

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
**Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração**

Bruno Barbosa Cezar

Mecanismos de reprodução da desigualdade social no Brasil

Mestrado em Administração

São Paulo  
2022

Bruno Barbosa Cezar

Mecanismos de reprodução da desigualdade social no Brasil

**Mestrado em Administração**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Administração, sob orientação do Professor Doutor Ladislau Dowbor.

São Paulo  
2022

Banca Examinadora

---

---

---

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## RESUMO

A desigualdade social é um fenômeno de caráter multidimensional com determinantes históricos associados ao processo de formação e desenvolvimento econômico das sociedades capitalistas. A América Latina é o continente mais desigual do mundo e o Brasil se destaca como um dos países com maior nível de concentração de renda, inclusive entre seus pares latino-americanos. Apesar das elevadas taxas de crescimento econômico e da estabilização monetária, o Brasil não foi capaz de reverter o ciclo de reprodução de suas desigualdades até o final da década de 1990. É a partir de 2003, com a adoção de um modelo econômico socialmente orientado, que é possível observar uma ação coordenada por parte do Estado a fim de reverter a tendência de aumento da desigualdade. O modelo que combina um mercado interno aquecido, baixas taxas de desemprego e programas sociais vigora por 10 anos, período que o Banco Mundial classifica como a década de ouro da economia brasileira. Em 2014, em meio a uma crise política, econômica e institucional, o modelo é abandonado para dar lugar ao modelo econômico da austeridade. Apesar de ter um caráter histórico, a disparidade social é um passado que se faz presente à medida que os mecanismos de sua reprodução operam livremente para aumentar a distância entre os mais ricos e os mais pobres. O objetivo do presente trabalho é Identificar os impactos da adoção do modelo econômico da austeridade nos indicadores da desigualdade no Brasil a partir de 2014. A aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos em 2016 tirou do Estado a capacidade de operacionalizar uma política fiscal de caráter anticíclico – sobretudo num contexto de baixa atividade econômica e déficit fiscal. Diante de um contexto de estagnação econômica, o Brasil mergulha na recessão com o advento da pandemia da Covid-19 e vê um aumento substancial de suas mazelas sociais.

**Palavras-chave:** Pobreza, Desigualdade social, Austeridade

## **ABSTRACT**

Inequality is a multidimensional phenomenon with historic details associated with the process of formation and economic development of capitalist societies. Latin America is the world's most unequal continent and Brazil stands out as one of the countries with the highest concentration of income, even amongst its Latin American peers. Despite the rapid economic growth and monetary stabilization, Brazil wasn't capable of reverting the cycle of reproduction of its inequalities until the 1990s. It is only possible to see State-coordinated actions with the objective of reversing the tendency of increasing inequality after the adoption of a socially-oriented economic model in 2003. The model that combines strengthening the internal market, low unemployment rates and social programs lasted 10 years, a period that the World Bank calls the "golden decade" of the Brazilian economy. In 2014, in the midst of a political, economic and institutional crisis, this model was substituted by economic austerity. Despite its historic character, social disparity is still present in the sense that its mechanisms are still running to increase the distance between rich and poor. This dissertation's objective is to identify the impacts of the adoption of economic austerity on the inequality indicators from 2014. The approval of the Constitutional Amendment of the expenditures ceiling in 2016 took away the State's capability of operationalizing an anti-cyclical fiscal policy - above all in a context of low economic activity and fiscal deficit. In a context of economic stagnation, Brazil dives into recession with the Covid-19 pandemic and sees an increase in its social problems.

**Keywords:** Poverty, Social inequality, Austerity

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
1.1	Justificativa.....	8
1.2	Problema de pesquisa.....	15
1.3	Objetivo .....	15
1.4	Método de trabalho .....	16
1.5	Organização do trabalho .....	17
2	POBREZA, EXCLUSÃO E DESIGUALDADE .....	18
2.1	Evolução no tempo.....	18
2.2	A desigualdade no mundo.....	42
3	A DESIGUALDADE NO BRASIL.....	48
3.1	Os anos dourados: 2003-2013.....	55
3.1.1.	O modelo econômico do primeiro mandato .....	55
3.1.2.	O aspecto social no modelo econômico do segundo mandato.....	59
3.2	Retrocesso: 2014-2020 .....	65
4	CONCLUSÃO .....	69
	REFERÊNCIAS .....	71

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Justificativa

Nas ciências sociais, a pobreza tem sido um dos conceitos fundamentais para a compreensão das condições sociais existentes tanto nos países ricos como nos pobres. A literatura sobre o assunto é abundante em todo o mundo. A produção de livros, relatórios e medidas estatísticas sobre as condições contemporâneas atestam a importância dada ao assunto na atualidade.

A preocupação sobre "o que fazer" ou "como lidar" com os pobres em uma sociedade não é uma novidade contemporânea, mas um antigo problema social, que se acentuou com o desenvolvimento do capitalismo nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental. As tradições de pesquisa e análise sobre o assunto remontam à promulgação das primeiras "Poor Laws" elisabetanas, ocorridas entre 1531 e 1601 na Inglaterra. No início, o interesse pela pobreza refletia-se no tom dessas leis, que consistiam em organizar uma "caça aos vagabundos" e em obrigar a trabalhar todos aqueles que tivessem saúde e condições de exercer atividades laborais. A ameaça à estabilidade da sociedade como um todo exercida pelos indivíduos que não se enquadram na organização social do trabalho era a questão central. Desde então, diferentes concepções de pobreza surgiram ao longo do tempo e inspiraram políticas e ações para enfrentar a questão, culminando na noção atual de que se trata de um fenômeno multidimensional e complexo (Castel, 1998).

As crises econômicas influenciam no agravamento da pobreza. Segundo a Cepal (2021), Na América Latina, o efeito adverso da pandemia da Covid-19 afetou substancialmente os estratos da população com renda baixa e média baixa. Como consequência da forte recessão econômica, segundo estimativas da entidade, são 209 milhões de pobres na região em 2020 (22 milhões a mais do que no ano anterior) – desse total, 78 milhões encontram-se em situação de extrema pobreza (8 milhões a mais do que em 2019).

O Brasil é o quinto maior país do mundo, tanto em área (8.515.770 km<sup>2</sup>) – possui a maior floresta tropical do mundo, uma vasta reserva de água doce, grande potencial

agrícola e minerador - quanto em população (211.049.527 habitantes). Essas dimensões dão-lhe importância sistêmica dos pontos de vista político, socioeconômico e ambiental. O motor do crescimento econômico foi, historicamente, o mercado interno. Entre 2003-2013 a dinâmica favorecia a expansão do consumo e do mercado de trabalho. (Banco Mundial, 2021). (IBGE, 2021). (MDIC, 2021).

Em comparações internacionais a América Latina se destaca como um dos continentes mais desiguais do mundo (Banco Mundial, 2021). No Brasil, a desigualdade social é alarmante, mesmo se comparada aos seus pares no continente latino-americano, as razões são históricas e permeiam a formação econômica e social da região no que se refere: (I) à propriedade de terras; (II) ao acesso e à difusão das oportunidades econômicas e serviços sociais básicos; e (III) à distribuição de rendimentos.

Os impactos econômicos e sociais da pandemia da Covid-19 a caracterizam como uma das maiores crises sanitárias do planeta observada nos últimos anos. A magnitude dos números (quantidade de pessoas contaminadas e mortos), a velocidade da transmissão do vírus e a necessidade de adaptação demandada por parte das Organizações (governos, empresas, grupos de pessoas) nos seus respectivos *modus operandi* são alguns fatos que corroboram essa afirmação.

Em sua publicação Galindo *et al.*(2021), analisa os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre a alimentação da população brasileira – os resultados demonstraram que 59% dos domicílios componentes da amostra estavam em situação de insegurança alimentar durante a pandemia e 44% diminuíram o consumo de alimentos importantes na dieta regular da população, tais como carnes e frutas. Esses resultados corroboram informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio que indicavam o aumento da insegurança alimentar no Brasil nos anos de 2017-18 em relação aos padrões observados antes de 2013.

As consequências da crise econômica vão além da redução do padrão de consumo da população. Em 2020, como observado no trecho abaixo da matéria do jornal El País (2021), a fome volta ao cotidiano de parte da população brasileira mais pobre:

Era junho de 2020 quando a cantora e atendente em padaria Lígia Régia da Silva, de 38 anos, perdeu o emprego. No mesmo mês, o pedreiro Josimar Moraes, 48, foi despejado de casa porque não tinha como pagar aluguel de 600 reais, e passou a catar materiais recicláveis pelas ruas. A pandemia de coronavírus também mudou por completo a vida de Jaqueline Silva Viana, 40, uma cabeleireira que viu os dois salões em que trabalhava como freelancer fecharem no ano passado. Além da perda de renda durante a maior crise sanitária do planeta, há outro desastre que une esses três moradores de Brasília: eles estão doentes de fome. Médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde relatam que, nos últimos meses, têm percebido um aumento no número de pessoas que dão entrada em centros de saúde pública com sintomas que acreditam ser de alguma doença, mas, na verdade, estão famintas. E em plena capital do país, a terceira cidade com o maior produto interno bruto (PIB) do Brasil (El País Brasil, 2021).

O mesmo Brasil que volta a integrar o mapa da fome, é o país que mantém 315 bilionários, que acumularam, entre março e julho de 2020 – período no qual a economia brasileira estava em profunda recessão por conta da pandemia -, cerca de R\$180,5 bilhões de fortuna pessoal – segundo o levantamento da revista Forbes em 2021. Dowbor (2021) corrobora os dados e complementa que há uma tendência de aumento dramático da desigualdade no mundo, com concentração de fortunas no topo da pirâmide social.

O Banco Mundial utiliza o Índice de Gini para medir até que ponto a distribuição do rendimento (ou em alguns casos, a despesa de consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igualitária, assim, quanto mais próximo a zero, menos desigual é a distribuição de rendimento entre indivíduos ou famílias nesta economia e, por pressuposto, quanto mais próximo a 1 (ou cem por cento) mais desigual é a distribuição de rendimento entre indivíduos ou famílias nesta economia.

Em março de 2001, na publicação “O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana”, o Banco Mundial atesta que, apesar dos avanços observados antes dos anos 2000, para um país com os níveis de renda média do Brasil, a pobreza continua

inaceitavelmente alta. O rendimento médio, considerando a população economicamente ativa em 2001 – equivalente a 68 milhões de pessoas, era de R\$630,00. Em média, o Índice de Gini apurado para os países da América Latina (exceto o Brasil) em 1999 era equivalente a 52,6 – enquanto o indicador apurado para o Brasil era 59,6.

Quadro 1 – Coeficiente de Gini

Ano	Brasil	Latam (ex. Brasil)
2000	58,4	52,0
2001	58,4	52,2
2002	58,1	52,6
2003	57,6	51,8
2004	56,5	51,0
2005	56,3	50,7
2006	55,6	50,1
2007	54,9	49,6
2008	54,0	49,0
2009	53,7	48,1
2010	53,7	47,7
2011	52,9	47,2
2012	53,5	46,7
2013	52,8	46,8
2014	52,1	46,1
2015	51,9	45,8
2016	53,3	45,5
2017	53,3	45,0
2018	53,9	44,8
2019	53,4	44,7

Fonte: Banco Mundial. World Development Indicators (WDI). Disponível em <http://bit.ly/2BNa4FW>. Acesso em 16/05/2021

Até o final dos anos 1990 foi possível observar uma singela redução da desigualdade, medida pelo índice de Gini. Nesse contexto, é necessário reconhecer o papel da redemocratização – pós 1984, pois, conforme apontado por Hoffmann (2002) a ditadura militar (1964-84) fazia com que a análise acadêmica da desigualdade ganhasse uma conotação excepcionalmente forte de crítica ao regime – houve quem questionasse a veracidade do fenômeno apontado por trabalhos publicados em 1972 que comparavam dados do Censo Demográfico de 1960 e 1970 e mostravam o intenso aumento da desigualdade da distribuição de renda no Brasil na década de 1960. Encerrada a ditadura, a aceleração inflacionária da década de 1980 contribuiu ainda mais para acelerar a desigualdade de distribuição de renda no país, que atingiu o pico em 1989 – de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 1989 o índice de Gini das pessoas ocupadas com rendimento atingiu 0,63, colocando o Brasil como o mais desigual dos países do mundo com dados confiáveis sobre distribuição de renda. A taxa média de crescimento do PIB observada na década de 1980 foi 73% menor do que a observado na década de 1970 e 5% menor do que a observada na década de 1990.

Apesar de necessários, (I) a estabilização monetária, e (II) o crescimento econômico não foram suficientes para reverter o ciclo de reprodução da desigualdade no Brasil, pois havia um contingente expressivo de pessoas muito pobres, com baixa escolaridade que não eram alcançadas pelas benesses do crescimento – 10%–5% da população com a menor renda do Brasil não conseguiam auferir qualquer benefício das oportunidades econômicas que surgiam. Segundo o Banco Mundial (2001), uma pessoa era considerada pobre se vivesse num domicílio com renda per capita inferior ao custo de uma cesta básica, ou seja, R\$65,00 por mês (conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1996) – O salário mínimo em 1996 era de R\$112,00. A taxa de pobreza era de 22,6% no Brasil – o equivalente 34,9 milhões de pessoas. (Banco Mundial, 2021), (Banco Mundial, 2001), (Fishlow, 1972), (Hoffmann, 2002).

Profundas e persistentes desigualdades caracterizam o desenvolvimento do Brasil. Dada sua relevância socioeconômica, surgem debates sobre vias para um desenvolvimento inclusivo que transcendem as fronteiras do país. Uma fórmula que

combina a ação de Estado e políticas socioeconômicas, que objetivam alcançar uma população à margem do crescimento observado desde a redemocratização, trouxe resultados relevantes no enfrentamento do legado brasileiro de fortes desigualdades.

Em 2016 o Banco Mundial publicou o relatório “*Retaking the path to inclusion, growth and sustainability: Brazil systematic country diagnostic*”. Nesta publicação a entidade reconhece que, na década que finda em 2013, 24,6 milhões de brasileiros escaparam da pobreza – uma redução de quase cinquenta por cento da pobreza em toda a América Latina e Caribe. A desigualdade de renda caiu de 59 para 53, medida pelo índice de Gini, graças à combinação de uma política de inclusão social e uma economia em expansão – a média de crescimento do PIB foi de 3,3% entre 2000-09 (a média de crescimento entre 1990-99 foi de 1,8%).

O crescimento baseado no consumo e a valorização da taxa de câmbio favoreceram a indústria e o mercado interno, que foi responsável pela maior parte da criação de novos empregos. A formalização do mercado de trabalho, o aumento das redes de segurança social, aumentos no salário mínimo e o maior acesso ao crédito – inclusive para as famílias – reforçou ainda mais a dinâmica de crescimento baseada na demanda.

Segundo o Banco Mundial (2016), o Brasil não alcançou um progresso notável internacionalmente na redução das desigualdades até os anos 2000. É a partir de 2003, com o “social economicamente orientado e o econômico socialmente orientado”, que os resultados de um crescimento distributivo podem, de fato, ser evidenciados. No período, sobretudo entre 2006-09, foi crescente a dinâmica de conceber as políticas sociais considerando seus impactos econômicos e, de igual modo, nortear as políticas econômicas a partir do prisma social sem ferir a estabilidade econômica. As ações sociais do governo Lula foram: Programa Fome Zero, substituído pelo Programa Bolsa Família (PBF); ampliação do Programa Nacional de Agricultura Familiar; criação do Programa de Alimentos e do Seguro da Agricultura Familiar; aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); instituição do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan); lançamento do Plano Nacional de Saúde

e fortalecimento do Programa de Farmácia Popular; reestruturação do SAMU; lançamento do Programa Brasil Sorridente e; lançamento do programa “Minha Casa, Minha Vida”. A queda na taxa básica de juros, a volta dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, os incentivos ao setor privado, voltados para a expansão dos investimentos, da produção e das exportações, e as políticas de renda e de inclusão social permitiram um crescimento mais regular da economia e o rompimento com a tendência de ampliação das desigualdades sociais (Passos e Guedes, 2015) (Kerstenetzky, 2012).

O mercado de trabalho teve um papel fundamental para impulsionar o prosperidade compartilhada, pois os rendimentos provenientes do trabalho representam a maior parcela da renda dos 40% da população com os menores rendimentos (*bottom 40th* – B40). As transferências de renda – advindas das redes de segurança social (Programa Condicionais de Transferência de Renda e Programa Bolsa Família) foram fundamentais para redução da extrema pobreza – cerca de 62% entre 2003-13.

Segundo o Banco Mundial (2016), o Brasil viveu uma década de ouro, marcada pela redução da pobreza, da desigualdade de rendimentos, com expansão do PIB - média de +4,0% entre 2003-10 e +2,8% entre 2011-13 – reduzindo a parcela de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza nacional de R\$140,00 de 24,9% em 2003 para 8,9% em 2013 e com aumento no acesso pelos segmentos mais pobres da população à educação, saúde, água e saneamento, e eletricidade; além de reduzir as taxas de desmatamento da Amazônia.

A crise financeira global de 2008, embora tendo impactado o ritmo de crescimento econômico, não foi o ponto fundamental de ruptura do modelo distributivo que impulsionou a redução da pobreza e aumentou a prosperidade compartilhada entre os anos de 2003-13.

A ruptura deste modelo ocorreu entre os anos 2014-16. O Brasil passou por duas recessões, PIB de -3,5% em 2015 e -3,2% em 2016; taxa de desemprego saindo do patamar de 6,6% em 2014 para 8,4% em 2015 e 11,6% em 2016; mais de 4,6 milhões de brasileiros caíram em extrema pobreza entre 2014 e 2017 – a pobreza extrema

cresceu de 5,6% em 2014 para 7,7% em 2017 – o critério de pobreza extrema é a elegibilidade de renda para o Programa Bolsa Família (US\$2,25 por dia em 2011 PPP); A elegibilidade para o Cadastro Único de Beneficiários, pessoas com renda equivalente a meio salário mínimo (ou US\$6,32 por dia em 2011 PPP) também cresceu: de 22,8% para 23,8 até 2016.

Em 2014 foi instaurado um forte ajuste fiscal, cortes de gastos e contenções de despesas e investimentos foram as medidas econômicas implementadas a fim de equilibrar as contas públicas; entretanto, em 2015 esta política contracionista, ao invés de melhorar as contas públicas, resultou em uma significativa piora do nível de atividade econômica e de geração de empregos – deteriorando a arrecadação e, portanto, a situação fiscal.

Durante este período, o Brasil voltou a ser destaque na América Latina e no Caribe, como um dos poucos países que viram a pobreza e a desigualdade aumentarem. (Banco Mundial, 2016), (Ciaschi *et al.*, 2020) (Banco Mundial, 2021).

## **1.2 Problema de pesquisa**

Os relatórios do Banco Mundial, publicados em 2016 e 2021, contrapõem dois modelos de desenvolvimento:

- I. O Modelo econômico socialmente orientado, adotado entre 2003-13; e
- II. O Modelo econômico da austeridade, adotado a partir de 2014.

Isto posto, o presente estudo busca responder à seguinte questão: Quais são os mecanismos de reprodução da desigualdade social no Brasil a partir da adoção do modelo econômico da austeridade – mesmo após os avanços econômicos e sociais alcançados na década de 2003-13?

## **1.3 Objetivo**

**Objetivo Principal:** Identificar os impactos da adoção do modelo econômico da austeridade nos indicadores da desigualdade no Brasil a partir de 2014.

**Objetivos Secundários:**

- Apresentar a evolução na literatura dos conceitos sobre desigualdade social em suas diferentes dimensões e sua relação com o desenvolvimento econômico;
- Identificar a evolução histórica dos indicadores de desigualdade social no mundo e no Brasil;
- Mapear as diferenças entre os modelos econômicos adotados no Brasil entre 2003-13 e após 2014.

## **1.4 Método de trabalho**

Um dos pontos chave para a escolha do método de pesquisa é como cada abordagem harmoniza-se com a compreensão do fenômeno estudado. Soma-se também à decisão outros elementos como: a essência do problema ou questão, as vivências do pesquisador e a quem interessa o trabalho, ou seja, sua audiência (Creswell, 2010).

Dado que este estudo tem como finalidade abordar o conceito de desigualdade em suas diferentes dimensões, não apenas como fruto de um processo histórico, mas como um fenômeno reproduzido sistematicamente pelo modus operandi do sistema econômico e influenciado pela ação do Estado, especialmente, no caso brasileiro, a abordagem escolhida foi a de pesquisa exploratória de métodos mistos (qualitativa e quantitativa).

As pesquisas exploratórias têm a intenção de elaborar hipóteses ou de tornar o problema mais elucidativo mediante gradativa proximidade dele. Sendo assim, seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado (Gil, 2017).

Portanto, a decisão pela utilização de métodos mistos mostrou-se adequada já que o trabalho se encaixa em algumas das possíveis justificativas para sua aplicação, como quando existe a necessidade de aperfeiçoar o estudo com um segundo método.

Serão utilizados livros e artigos recentes de autores nacionais e internacionais, assim como relatórios e documentos publicados por entidades multilaterais (Banco Mundial, por exemplo), assim como dados econômicos e sociais relativos ao Brasil e ao mundo coletados de fontes primárias – sobretudo indicadores de desigualdade.

## **1.5 Organização do trabalho**

A contraposição entre os dois modelos de desenvolvimento econômico, utilizando a seguinte cronologia, será o norte do presente trabalho:

- 2003-2013: Modelo econômico socialmente orientado;
- 2014-2020: Modelo econômico da austeridade;

Após a introdução feita neste primeiro capítulo, O capítulo dois – Pobreza, Exclusão e Desigualdade, contém a revisão da literatura sobre o tema, a definição dos conceitos de pobreza e desigualdade e sua evolução no debate internacional, além de apresentar as principais contribuições teóricas que corroboram a compreensão do caráter multidimensional desses fenômenos, que servem de base para o restante do trabalho.

No capítulo três – A Desigualdade no Brasil, serão apresentados mecanismos pelos quais a desigualdade se reproduz no Brasil; serão apresentados também os fundamentos dos dois modelos econômicos adotados entre 2003 e 2013 e entre 2014 e 2020 a fim de compreender como os indicadores da desigualdade social foram impactados.

Finalmente, a Conclusão encerra o trabalho apresentando as considerações finais.

## **2 POBREZA, EXCLUSÃO E DESIGUALDADE**

### **2.1 Evolução no tempo**

Foram desenvolvidas diferentes abordagens práticas e teóricas sobre a pobreza na nossa sociedade. As abordagens práticas estão centradas nas ações: (I) centradas no indivíduo, que delegam exclusivamente a ele a responsabilidade pela superação da pobreza; (II) de cunho macroeconômico, que desenvolve programas e políticas públicas para reduzir a pobreza na sociedade. Desde então, diferentes concepções de pobreza surgiram ao longo do tempo e inspiraram políticas e ações para enfrentar a questão, culminando na noção atual de que se trata de um fenômeno multidimensional e complexo (Castel, 1998).

As abordagens teóricas estão centradas na pobreza enquanto conceito: (I) sobrevivência; (II) necessidades básicas; (III) privação relativa e; (IV) privação de capacidades. O enfoque da sobrevivência predominou até 1950 e teve origem no trabalho de nutricionistas ingleses – a fim de mensurar a renda necessária para manutenção do rendimento físico do indivíduo. Foi referência na Inglaterra, no início dos anos 1900, na adoção de um conjunto de políticas públicas de proteção social, na Europa, mais tarde, pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento com o objetivo de formular o primeiro modelo de proteção social para o Estado de bem-estar pós Segunda Guerra Mundial.

Desde o nascimento do capitalismo a pobreza atraiu os interesses intelectual e político, fazendo com que governos e grupos dirigentes tivessem que definir as necessidades dos pobres em relação a suas rendas. Em tempos prévios à Revolução Industrial, na Inglaterra e na Europa, dirigentes de pequenas áreas – como paróquias, por exemplo – desenvolviam formas de alívio voltadas aos pobres que viviam dentro e fora de suas instituições. Posteriormente, no período de industrialização no século XIX, este tipo de iniciativa passou a ser insuficiente, pois a miséria explodia na classe trabalhadora urbana. A pobreza passou a figurar na ordem política do dia, constituindo-se em objeto das primeiras tentativas de se compreender as causas e de

se mensurar sua dimensão. Foi naquela época que a temática entrou também nos discursos literários e nas primeiras enquetes sociais (Mestrum, 2002, p. 34).

Naquele contexto, a administração do estado industrial moderno clamava pela racionalização dos métodos e montantes destinados ao alívio da população carente. Desejava-se que os custos de manutenção dos pobres, capazes ou incapazes, permanecessem tão baixos quanto possíveis. De modo articulado a esse desejo, estavam os interesses dos gestores da economia e empregadores, que queriam deixar os pobres propensos a aceitarem os salários mais baixos que lhes fossem oferecidos. Com isso, o alívio passou a ser dado em forma de pão e outros benefícios deste tipo. Na Inglaterra, dinheiro ou uma mistura de dinheiro e pão consistiam na única forma de ajuda dada aos pobres não “institucionalizados” (Townsend, 1993, p. 29).

Por essas razões, havia pressão para que fossem definidas as necessidades mínimas que garantissem a sobrevivência dos pobres, fossem eles capazes ou incapazes, vivendo dentro ou fora das instituições regidas pelas “Poor Laws”. Os trabalhos semanais de nutricionistas na Alemanha, nos Estados Unidos e na Inglaterra voltaram-se para estas questões, exercendo grande influência sobre os estudos de pobreza desenvolvidos a partir de então. Eles buscavam estabelecer as quantidades de itens alimentares que garantissem a ingestão mínima de energia e de nutrientes necessários para assegurar a vida de uma pessoa. Dessa forma, instaurava-se um novo estágio de trabalho relativamente mais científico sobre a questão da pobreza, que veio a se prolongar pelo século XX (Townsend, 1993, p. 29).

A ideia da “subsistência” foi cunhada na Inglaterra, por meio de um processo que pode ser demarcado em dois estágios. Em princípio, por volta dos anos 1890, em conjunção com pesquisas levadas a cabo por nutricionistas, conforme comentado. Posteriormente, nos anos da Segunda Guerra Mundial, por intermédio de um relatório sobre segurança social feito por Sir William Beveridge, apresentado ao Parlamento Inglês, quando Winston Churchill encontrava-se na liderança do governo britânico (Beveridge, 1942). O padrão de subsistência descende daquele tratamento dado aos pobres na época das “Poor Laws”, quando suas necessidades eram medidas por

quantidades de pão, farinha de pão ou dinheiro equivalente, havendo, em algumas paróquias, a permissão para que se adicionassem outras necessidades às referidas medidas. Balizando-se nos resultados dos trabalhos elaborados por nutricionistas, esta abordagem definia como pobre a família cuja renda não fosse suficiente para obter o mínimo necessário para sua manutenção meramente física (Townsend, 1993, p. 30). O segundo momento de elaboração do padrão de “subsistência” deu-se após a Segunda Guerra. Frente à necessidade de justificar as baixas taxas de seguridade e assistência nacionais então adotadas, Beveridge atribuiu uma nova interpretação ao conceito. Numa época em que países como a Inglaterra encontravam-se abalados pelos efeitos da guerra, a noção de “solidariedade” estava degradada. – entendida aqui como o pertencimento de cada indivíduo ao todo social, tal noção concretizava-se por meio de uma alocação mínima de recursos, cedidos àqueles que não mais podiam “contribuir”, por meio de suas atividades, para o funcionamento da sociedade. Esta degradação requeria do Estado alguma política que preservasse a coesão do todo social. Naquele contexto, em seu relatório enviado ao Parlamento Inglês, Beveridge defendeu a necessidade do pleno emprego, sem o qual “nenhuma liberdade estaria salva”. Para tanto, o relatório propunha que o Estado assumisse a responsabilidade de garantir investimentos suficientes em áreas que pudessem gerar empregos para todo o potencial humano disponível na Grã-Bretanha. A questão do pleno emprego foi então a forma conjuntural que assumiu a questão da preservação do vínculo social, da restauração das relações de interdependência entre os cidadãos com o corpo social, numa Inglaterra ainda marcada pela memória da depressão dos anos 1930 (Castel, 1998, p. 585-586) (Hobsbawm, 1995, p. 162).

O estudo intitulado *Poverty: a study of town life*, publicado na Inglaterra em 1901, formaliza as evidências de que a pobreza nas cidades não era culpa do comportamento dos pobres, ao contrário do pensamento das elites da época. Rowntree conduz uma pesquisa em uma amostra de domicílios com uma renda abaixo de uma linha de pobreza definida – que considera apenas gastos com alimentação, vestuário e moradia – e conclui que a pobreza nas cidades decorre dos baixos salários – insuficientes para manutenção da eficiência física. O estudo evidencia também a relação entre pobreza e saúde, a partir de dados relacionados à falta de saneamento,

às condições inadequadas de abastecimento de carne e leite, à mortalidade e às condições físicas de crianças em escolas e de recrutas do exército (medidas de altura, peso, entre outras). A publicação do estudo influenciou importantes reformas sociais na Grã-Bretanha, além de incorporar o cálculo do custo de uma cesta mínima de bens necessários para sobrevivência, o Education Act (1906) que incluía o fornecimento de refeições nas escolas primárias, o National Insurance Act e o Old Pensions Act que provia a concessão de seguro-saúde e seguro-desemprego. Existia um contraste entre a prosperidade da Inglaterra, maior potência mundial quando o estudo foi publicado, e as condições dos trabalhadores assalariados da cidade de York (Rowntree, 2000) (Serra, 2017).

A ideia de subsistência acabou sendo exportada para outros Estados-membros do Império Britânico, vindo a basear a estruturação de planos de desenvolvimento. Esta formulação, nascida durante os anos 1890 e primeiras décadas do século XX, exerceu grande influência sobre práticas científicas e políticas nacionais e internacionais pelo resto do século. Constituem exemplos as medidas estatísticas de descrição das condições sociais, adotadas em princípio dentro de países e, mais tarde, aplicadas por parte de agências internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Ainda hoje diversos países apoiam-se no conceito de subsistência. Nos termos utilizados no debate atual, tal noção corresponde à de pobreza absoluta, vinculada apenas às questões de sobrevivência física, ao não-atendimento das necessidades relacionadas com o mínimo vital (Rocha, 2003, p. 11). Exemplos da permanência da ideia de subsistência como base de definição de pobreza podem ser encontrados nos casos de antigas colônias inglesas, como Índia e Malásia, além do fato de que, nos Estados Unidos, a ideia permanece balizando as medidas de assistência à pobreza do governo. No Canadá, há o reconhecimento de que o padrão oficial de baixa renda coincide com a definição absoluta ou física de pobreza, a qual situa-se em um nível inferior àquele que seria determinado por uma definição social ou relativa (Ross e Shillington, 1989) (Townsend, 1993, p. 30-31) (Mestrum, 2002, p. 34).

Cumprir comentar que o uso da noção de “subsistência” para definir pobreza é alvo de algumas críticas. A principal delas refere-se ao fato de que, dentro desta

abordagem, as necessidades humanas são interpretadas enquanto predominantemente físicas. Argumenta-se que as pessoas não são apenas organismos individuais que requerem a reposição de suas energias corporais, mas seres sociais, que desempenham papéis de trabalhadores, cidadãos, pais, parceiros, vizinhos e amigos. Não são apenas meros consumidores de bens materiais, mas produtores daqueles bens e participantes ativos de complexos círculos sociais. São indivíduos que dependem de instalações e serviços públicos coletivamente providos, necessidades estas tidas como universais, em vez de restritas às sociedades industriais ricas (Townsend, 1993, p. 31).

Uma outra limitação apontada nessa abordagem é que a obtenção da medida das necessidades básicas de alimentação é mais problemática do que políticos e cientistas sociais a têm tradicionalmente assumido. A quantidade e o custo de gêneros alimentícios variam conforme os papéis sociais desempenhados pelas pessoas, os hábitos alimentares observados, e os tipos de comida disponíveis em cada sociedade por meio de seus mecanismos de produção e de seus mercados. Em síntese, necessidades alimentares são condicionadas socialmente. Para que se possa calcular o mínimo necessário para a sobrevivência, trabalho ou participação social, deve-se especificar a quantidade de energia e a variedade de nutrientes necessários às atividades humanas, implicadas por diferentes níveis e papéis sociais (Townsend, 1993, p. 31).

A partir de 1970 a pobreza tinha uma conotação de necessidades básicas, colocando novas exigências, como serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Essa concepção passou a ser adotada por órgãos internacionais representando uma ampliação da concepção de sobrevivência física.

Em 1978, o Banco Mundial chamou atenção para as cerca de 800 milhões de pessoas vivendo em pobreza absoluta nos países em desenvolvimento, mesmo com o progresso econômico alcançado no período 1950-75. Por pobreza absoluta entendia-se a insuficiência de renda para garantir uma nutrição adequada e a falta de acesso a serviços públicos essenciais, tais como educação e saúde.

Essas considerações abriram espaço para uma segunda formulação – a das necessidades básicas –, que ganhou evidência nos anos 1970 (Drewnowski e Scott, 1966). Rigorosamente, ela já existia desde a década de 1950, quando surgiu a ideia de que o progresso social poderia ser mais bem auferido via satisfação das necessidades básicas das pessoas do que por meio do crescimento econômico. Note-se que, antes daquele período, predominava a concepção unidimensional de pobreza, a de “subsistência”, afinada com um sistema de integração social calcado sobre o trabalho assalariado, requerendo a participação de todos os indivíduos sadios na esfera produtiva. Sob aquele prisma, a questão da pobreza encontrava-se ligada à redistribuição dos recursos em favor daqueles cuja produtividade marginal era fraca. Associava-se também a um conjunto de “deficiências sociais” residuais que deveriam ser reduzidas dentro de uma lógica de seguridade e da instalação de redes assistenciais (Salama e Destremau, 2001, p. 113). Em afinidade com tal perspectiva, as mensurações do fenômeno baseavam-se exclusivamente nas variáveis de renda per capita ou Produto Interno Bruto (PIB), que eram os modos predominantes de determinação dos níveis de desenvolvimento (Rocha, 1997).

Townsend (1979) contesta a noção de pobreza absoluta, o autor argumenta que a pobreza somente pode ser definida em termos relativos, pois, só há uma definição objetiva de pobreza quando aplicada em termos de privação relativa. O termo é compreendido objetivamente ao invés de subjetivamente. Indivíduos, famílias e grupos na população podem ser chamados de pobres quando faltam os recursos para obtenção de tipos de dieta, participação em tipos de atividades e condições de vida que são apropriadas, ou pelo menos encorajadas, nas sociedades às quais eles pertencem.

A ideia de necessidades básicas passa a conformar uma abordagem multifacetada da pobreza, incluindo dois grupos de elementos. Primeiro, um certo mínimo de requerimentos de uma família para consumo privado: comida, abrigo, roupas, assim como mobílias e equipamentos. Segundo, o grupo de necessidades referentes aos serviços essenciais providos por e para a comunidade como um todo, como água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (Rocha, 2003, p. 20). Nesse sentido, o conceito de necessidades básicas se

apresenta como uma extensão do de subsistência, uma vez que enfatiza os recursos mínimos requeridos pelas comunidades locais em suas totalidades, e não apenas necessidades de sobrevivência e eficiência de indivíduos e famílias.

Na prática, ambos os conceitos são usados e a escolha depende basicamente do nível de renda per capita. A adoção de linhas de pobreza absoluta é mais comum nos países em desenvolvimento e de baixa renda, onde parcelas expressivas da população sofrem carências em necessidades básicas, enquanto a pobreza relativa é mais relevante nos países de renda mais elevada. Assim, a pobreza absoluta continua a ser o principal conceito usado no acompanhamento da pobreza e na comparação entre os países em desenvolvimento pelas organizações internacionais, embora a visão sobre o que é pobreza e como superá-la tenha se ampliado.

A discussão sobre necessidades básicas floresceu em quatro contextos distintos dentro do campo da economia. Na seara da economia clássica, o debate voltou-se para a questão da definição de um salário para os operários, de modo que os trabalhadores da indústria pudessem obter o mínimo vital. Na esfera da filantropia, a preocupação consistia na contagem dos pobres e no estabelecimento de critérios de satisfação das necessidades, assim como na determinação de um nível de auxílio que pudesse beneficiar algumas categorias. Mais recentemente, a economia do desenvolvimento dos países pobres pautou-se na noção das necessidades básicas: além do próprio interesse na satisfação daquelas necessidades, o debate na área desenrolou-se concomitantemente às discussões sobre o capital humano, que enalteciam o aspecto produtivo gerado pelo suprimento dessas mesmas necessidades, uma vez que aquela satisfação desembocaria num aumento da capacidade de aporte das pessoas para o crescimento econômico. Contemporaneamente, a noção das necessidades básicas aparece associada ao debate sobre subdesenvolvimento, sendo aplicada a países inteiros, sem que as três preocupações supracitadas sejam negadas (Salama e Destremau, 2001, p. 73-74).

Por isso, no contexto contemporâneo, a ideia das necessidades básicas deve ser situada no panorama geral de desenvolvimento econômico e social de uma nação. Em nenhuma circunstância ela deve ser tomada como o mínimo necessário para a

subsistência, mas deve, sim, ser entendida no contexto de independência nacional, da dignidade de indivíduos e povos, e de suas liberdades para levar seus destinos adiante sem impedimento (Townsend, 1993, p. 31-32). Por essa razão, o conceito de necessidades básicas tem assumido um papel proeminente em diversos planos nacionais e relatórios internacionais (Ghai et al, 1979). No entanto, os proponentes desse conceito têm tido dificuldades de operacionalizá-lo sob a forma de ações e políticas contra a pobreza. Tais dificuldades residem na produção de critérios aceitáveis para a escolha e definição dos itens a serem incluídos, uma vez que as necessidades de populações não podem ser definidas adequadamente apenas por referência aos aspectos individuais físicos e às mais evidentes provisões de serviços requeridos pelas comunidades locais. Estas especificações não podem ser absolutas, pois dependem de assunções que têm que ser feitas sobre o desenvolvimento e o funcionamento de cada sociedade.

Ademais, no nível conceitual, a tarefa de definição das necessidades básicas tem ocorrido sem que haja controvérsias sobre sua escala, escopo ou inter-relações. Neste âmbito de discussão, elas são consideradas universais, compartilhadas por pessoas de distintas culturas e civilizações. De naturezas físicas e psíquicas, entende-se que elas podem ser satisfeitas a partir de modalidades econômicas variadas. A existência do consenso em torno de algumas necessidades básicas também acaba por chamar atenção para o seu caráter relativo. Uma vez que a distribuição e a estrutura dos recursos variam nacional e internacionalmente, a satisfação destas necessidades se dá de modo diferente em cada situação. Dessa forma, esta abordagem abre espaço para a discussão sobre a feição relativa inerente ao fenômeno: mesmo aquelas necessidades consideradas absolutas ou essenciais, que devem ser satisfeitas independentemente de comparações contextuais, não estão livres do componente relativo da pobreza (Salama e Destremau, 2001, p. 75).

A discussão de caráter filosófico acerca de o que vem a ser “absoluto” ou “relativo” corrobora esse ponto de vista. Para Salles e Tuirán (2002, p. 66), a noção de “absoluto” relaciona-se com “a dignidade e igualdade essenciais do indivíduo considerado como ser humano”. Dado que igualdade e dignidade humanas são temas relativos e abstratos, os conceitos de pobreza baseados nestas noções não

prescindem de discussões sobre as necessidades universais e a universalidade dos direitos que garantem sua satisfação. Os mesmos autores salientam que as ideias subjacentes aos entendimentos de o que vem a ser “condição humana” e “direitos humanos” mudam com o tempo e, por isso, os conteúdos das necessidades absolutas e relativas não são estanques, mas sofrem transformações. A este respeito, Townsend (1993, p. 33) ilustra a transitoriedade das noções de necessidades e direitos humanos, mencionando o fato de que as prerrogativas de cidadania e as oportunidades de participação das rotinas sociais são funções de instituições econômicas e sociais. Por isso, conjectura o autor, é possível que elas se encontrem, com a passagem do tempo, sob o controle de companhias multinacionais e agências internacionais, mais do que de instituições territoriais do Estado-nação.

Fazendo uma análise conjunta das abordagens da “subsistência” e das “necessidades básicas”, Townsend (1993, p. 32-33) observa que a proposta da subsistência apresenta escopo limitado, o que gera implicações também limitadas para reformas sócio estruturais. O autor afirma que tal aspecto tem permitido que se compatibilize a pobreza com o individualismo e o *Ethos* de mercado livre subjacente ao pluralismo-liberal. O conceito das necessidades básicas, por sua vez, caracteriza-se pela aceitação de certas precondições, ainda que limitadas, para a sobrevivência e prosperidade de pessoas em todos os países. Há o reconhecimento do direito de acesso, por parte de todos os indivíduos, às provisões sociais elementares – serviços e utilidades coletivas –, assim como a comida e casa. Este último aspecto abre espaço para que se afirme que a concepção das necessidades básicas traz em seu bojo a ideia de que a diminuição das desigualdades de recursos entre os indivíduos é colocada como objetivo social.

Levando sua análise adiante, Townsend (1993, p. 33) chama atenção para o fato de que abordagens mais abrangentes favorecem a análise das estruturas sociais condicionantes da pobreza. A restrição do conceito de pobreza à insuficiência de renda para satisfação das necessidades físicas individuais fortalece o argumento de que o crescimento nacional da riqueza material é suficiente para combater as situações de privação. Por contraste, quanto mais o conceito amplia-se em direção ao suprimento das necessidades básicas sociais (tais como saúde, bem-estar, realização

das obrigações da família, cidadania, relações no trabalho e participação comunitária), mais se torna necessário admitir que se deve desenvolver uma complexa combinação de crescimento, redistribuição, reorganização do comércio e de outras relações institucionais, assim como a reconstituição de aspectos tradicionais sob novas formas de associações.

Townsend (1993, p. 32) nota ainda que uma limitação inerente à abordagem das necessidades básicas também acaba por indicar a relevância de que se compreenda a estrutura condicionante da pobreza em uma sociedade. Esta limitação refere-se ao seu baixo potencial de descobrir e avaliar condições de grupos específicos de cidadãos. As severas situações de privações vivenciadas por minorias étnicas, mulheres, idosos, crianças e pessoas com incapacidades, por exemplo, não são adequadamente incorporadas nesta formulação. No entanto, a investigação destas condições e situações específicas é inseparável de análises e julgamentos mais gerais, tendo em vista que a presença de pobreza em uma sociedade é sintoma da existência de uma estrutura social que a condiciona. É no bojo de tal estrutura mais ampla que seções ou grupos da população experimentam riscos mais altos de vivenciarem carências e privações, fazendo com que alguns sejam mais empobrecidos que outros. A partir deste ponto de vista, reforça-se a importância de se analisar esta estrutura social, tanto por razões científicas, como políticas, e sociais.

A partir de 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa – objetivando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais, com enfoque no aspecto social. Segundo essa perspectiva, para sair da linha da pobreza, um indivíduo precisava obter um regime alimentar adequado, um certo nível de conforto e o desenvolvimento de papéis e comportamentos socialmente adequados. Em relatório publicado em 1978, o Banco Mundial apontava o crescimento econômico acelerado e a redução da pobreza como o duplo objetivo do desenvolvimento. Dois anos depois, já havia o reconhecimento do crescimento econômico como condição necessária, mas não suficiente para o enfrentamento da pobreza.

Com o reconhecimento da interdependência entre o conceito científico de pobreza e as estruturas social e institucional vigentes na realidade, cientistas sociais voltaram-se para uma terceira, e mais abrangente, formulação do significado da pobreza: a da privação relativa. Tal mudança não consiste apenas na consideração de um maior conjunto de indicadores observáveis de privações sociais e materiais, e suas ligações com renda. Constitui-se, sobretudo, na constatação de que a relação entre privações e renda é mutável ao longo do tempo e entre comunidades que ocupam diferentes territórios (Townsend, 1993, p. 33-34). De modo sintético, “qualificar a pobreza absoluta parece lhe dar um aspecto objetivo que poderia ser falacioso, na medida em que as necessidades não são as mesmas, ontem ou hoje, aqui ou acolá” (Salama e Destremau, 2001, p. 53).

Sob essa perspectiva, a pobreza é definida em função do contexto social em que se vive, a partir da consideração do padrão de vida e da maneira como as diferentes necessidades são supridas em uma dada realidade socioeconômica. A pobreza relativa é estabelecida, portanto, por comparação: o fenômeno é entendido como um estado de carência relativamente a outras situações sociais com que é confrontado. Ser pobre significa não ter os meios necessários para agir de modo satisfatório no conjunto social em que se vive (Rocha, 1997). Mais precisamente, dentro da concepção de privação relativa, as pessoas pobres são aquelas que não podem obter, de todo ou suficientemente, recursos e condições de vida (alimentação adequada, conforto e serviços) que lhes permitam desempenhar papéis, participar de relacionamentos e seguir o comportamento que lhes é esperado enquanto membros da sociedade. Deve-se salientar que as privações podem ocorrer em quaisquer ou todas as esferas da vida: no trabalho, domínio que provê os recursos determinantes para que os indivíduos se posicionem em outras dimensões da vida; no lar, na vizinhança e na família; enfim, em uma diversidade de atividades sociais e individuais em que diversos papéis sociais são desempenhados (Townsend, 1993, p. 36).

Estas considerações, que postulam formalmente o caráter relativo do fenômeno, abrem espaço para que a discussão se dirija para a identificação da pobreza com a questão da denegação dos direitos de cidadania. No bojo de tal formulação, impõe-se o desafio de que se criem sociedades mais igualitárias, sendo este o parâmetro a ser

utilizado para avaliar a qualidade do desenvolvimento que se deve perseguir. Com isso, a questão da cidadania consolida-se no centro da discussão sobre pobreza. No sentido de entender a pobreza sob o prisma da cidadania, Telles (1999a) ressalta a importância de se compreender as práticas de cidadania sob a ótica da dinâmica societária. A autora explica que são tais práticas que produzem a “passagem da natureza para a cultura”, via elaboração de identidades individuais e coletivas e construção dos espaços de pertencimento e de integração social dos sujeitos. Ela entende que, como os direitos de cidadania referem-se ao modo como as relações sociais se estruturam – o que se dá a partir da conformação de uma linguagem pública baseada em exigências de equidade e justiça –, eles estabelecem uma forma de sociabilidade regida pelo reconhecimento do outro como sujeito de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas (Telles, 1999b).

Deste ângulo, fica claro que pobreza e cidadania são questões indissociáveis, pois a pobreza explicita justamente iniquidade inscrita na trama social. Conforme o entendimento de Telles (1999a, p. 129), “(...) no horizonte da cidadania, a questão social se redefine e o ‘pobre’, a rigor, deixa de existir. Sob o risco do exagero, diria que pobreza e cidadania são categorias antinômicas. Radicalizando o argumento, diria que, na ótica da cidadania, pobre e pobreza não existem. O que existe, isso sim, são indivíduos e grupos sociais em situações particulares de denegação de direitos”.

Assim, a busca de uma sociedade mais justa e igualitária e, por consequência, o enfrentamento da pobreza passam pela defesa dos direitos de cidadania para todos. Carvalho (2002) chama atenção para as dificuldades inerentes a esta busca, afirmando que a cidadania inclui várias dimensões e que algumas delas podem estar presentes sem as outras, ou seja, que o exercício de certos direitos não conduz automaticamente ao gozo de outros. No entanto, apesar de considerar inatingível a aspiração de uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, o autor defende que este ideal “tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico” (Carvalho, 2002, p. 89).

Dado que países diferentes apresentam níveis de desenvolvimento distintos, assim como diversas tradições culturais, a adoção de conceitos de pobreza demanda que se considerem as especificidades de cada situação. Por isso, a definição de um conceito de pobreza e a escolha de procedimentos de mensuração pertinentes resulta de uma análise cuidadosa de cada realidade social específica, de modo que se possa identificar os traços essenciais da pobreza em determinada sociedade (Rocha, 2003, p. 10). Seguindo esta linha de pensamento, Schwartzman (1997) propõe que as reflexões acerca do fenômeno se elaborem em termos de “síndromes de pobreza”. Estas síndromes, diz o autor, referem-se à abordagem de condições complexas – relativas a linguagem, etnia, cultura, localização, instituições econômicas, educação e história –, específicas dos grupos afetados e de seus ambientes sociais.

Townsend (1993) defende a pertinência da perspectiva relativa da pobreza, afirmando que ela é também corroborada pela percepção de que as sociedades estão passando por rápidas mudanças. Por este motivo, qualquer padrão concebido em algum momento passado dificilmente se justifica em novas condições. Tanto é assim, diz ele, que certas conferências e pesquisas científicas recentes primam por reiterar a confiança em conclusões tiradas de estudos sobre tendências passadas. O fato é que pessoas vivendo no presente podem não estar sujeitas a leis e obrigações vigentes em períodos anteriores. Em diversos países houve mudanças nos padrões de vida, nos hábitos e padrões de associação; novas commodities entraram no mercado; velhas commodities foram modificadas; papéis sociais mesclaram-se, expandiram-se e realocaram-se; hábitos surgiram, modificaram-se e morreram; alterou-se a divisão entre trabalho pago e não-pago, assim como a própria natureza do trabalho.

Townsend (1993, p. 34) também lança críticas aos procedimentos metodológicos que não assumem essas mudanças. É problemático, portanto, que as investigações científicas baseiem-se em artifícios como a mera atualização de qualquer referência histórica de pobreza por intermédio de algum índice de preço, como acontece com o processo proposto por Oster (1978, p. 21) que, ao reconhecer que diferenças de preços ao longo do tempo e no espaço afetam o valor monetário das necessidades, sugere a utilização de índices numéricos que ajustem os efeitos das diferenças de preços na mensuração da pobreza e na formação da base de vários programas contra

a pobreza. A crítica de Townsend dirige-se ao fato de que, ao dar proeminência a um índice deste tipo, cria-se um cenário irreal de estabilidade e continuidade. Mais do que não captar o caráter mutável da relação entre renda e necessidades, procedimentos desta ordem acabam representando a relação de forma distorcida, uma vez que eles assumem que as necessidades são constantes.

Dessa forma, Townsend (1993, p. 35) enfatiza a necessidade de estudos que situem a pobreza relativamente à estrutura social e institucional, em detrimento de abordagens que a denotem simplesmente pela baixa renda. Para o autor, a expressão da pobreza como a mera receita de baixa renda não a distingue conceitualmente da desigualdade. Esta falha afasta a atenção intelectual e científica das condições de privações vivenciadas pelos pobres, que deveriam constituir aspectos fundamentais em todas as análises e estudos. Segundo sua argumentação, a pobreza pode ser mais bem compreendida se forem focalizados não apenas aqueles que são vítimas de má distribuição de recursos, mas justamente aqueles que não dispõem de recursos suficientes para realizarem as demandas sociais elaboradas e os costumes determinados sobre os cidadãos daquela sociedade.

O interesse da investigação científica deve recair então nos indivíduos que são material e socialmente privados em diversos aspectos que podem ser observados, descritos e medidos. Com isso, abre-se a possibilidade do estabelecimento de uma relação entre evidências empíricas e o desenvolvimento da teoria, de modo que as ligações entre estrutura social e renda possam ser perscrutadas e demonstradas, assumindo papel central em qualquer generalização sobre tal “condição social” (TOWNSEND, 1993, p. 36). Para Townsend (*ibidem*), a presente formulação pode ser vista como um avanço, em termos conceituais, em relação às abordagens anteriores. O seu diferencial reside no fato de que a compreensão da pobreza como uma questão social é central. Nesta perspectiva, a noção da relatividade do fenômeno emerge como desdobramento da preocupação com as desigualdades sociais. Contudo, como em qualquer formulação, a tradução das elaborações conceituais em termos de definições operacionais apresenta dificuldades. Usualmente, dentro da abordagem da “privação relativa”, tal operacionalização baseia-se na definição de uma linha de renda, concebida de acordo com o tipo e o tamanho da família. A existência desta linha

depende de evidências científicas que possam balizar o estabelecimento de um patamar, de caráter instrumental, abaixo do qual o acesso às condições de participação ativa da sociedade dificulta-se acentuadamente (Saunders e Whiteford, 1989).

Apesar de o caráter relativo da privação constituir-se em centro de gravidade dessa linha de estudos e de suas discussões sobre a questão, reconhece-se que a noção da relatividade do fenômeno já se encontrava, de modo tácito, em antigos estudos sobre o tema. A vantagem da atual abordagem é, no entanto, que ela assume a ideia como cerne de uma discussão sobre a estrutura social vigente em certa época e local

Até recentemente, a abordagem da pobreza subjetiva não havia sido aplicada pelos economistas aos países em desenvolvimento. Nestes países, o estudo da pobreza tende a restringir-se à pobreza absoluta, à construção de indicadores de necessidades básicas não satisfeitas. Assim, a maioria dos trabalhos desenvolvidos nesta área de investigação baseia-se na perspectiva objetiva. Isto se deve principalmente aos obstáculos encontrados nos estudos estatísticos de larga escala, quando se tenta agregar, para toda a população, as múltiplas percepções individuais que emanam das abordagens subjetivas. Além disso, alguns argumentos se levantam contra o investimento de esforços em investigações acerca da pobreza subjetiva. Townsend (1993, p. 35) defende que a privação subjetiva não pode ser avaliada independentemente da privação efetiva (carência material e social, que merece escrutínio e mensuração), pois esta é tida como fundamental para o entendimento mais completo dos fenômenos social e psicológico, servindo também como pilar para a investigação científica da pobreza. Há também posicionamentos a favor do viés objetivo, com base na alegação de que nem sempre os indivíduos são os “melhores juízes” do que é o melhor para eles (Lok-Dessallien, 2003).

Amartya Sen (1999) expande a abordagem das necessidades fundamentais e incorpora aspectos relativos às demais formulações descritas até aqui. Ele insere a reflexão acerca da pobreza no campo de pensamento sobre justiça social, sobre igualdades e desigualdades, culminando numa elaboração que, sem negar a relevância dos fatores econômicos, enfatiza as conotações legais, as implicações

políticas e sua pertinência social (Sen, 1988, p. 31). Nesta perspectiva de análise da justiça social, as vantagens individuais são aferidas em termos de capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas de que ela usufrui para levar um tipo de vida que valoriza. Disso decorre a noção de que a pobreza não deve ser identificada com o critério padrão da escassez de renda, mas deve ser interpretada como a privação das chamadas “capacidades básicas” (Sen, 1999, p. 87).

A perspectiva das capacidades permite entender melhor a natureza e as causas da pobreza e privação tirando a centralidade dos meios (renda) e focando nos fins que as pessoas buscam e para as liberdades alcançadas a partir desses fins. Com acesso a serviços de educação e saúde melhores, por exemplo, há um aumento no potencial do indivíduo de auferir renda e de, assim, livrar-se da pobreza medida exclusivamente pela renda. Quanto mais inclusivo for o acesso a bens e serviços maior a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a pobreza.

Sen argumenta que o acesso a alimentos e bens, por parte de alguns grupos da população, é função de uma série de fatores legais e econômicos. Ele entende que a disponibilidade de um bem, em um dado espaço, não garante que certos grupos de indivíduos tenham capacidade de adquiri-los por meio de mecanismos como a produção própria, a criação de empregos, sistemas de preços e a constituição de reservas públicas. A partir daí, ele afirma que não é a escassez de bens que gera a miséria e a fome, mas a incapacidade de obtê-los. Ao interpretarem as propostas de Sen, os autores Salama e Destremau (2001, p. 78) percebem que a noção de bem-estar assume centralidade no esquema elaborado pelo economista indiano. De modo sucinto, Sen propõe uma abordagem que rejeita a “utilidade” e a posse de commodities como métricas para o bem-estar. Ele argumenta que bem-estar tem a ver com “estar bem”, o que se refere a ser capaz de ter longevidade, de estar bem nutrido, de ser saudável e educado, além de outros atributos. Diz ainda que a mensuração do “padrão de vida” deve se pautar na vida, e não na posse de commodities (Ravallion, 1994, p. 5).

Amartya Sen (1999), por sua vez, define pobreza de forma mais ampla: como privação das capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como carência de suprimento das necessidades fundamentais. Há introdução de variáveis mais amplas e a conclusão de que pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da vida. Assim, ser pobre não implica apenas privação de bens e serviços, ser pobre afeta o posicionamento dos cidadãos nas diferentes esferas da vida. Capacidade corresponde a um tipo de liberdade para realizar combinações alternativas de funcionamentos ou a liberdade para ter diferentes estilos de vida. Sob esse prisma, para que uma pessoa saia da pobreza e passe a levar uma vida digna e integral, ela deve desenvolver capacidades, por meio de ações individuais e coletivas, que conduzam à melhoria de suas condições de vida e mesmo à superação dos movimentos circulares, reiterativos e desvantajosos que engendram as situações de carências e privações (Salles e Tuirán, 2002, p. 67). Os funcionamentos relevantes para a análise podem variar desde aqueles de natureza física, como estar bem nutrido, estar adequadamente vestido, morar bem e evitar morbidade, até a consecução de objetivos sociais mais complexos, como participar da vida da comunidade. Dessa forma, a abordagem das capacidades abre espaço para que se compatibilizem as noções de pobreza absoluta e relativa, uma vez que privação relativa em renda e *commodities* pode levar a uma privação absoluta em capacidades mínimas (Fukuda-Parr e Kumar, 2003, p. 39). É o entendimento de que os funcionamentos representam um modo de “levar a vida adiante” que faz com que a pobreza não se defina com base no baixo nível de rendimento nem de utilidade, os quais não são identificados com bem-estar.

A pobreza, segundo Sen, deve ser entendida como a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm – a expansão das capacidades humanas está relacionada com o potencial produtivo da sociedade e intimamente relacionada ao alcance do desenvolvimento – de modo que as privações humanas se tornem menos crônicas.

O desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades das pessoas – com foco para os fins em vez de restringi-la para os meios que desempenham um papel importante no processo. A expansão da liberdade é

considerada o fim primordial (papel constitutivo) e o principal meio do desenvolvimento (papel instrumental). O papel constitutivo relaciona-se com a importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar a fome, a subnutrição, a morbidez e a morte prematura, além de saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. Por pressuposto, devem ser removidas as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. A condição de agente livre e sustentável emerge como um pilar fundamental do desenvolvimento. Além de ser uma parte constitutiva do desenvolvimento, contribui para fortalecer outros tipos de condições de agentes livres (alguém que age e ocasiona mudanças e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com os seus valores e objetivos). As diferentes formas de liberdade relacionam-se entre si fortalecendo umas às outras. Liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar renda individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.

As liberdades dos indivíduos são os elementos constitutivos básicos do desenvolvimento apontado por Sen. Assim, dá-se atenção para a expansão das capacidades das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam. Essas capacidades podem ser aumentadas por intermédio das políticas públicas e também a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. São cinco os tipos de liberdade instrumental, analisados por Sen: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. As liberdades políticas referem-se às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em quais princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de

ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos, etc. Incluem os direitos políticos associados às democracias no sentido mais abrangente: diálogo político, crítica, direito ao voto e seleção participativa dos legisladores e representantes do Executivo.

À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, elas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população. Intitamentos econômicos são o conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso de vários canais legais de aquisição que dependem dos recursos disponíveis, das condições de troca, dos preços relativos e do funcionamento dos mercados.

Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como, por exemplo, levar uma vida saudável, livrando-se da morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Nas interações sociais, os indivíduos lidam uns com os outros, com alguma presunção básica de confiança. Quando essa confiança é gravemente violada, as vidas de numerosas pessoas podem ser afetadas negativamente. As garantias de transparência podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.

Finalmente, não importando como opera um sistema econômico, algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas.

A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria absoluta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como, por exemplo, a distribuição

de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados.

Essas liberdades instrumentais alimentam-se umas às outras, reforçando-se. Assim, o crescimento econômico tem de ser julgado não apenas pelo aumento de rendas privadas, mas também pela expansão de serviços sociais que ele pode estimular. De maneira similar, a criação de oportunidades sociais, por meio de serviços como educação pública, saúde e uma imprensa livre, pode contribuir para o desenvolvimento econômico e para uma redução significativa das taxas de mortalidade.

Sen (1999, p. 87-88) aponta aspectos que favorecem a abordagem das capacidades em relação à adoção de um padrão de renda para avaliar a pobreza, mesmo reconhecendo que a renda não é o indicador adequado para avaliar quais são as condições que levam a pessoa para uma vida empobrecida. Em princípio, ele defende que a pobreza pode ser identificada em termos de privação de capacidades, uma vez que tal abordagem se concentra nas privações que são “intrinsecamente” importantes, diferentemente da baixa renda, que é apenas “instrumentalmente” significativa. Um outro aspecto é que a renda não é o único instrumento que gera capacidades, havendo diversos outros fatores que influenciam a privação de capacidades e, portanto, a “pobreza real”. Há ainda o fato de que o impacto da renda nas capacidades é contingente e condicional: a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades distintas e mesmo entre diferentes famílias e indivíduos. Este aspecto é particularmente relevante na consideração e avaliação das ações públicas voltadas para a redução da pobreza ou da desigualdade. Primeiramente, a relação entre renda e capacidade pode ser afetada por diversos fatores, cujas interações podem fortalecê-los reciprocamente. Entre os mais relevantes estão a idade da pessoa – a exemplo da existência de distintas necessidades por parte dos idosos e dos muito jovens –, a diferença de sexo e seus respectivos papéis sociais – como por meio de responsabilidades especiais da maternidade e também de práticas habituais que determinam obrigações familiares –, a localização residencial em zona urbana ou rural – a exemplo do enfrentamento de secas ou enchentes, ou pela insegurança e violência em algumas cidades –, a

atmosfera epidemiológica – observável por doenças endêmicas em uma região –, além de outros sobre as quais a pessoa pode não ter controle – ou tê-lo apenas de modo limitado. Com a finalidade de que se elaborem políticas públicas mais eficazes, é ressaltada a importância de que se contrastem e se observem as diferenças existentes entre os diversos grupos populacionais, classificados de acordo com idade, sexo, e localização do domicílio, entre outros fatores.

Em segundo lugar, afirma-se que algumas desvantagens podem exercer impacto “duplo” sobre a relação entre a privação de renda e a adversidade na conversão de renda em funcionamentos. Explica-se que impedimentos como idade, incapacidades físicas ou doenças reduzem a habilidade de alguém para obter renda. Adicionalmente, estes impedimentos dificultam a conversão da renda em capacidades, dado que pessoas idosas, com incapacidades ou doenças mais acentuadas, podem precisar de mais renda – para assistência, próteses, tratamentos, entre outros – para que possam obter os mesmos funcionamentos. Isto implica que a “pobreza real”, entendida nos termos da privação de capacidades, pode ser mais intensa do que parece ser no espaço da renda. Uma preocupação desta natureza deve ser levada em conta na avaliação de ações públicas para assistir os mais velhos e outros grupos com dificuldades de “conversão” (Sen, 1999, p. 88).

O terceiro aspecto em favor da abordagem das capacidades refere-se à distribuição intrafamiliar da renda. Entende-se que tal questão coloca-se como uma complicação da abordagem monetária da pobreza, sendo este um tema substancial em muitos contextos. O problema reside no fato de que a renda da família pode ser usada de modo desigual, em interesse de alguns membros e não de outros. Neste caso, a extensão da privação de membros negligenciados pode não ser adequadamente refletida em termos de renda familiar. O viés de sexo, por exemplo, pode ser um fator relevante, principalmente na alocação da renda familiar em países da Ásia e do Norte da África: maiores taxas de mortalidade, subnutrição, negligência médica etc., demonstram que a privação de garotas aparece de modo mais evidente sob o prisma da privação de capacidade do que com análises baseadas em renda. Mesmo que este tópico não seja central no contexto de desigualdade e pobreza na Europa e na América do Norte, a iniquidade entre os sexos acontece nos níveis básicos dos países

ocidentais. A Itália, por exemplo, tem uma das mais altas taxas de trabalhos exercidos por mulheres, que não são reconhecidos e nem incluídos no padrão nacional de trabalho contabilizado. A contabilização do esforço e do tempo despendidos e a relativa redução da liberdade têm certa proeminência na análise da pobreza mesmo na Europa e na América do Norte. Há também outros modos de divisões intrafamiliares que, por sua importância, devem ser incluídos entre as considerações relevantes para a política pública na maior parte do mundo (Sen, 1999, p. 88-89).

O quarto e último aspecto colocado por Sen já foi mencionado anteriormente. Ele se refere ao fato de que a privação relativa em termos de renda pode gerar privação absoluta em termos de capacidades. Ser relativamente pobre em um país rico pode ser um grande impedimento de capacidade, mesmo quando a renda absoluta de alguém é alta em termos do padrão mundial. Em um país opulento, mais renda é necessária para adquirir bens e serviços suficientes a fim de se obter o mesmo funcionamento social. Esta consideração, pioneiramente esboçada por Adam Smith em *A Riqueza das Nações*, de 1776, é central à compreensão sociológica da pobreza e tem sido analisada por vários autores (Sen, 1999, p. 89). Um exemplo está nas dificuldades que alguns grupos experimentam de “fazer parte da vida da comunidade”, e que pode ser crucial para qualquer estudo de exclusão social. A necessidade de participar da vida de uma comunidade pode induzir demandas por equipamentos modernos, tais como televisões e carros, em um país onde estes bens são mais ou menos universais – diferentemente do que seria necessário em um país menos pujante.

A contribuição da perspectiva das capacidades para o campo de análises da pobreza está no fato de que ela aumenta a compreensão da natureza e das causas da pobreza e privações, por transferir a atenção dos “meios” (entendendo-se que a renda é apenas *um* meio a que é usualmente devotada muita atenção) para os “fins” que pessoas têm razão de buscar e, correspondentemente, para a liberdade de ser capaz de satisfazer a esses fins. Dessa forma, a relevância da perspectiva da pobreza de capacidades está no fato de que as privações são vistas em um nível mais fundamental, mais próximo das demandas de justiça social.

Deepa Narayan (2000) procura expandir o conceito de pobreza apresentado por Sen a partir das Avaliações Participativas sobre a Pobreza (APP's) como forma de incorporar às suas análises uma dimensão humana e social, entrevistando populações desprovidas, em vários países do mundo, sobre suas opiniões acerca do que é ser pobre. As APP's concentraram-se, basicamente, em como os pobres percebem as várias manifestações da pobreza (renda baixa, falta de alimentos, propensão a doenças), em suas principais causas e fatores limitantes de suas oportunidades (por exemplo, pouco acesso a bens como terras e créditos; fatores geofísicos que causam isolamento e discriminação de sexo, etnia, classe ou religião) e em como eles viam os serviços públicos (por exemplo, centros de saúde, escolas, programas de planejamento familiar ou de extensão agrícola). Assim, ao utilizar esse enfoque, tem-se uma perspectiva multicultural da pobreza, uma perspectiva que perpassa a renda e os gastos em educação e saúde, uma perspectiva que considera a capacidade de os pobres serem ouvidos e de ganharem poder como agentes de seu próprio destino.

Hoje, é consensual a noção de que se trata de um fenômeno social complexo, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente. A multiplicidade de carências e penúrias impostas àqueles que vivem em situações de pobreza faz com que suas existências possam ser prematuramente encurtadas, além de duras, dolorosas e perigosas. Em suas manifestações subjetivas, o fenômeno provoca nas pessoas sentimento de impotência diante de seus destinos, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político. Além disso, como a pobreza não se esgota nos aspectos materiais e individuais, mas inclui as relações sociais, como o acesso ao trabalho e à assistência, as abordagens multidimensionais abarcam ainda dimensões sociais e mesmo políticas relacionadas a essa questão (Salama e Destremau, 2001, p. 113-114; United Nations, 2002, p. 17; Anand e Sen, 2003, p. 204).

A pobreza é percebida como um conjunto de problemas mais abrangentes, constituintes de um emaranhado de fatores que se retroalimentam e que, ao entrarem em sinergia, dificultam a superação de situações de pobreza. O entrelaçamento das

diferentes formas de privação evidencia o caráter múltiplo e cumulativo das desvantagens vividas por aqueles grupos desfavorecidos. Chambers (*apud* Salles e Tuirán, 2002, p. 67) sumariza tais fatores em cinco grupos, vistos ao mesmo tempo como determinantes e consequências da pobreza: a debilidade física, o fato de se viver isolado, a vulnerabilidade, a falta de poder e a insuficiência de renda e de riquezas (Codes, 2008).

White e Killick (2001, p. 15) sugerem uma categorização da multiplicidade de expressões da pobreza, que pode ser útil ao propósito da formulação de políticas públicas. Inicialmente, os autores afirmam que há que se distinguir a pobreza crônica da transitória. Os cronicamente pobres são aqueles confinados à pobreza devido à confluência de uma série de fatores, como ausência de influência política, poucos bens, falta de acesso ao mercado - tirá-los da pobreza requer que se construam seus capitais social, físico, humano e político. A pobreza transitória, por sua vez, tem a ver com a vulnerabilidade a choques, como pode acontecer em casos de colheitas perdidas, flutuações de preços, debilitação da saúde e cortes na oferta de redes de segurança. Reconhece-se que a distinção entre estas duas categorias não é rígida, mas ela é considerada relevante para discernir propósitos de políticas públicas.

A multidimensionalidade da pobreza envolve aspectos de diversas naturezas: materiais, subjetivos, assim como dimensões políticas e sociais relacionadas à questão. Observa-se que se trata, de fato, de um fenômeno de caráter multidimensional, em que as diversas carências e fatores socioeconômicos a ele associados estão inter-relacionados. A pobreza manifesta-se distintamente em áreas urbanas e rurais, em cidades com diferentes graus de urbanização, em distintas condições climáticas e socioeconômicas de acesso à terra e a outros recursos naturais, enfim, em sociedades que apresentam diferentes valores e condições de vida (Rocha, 2003, p. 20; 27).

## **2.2 A desigualdade no mundo**

Mesmo tendo sido tratado de maneiras diversas em diferentes lugares e épocas, a questão da pobreza teve presença marcante ao longo da história econômica e social dos países ocidentais. Ainda que, ao longo do tempo, o fenômeno fosse interpretado de maneiras distintas – com significados culturalmente condicionados e ideologicamente contrastantes - em maior ou menor grau, políticas de Estado e leis foram elaboradas a fim de lidar com a pobreza em alguns países da Europa e nos EUA. Ademais, num estudo realizado em 2017, o Fundo Monetário Internacional (FMI) constatou que, apesar da elevação no padrão de vida e na geração de oportunidades e empregos ao redor do mundo, o crescimento econômico observado nas últimas décadas aumentou a desigualdade nos países desenvolvidos e se mantivesse alta nos países em desenvolvimento – sendo uma das principais preocupações dos líderes mundiais, o que corrobora a tese de que o prolongamento desta situação pode fomentar tensões sociais que colocam em risco o próprio crescimento econômico (FMI, 2017; Saad, 2018).

No caso europeu, tal questão social evidenciou-se a partir do esgotamento do modelo da “sociedade salarial”, uma construção histórica que tinha sido capaz de integrar e oferecer melhores condições de vida à classe trabalhadora. O funcionamento desta sociedade contava com o apoio do Estado de Bem-Estar, por meio do qual se pôde estabelecer um tipo de “propriedade social”, ou seja, um modo de assegurar o acesso aos direitos de cidadania. A relevância do Estado de Bem-Estar enquanto suporte do referido modelo de sociedade reside no fato de que, além de ser o ente responsável pela garantia daqueles direitos, tal Estado desempenhou um papel fundamental para a organização da sociedade nos moldes modernos: foi a partir da sua constituição, com a provisão das proteções sociais, que se instauraram os modos de coesão e regulação social vigentes a partir do século XX, estabelecendo-se assim um modo de encaminhamento da questão social (Castel, 1998).

As transformações por que passou o capitalismo a partir dos anos 1970, relacionadas com a crise do fordismo, provocaram o esgotamento daquele modelo de sociedade e

inauguraram um período de reestruturação econômica e de reajustamento político e social em diversos países, que se estende até os tempos atuais.

A esse período, Harvey (1992) dá o nome de “acumulação flexível”. Nas palavras do autor, a “acumulação flexível, como será aqui denominada, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo: apoia-se na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo; caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas (...). Ela também envolve um novo movimento que será aqui chamado de ‘compressão do espaço-tempo’ (...) no mundo capitalista: os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram, enquanto a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais a difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variado” (Harvey, 1992, p. 140).

Nos EUA, o agravamento da desigualdade é evidenciado quando se constata que as pessoas na metade inferior da distribuição de renda foram totalmente excluídas do crescimento econômico desde a década de 1970, conforme evidenciado no estudo realizado por Piketty, Saez e Zucman (2016) – Enquanto a renda média nacional cresceu 61% entre 1980 e 2014, a da metade inferior ficou estagnada em US\$ 16 mil. Já a evolução das faixas dos 10% superiores, do 1% superior e do 0,001% superior cresceram 121%, 205% e 636%, respectivamente.

Essas reestruturações causaram transformações no mundo do trabalho, entre as quais se deve destacar a proliferação das condições de precariedade e o desemprego (Castel, 1998, p. 33). Com isso, a pobreza deixou de ser uma questão residual, passando a se constituir em uma preocupação central nas sociedades europeias. Segundo Rocha (2003, p. 9), além do colapso de tal modelo, a discussão sobre o tema

avultou-se com a constatação da falência das estratégias empreendidas no período do pós-guerra, por meio das quais se almejava eliminar os redutos remanescentes de pobreza e marginalidade social existentes naqueles países.

Do lado dos chamados países em desenvolvimento, a preocupação com a pobreza acentuou-se com a verificação de que centenas de milhões de pessoas viviam em situação de miséria. Particularmente nos casos daqueles que estavam se tornando independentes após o colonialismo, a perplexidade diante das crescentes realidades de pobreza em massa esvaeceu as esperanças advindas dos incentivos dados pelos programas e teorias de “modernização” então em vigor (Townsend, 1993, p. 27; Hobsbawm, 1995, p. 245).

Frente a esse panorama, surgiu a necessidade de que houvesse uma maior consistência entre os significados atribuídos ao fenômeno nas diversas sociedades. Assim, foi somente a partir do final do século XX que a busca por esta consistência tornou-se central dentro do debate científico. A intenção era que houvesse uma maior coerência entre as produções do campo, de forma que os estudos realizados oferecessem compreensões mais claras sobre as manifestações do fenômeno nas distintas sociedades. Desde então, as discussões que vêm sendo realizadas nos meios acadêmicos e científicos têm buscado construir concepções do fenômeno que possam ser compartilhadas internacionalmente. Note-se que, em períodos anteriores, as produções do campo eram marcadas por uma diversidade de conceitos e entendimentos sobre o tema – muitas vezes divergentes e incomparáveis –, que se desdobravam em uma pluralidade de metodologias de mensuração, de modos de explicação e de estratégias contra a pobreza.

Thomas Piketty (2015), afirma que a questão da desigualdade está no centro dos conflitos políticos. *Grosso modo*, esse conflito opõe tradicionalmente duas posições: de um lado a posição liberal que afirma que só as forças de mercado, a iniciativa individual e o aumento da produtividade possibilitam no longo prazo uma melhora efetiva da renda e das condições de vida, em particular dos mais desfavorecidos – assim, a ação pública de redistribuição deve se limitar a instrumentos que interfiram o mínimo possível; de outro lado a posição tradicional de esquerda afirma que somente

as lutas sociais e políticas são capazes de atenuar a miséria dos menos favorecidos produzida pelo sistema capitalista – assim, a ação pública de redistribuição deve permear o âmago do processo de produção, contestando assim a maneira como as forças de mercado determinam os lucros apropriados para os detentores do capital, bem como a desigualdade entre os assalariados.

A *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (2017) associa o aumento da desigualdade à maior frequência de crises globais, sobretudo por conta da insuficiência de demanda das classes mais baixas e da classe média. Diante desse cenário, há maior assunção de risco quando os investidores direcionam seus recursos em novas formas de rentabilidade com maior volatilidade e incerteza que podem se espalhar globalmente.

O *World Economic Forum* (2017) ressalta que o aumento da desigualdade e o aumento da polarização social e política, como tendências, carregam o potencial para aumentar riscos associados recuperação econômica mais fraca e a velocidade das mudanças tecnológicas.

Apesar de haver discordâncias entre esses dois lados sobre a ação do Estado em relação aos mecanismos econômicos e sociais que produzem a desigualdade, há certo consenso a respeito de diversos princípios básicos de justiça social, por exemplo, se a desigualdade se deve a fatores fora do controle dos indivíduos, como a desigualdade de dotações iniciais transmitidas pela família ou pela sorte – sobre as quais os indivíduos envolvidos não podem ser considerados responsáveis -, então é justo o Estado buscar melhorar, da maneira mais eficaz possível a vida das pessoas mais pobres, isto é, daquelas que precisaram enfrentar os fatores não controláveis mais adversos. O princípio “maxmin” – formalmente introduzido por Kolm em 1971 e Rawls em 1972 e segundo o qual a sociedade justa deve maximizar oportunidades e condições mínimas de vida oferecidas pelo sistema social - reflete essa ideia.

O verdadeiro conflito diz respeito à maneira mais eficaz de melhorar realmente as condições de vida dos mais pobres e à extensão dos direitos que podem ser concedidos a todos. Portanto, apenas uma análise minuciosa dos mecanismos socioeconômicos que produzem a desigualdade é capaz de definir a parcela de

verdade dessas duas visões extremas de redistribuição. São duas formas de redistribuição que se contrapõem: a redistribuição pura e a redistribuição eficiente. A primeira corresponde às situações em que o equilíbrio de mercado é de fato eficiente no sentido de Pareto (ou seja, quando é impossível reorganizar a produção e a alocação de recursos de forma que todos sejam beneficiados) mas nas quais considerações de justiça social pura exijam uma redistribuição que deduza (via imposto, por exemplo) dos indivíduos mais privilegiados e beneficie os mais pobres (via transferências fiscais, por exemplo). A segunda adequa-se aos contextos em que as imperfeições do mercado acarretam intervenções diretas no processo de produção; desse modo, é possível melhorar a eficiência da alocação dos recursos no sentido de Pareto e alcançar a equidade de sua distribuição.

Nesse sentido, a desigualdade é problemática, pois (I) é causa de problemas sociais para todas as camadas da população, sobretudo as menos favorecidas que sofrem seus impactos diretos; e (II) é uma grave ameaça ao próprio modelo econômico tradicional, que é o motor responsável pelo seu agravamento. Joseph Stiglitz (2015) ressalta que as pesquisas e pensamentos que emergiram, sobretudo, pós crise financeira de 2008 expuseram o quão inadequados estão os velhos modelos econômicos. Assim, a igualdade ganha centralidade como força complementar ao desempenho econômico em oposição ao modelo econômico em vigor que considera a desigualdade como um produto natural do crescimento.

Ladislau Dowbor (2017) traz luz a outra inadequação importante dos modelos econômicos tradicionais: O uso do Produto Interno Bruto como medida de progresso. O PIB leva em consideração apenas o volume de riqueza produzida, sem considerar a eficiência da sua distribuição e os impactos ambientais.

Não há razão econômica para a pobreza, pois a produção de bens e serviços, US\$ 85 trilhões em 2020, seria suficiente para garantir para cada família de quatro – considerando a população mundial de 7,8 bilhões de pessoas – uma renda mensal de US\$ 3.600 (R\$18.000 considerando um câmbio de R\$5,00/US\$). Dowbor (2021) destaca que o problema não é econômico, mas sim uma questão de organização política e social – o que pode ser denominado como governança.

Desse modo, para resolver a desigualdade Stiglitz (2012) propõe que é necessário:

- (I) Controlar o excessos da camada superior;
- (II) Fortalecer a camada intermediária e
- (III) Assistir a camada inferior – a base da pirâmide. Essa parcela representa um importante mercado consumidor potencial; no entanto, faltam investimentos em educação, tecnologia e canais de distribuição, pois os investimentos das grandes empresas não são direcionados para a camada mais baixa da população (Prahalad, 2005).

Em complemento, para a América Latina, a Cepal (2021) coloca a proteção social universal como o pilar central do Estado de bem-estar. Ações de curto prazo incluem: Implantação e continuidade de programas de renda básica (atendendo mulheres e as parcelas mais pobres), criação de programas contra a fome. No médio e longo prazos é essencial avançar rumo a (I) uma renda básica universal, priorizando famílias com crianças e adolescentes; (II) novos pactos sociais e fiscais para a igualdade; e (III) a garantia do acesso à saúde, educação e à inclusão digital.

### 3 A DESIGUALDADE NO BRASIL

Fernando Novais (2005) afirma que o Brasil é fruto da colonização europeia. No entanto, as implicações envolvidas nessa assertiva nem sempre são levadas em consideração. Sob a perspectiva histórica, as razões básicas dos acentuados desníveis de desenvolvimento existentes entre os países americanos são encontradas no estudo comparado da colonização europeia nas várias regiões da América.

Na etapa mercantil do capitalismo, cabia ao Estado nacional manter a operação do sistema colonial – isso incluía fomentar o tráfico de escravos e a escravidão e, simultaneamente, criar condições para a liberação da mão-de-obra nas metrópoles, expandir o mercado nacional, protegê-lo da incursão hostil de outros estados rivais, combinar a centralização dos tributos – acumulação de reservas monetárias – com provimento da oferta adequada de crédito para o financiamento da dívida pública e, assim dar curso à expansão da manufatura doméstica.

A partir da análise da formação econômica do Brasil proposta por Celso Furtado (2007), que vai desde a formação da empresa agrícola no século XVI até o processo de industrialização por substituição de importações (fim do século XX) é possível observar que em nenhum momento o Estado esteve fora desse processo.

Tereza Campello e Pablo Gentili (2017), reafirmam a importância de discutir a desigualdade do ponto de vista da renda, olhando o estoque de capital e o patrimônio acumulado pelos ricos. Adicionalmente, Ladislau Dowbor (2021) afirma que é essencial a compreensão do mecanismo de apropriação do excedente social por meio do endividamento – Dados do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) mostram que 60,9 milhões de brasileiros apresentavam dívidas em atraso, o que equivale a 38,7% da população adulta do país.

A exploração por mecanismos financeiros atinge praticamente a todos, e em particular justamente os que ganham até 3 salários mínimos, como ressalta o Banco Central, aumentando a desigualdade, e reduzindo fortemente o estímulo à economia que representaram as políticas distributivas. (Dowbor, 2021).

De acordo com Dowbor (2017), um sistema financeiro saudável é aquele que canaliza recursos financeiros para investimento produtivo, ajuda as famílias a poupar para poder financiar grandes despesas tais como educação superior e aposentadorias, fornece produtos tais como seguros para ajudar a reduzir riscos, cria suficiente quantidade de liquidez útil, gere um mecanismo eficiente de pagamentos, e gera inovações financeiras para fazer estas coisas úteis de forma mais barata e efetiva. Essas funções são cruciais para uma economia de mercado e produtiva. Entretanto, a realidade é outra – o sistema financeiro impõe custos elevados para economia real.

Essa deformação no sistema financeiro – chaves para os elevados recursos obtidos pelas empresas financeiras e traders sem a contribuição produtiva correspondente (renta – *financial rent*) decorre, sobretudo, por meio de cinco mecanismos:

- 1) A falta de transparência, opacidade, por meio do excesso de complexidade ou informação enganosa no processo que é facilitada pelo frágil marco regulatório;
- 2) Elevada concentração do mercado dentro de linhas específicas de negócio, levando a que haja pouca competição;
- 3) Subsídios governamentais de vários tipos, inclusive resgates, impostos subsidiados, contabilidade criativa e vantagens legais criadas por arranjos legislativos, administrativos ou legais;
- 4) Retirada de provisões públicas, que gera um mercado aberto para as finanças e torna a população vulnerável a todos esses canais com excessos de renda e de retornos;
- 5) Regulamentação fiduciária fraca, que permite que floresçam conflitos de interesses.

No Brasil, não é difícil identificar esses mecanismos:

- 1) Mecanismo 1 – O risco Brasil é o principal argumento para justificar o elevado spread praticado pelo sistema financeiro – o problema é a subjetividade desta métrica e a ordem de grandeza dos números. *Grosso modo*, o spread bancário

corresponde à diferença entre as taxas praticadas nos empréstimos (nas modalidades de crédito pessoal e cheque especial, por exemplo, o custo efetivo total pode ultrapassar os 200% ao ano de acordo com a divulgação anual da ANEFAC (2020)) e nas captações dos recursos (taxa que remunera os depósitos à prazo, que corresponde a uma *proxy* da Selic, que ao final de 2021 era inferior a 10% ao ano);

- 2) Mecanismo 2 – 85% dos ativos de crédito estão concentrados em apenas cinco bancos;
- 3) Mecanismo 3 – A constituição de créditos tributários e a não tributação de dividendos garante que os elevados ganhos decorrentes do spread permaneçam no sistema financeiro;
- 4) Mecanismo 4 – Dos cinco maiores bancos, três são privados que detêm mais de 50% dos ativos de crédito totais no Brasil. No ano de 2020 o aumento nos ativos de crédito dos bancos privados foi superior aos dos bancos públicos. (DIEESE, 2021)
- 5) Mecanismos 5 – Não há restrição moral ou marco legal que determine níveis mais razoáveis nas taxas praticadas pelo sistema financeiro.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo e se destaca, inclusive, na América Latina, que é o subcontinente mais desigual do mundo. Essa desigualdade é herdada, a partir de um processo histórico que concentra e centraliza, desde a sua origem, a propriedade de imensos lotes de terra na mão de poucas pessoas, mas também é reproduzida quando observamos que a distribuição da posse da terra no Brasil é uma das mais desiguais do mundo, sendo associada a processos de grilagem, conflitos sociais e impactos ambientais.

Luís Fernando Guedes Pinto *et al.* (2020) ressalta que o índice de Gini da distribuição da propriedade da terra no Brasil é de 73, confirmando a alta desigualdade – o índice varia de acordo com a região mas é mais alto onde predomina a produção de

*commodities* em grandes imóveis e é o mais baixo há maior presença de agricultura familiar.

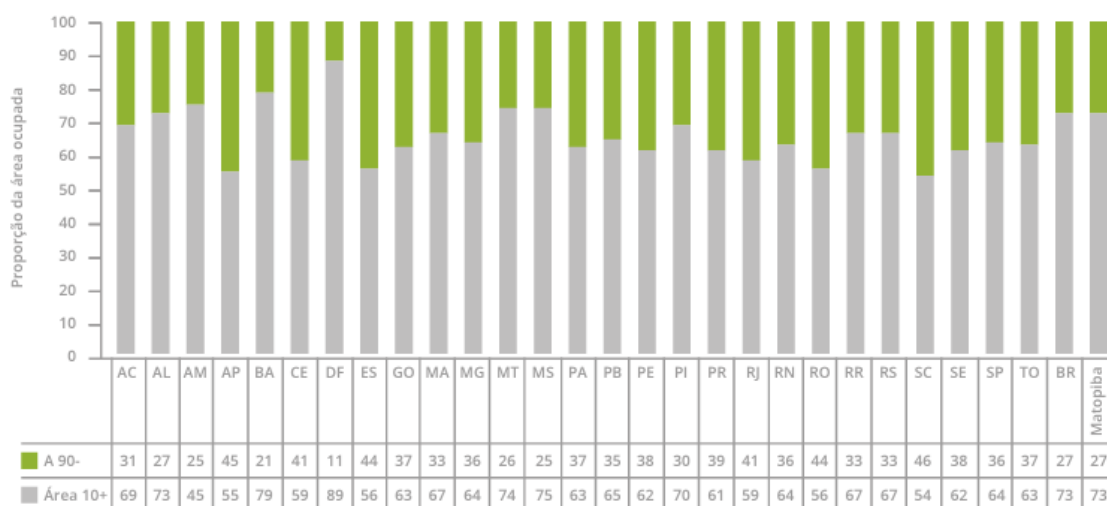
Figura 3.1 – Área ocupada pelos estratos dos 5%, 50% e 90% maiores imóveis da malha fundiária por região e país

Estrato	5% mais		50% mais		90% mais		
	País ou região	Número de imóveis	Área ocupada (%)	Número de imóveis	Área ocupada (%)	Número de imóveis	Área ocupada (%)
Norte		17	57.38	23.591	91.54	370.861	99.84
Nordeste		145	62.17	33.382	95.93	534.825	99.89
Centro-Oeste		125	59.22	14.046	95.85	126.616	99.85
Sudeste		337	50.90	55.738	93.81	461.131	99.73
Sul		448	52.49	54.095	90.85	605.645	99.46
Brasil		129	62.73	31.973	95.65	483.692	99.86

Fonte: Luís Fernando Guedes Pinto *et al.*, 2020.

Um quarto de toda terra agrícola do Brasil é ocupada por 0,3% do total de imóveis concentrados na área de produção de *commodities*. O estrato do 10% maiores imóveis ocupam 73% da área agrícola do Brasil, enquanto o estrato dos restantes 90% menores imóveis ocupa somente 27% da área.

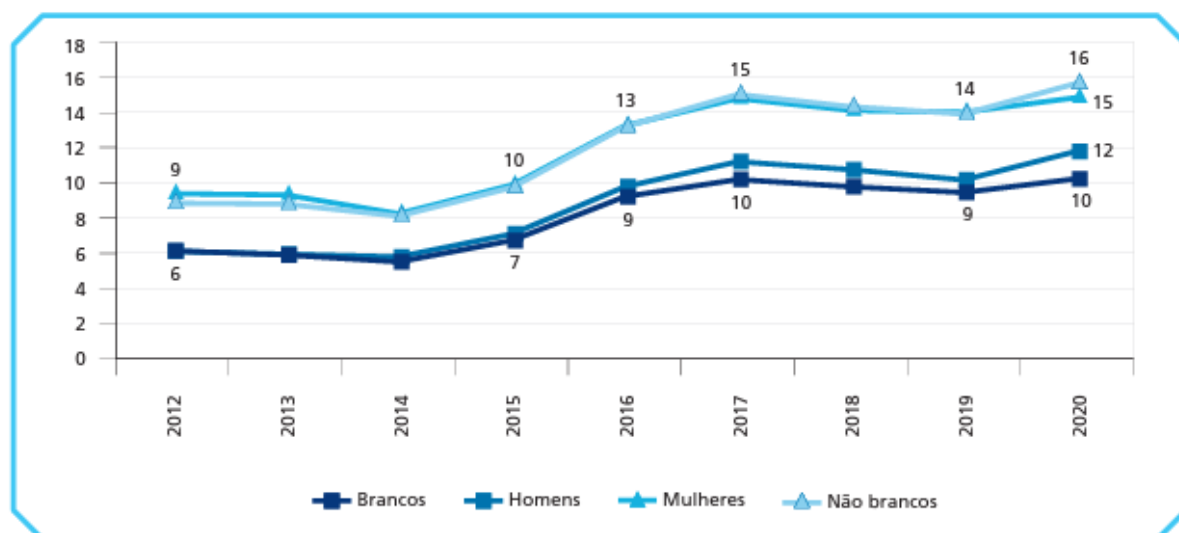
Figura 3.2 – Proporção da área ocupada pelos 10% maiores (A10+%) e 90% menores (A90-%) imóveis da malha fundiária



Fonte: Luís Fernando Guedes Pinto *et al.*, 2020.

Joana Costa, Ana Barbosa e Marcos Hecksher (2021) demonstram, a partir da análise dos dados da PNAD Contínua/IBGE, como é possível, sobretudo em momentos de crise, identificar a desigualdade racial e de gênero no mercado de trabalho. Os dados apresentados mostram que na crise de 2015-16 a taxa de desemprego de mulheres e de não-brancos era, aproximadamente, 3 pontos percentuais superior à taxa de desemprego observada para seus respectivos grupos de comparação. Na crise da Covid-19, o diferencial entre as taxas de desemprego, por raça/cor, era de 6 pontos percentuais. Essa desigualdade se traduz também nas taxas de informalidade, em 2020, o diferencial por gênero e raça/cor era de 5,8 p.p. e 6,2 p.p., respectivamente.

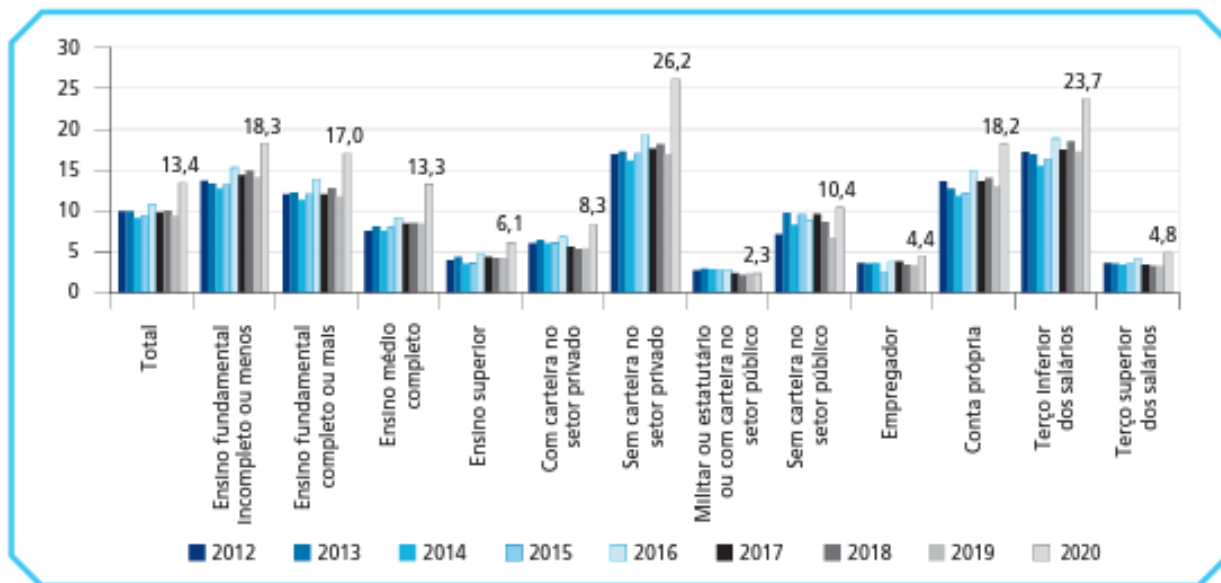
Figura 3.3 – Taxa de desemprego por sexo e raça/cor no segundo trimestre (2012-2020) – em %



Fonte: Joana Costa, Ana Barbosa e Marcos Hecksher (2021) - IPEA (2021) – Texto para Discussão 2684.

Gênero, idade e raça/cor dos trabalhadores estão associados a diferentes níveis de qualificações e inserções no mercado de trabalho o que pode ser determinante para a perda da ocupação. De modo geral, as maiores proporções de ocupados que perdem o emprego estão entre os indivíduos com menor escolaridade, os trabalhadores em ocupações sem carteira assinada, os ocupados em atividade de agricultura, construção ou serviços domésticos e também aqueles que estão no terço inferior da distribuição de salários ou que possuem jornadas parciais.

Figura 3.4 – Transição da ocupação para desemprego ou inatividade (2012-2020) – em % - por escolaridade, posição na ocupação e posição na distribuição salarial



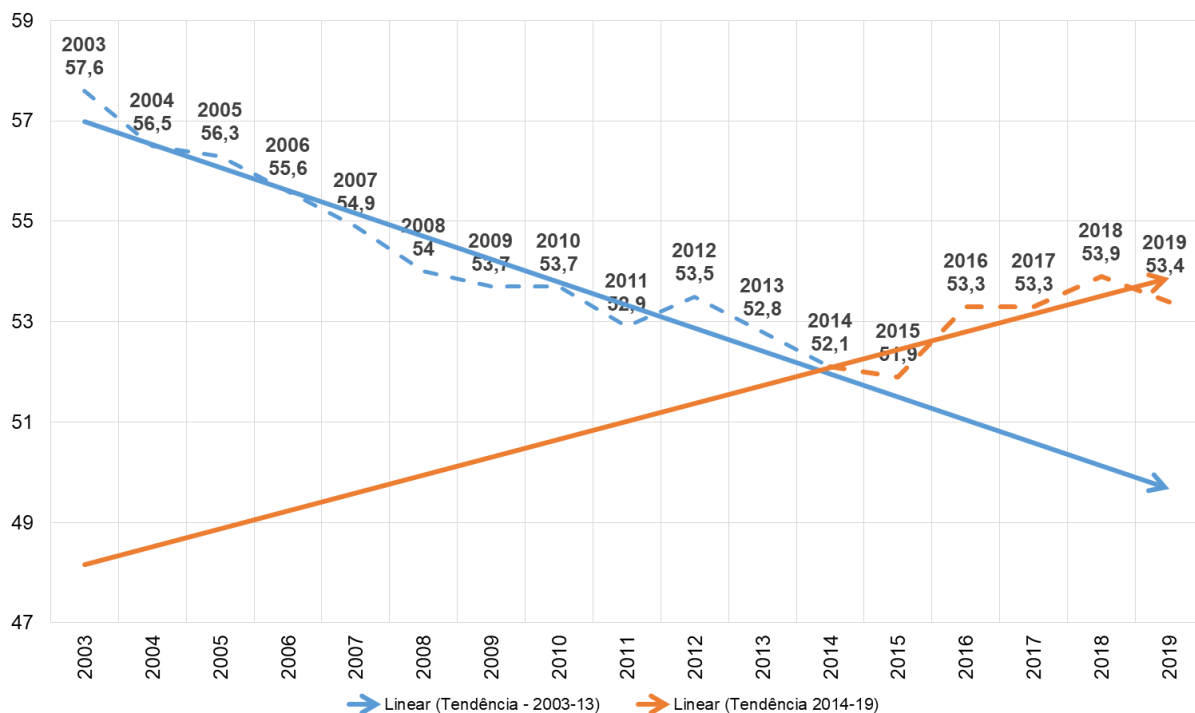
Fonte: Joana Costa, Ana Barbosa e Marcos Hecksher, 2021 - IPEA Texto para Discussão 2684.

A transição tanto para inatividade quanto para o desemprego é marcante em relação ao diferencial por raça/cor. A crise 2015-16 se caracterizou pela elevação da migração para o desemprego e por um aumento desse indicador entre brancos e negros, já a crise de 2020 se diferencia pela forte elevação da transição para a inatividade de forma mais dramática para negros (quase o dobro – aumento de 4,1 p.p. entre negros e 2,9 p.p. entre brancos).

Os autores do texto para discussão do IPEA argumentam que nos momentos de crise – como a de 2015-16 e a de 2020 – a desigualdade de gênero, racial e idade se intensificaram. A crise de 2020 é particular por apresentar uma forte transição dos ocupados para a situação de inatividade.

Ao analisar os dados relativos à distribuição de renda (coeficiente de Gini do Brasil) para os dois períodos – (1) 2003-13 e (2) 2014-19 - a partir de um modelo de regressão linear simples para estimar as tendências, é possível observar uma mudança clara a partir de 2014. Os dados até 2013 mostram uma tendência de queda no indicador, enquanto os dados a partir de 2014 mostram uma tendência de aumento do indicador:

Figura 3.5 – Coeficiente de Gini - Brasil



Fonte: Banco Mundial. World Development Indicators (WDI). Disponível em <http://bit.ly/2BNa4FW>. Acesso em 16/05/2021

A inversão nessa tendência não é um processo natural, o caso brasileiro apresenta uma prova factual em dois sentidos: (I) de que é possível que o crescimento econômico seja socialmente orientado, diminuindo disparidades; (II) De que a desigualdade no Brasil não é apenas oriunda de um processo histórico de formação econômica, mas também de uma contínua dinâmica social que a reproduz em diversas esferas – institucional, cotidiana etc – se fosse diferente, mudanças na orientação da política econômica não repercutiriam tão rápido nos diferentes indicadores de desigualdade social do país.

Nas duas próximas seções serão apresentados os dois modelos vigentes no Brasil: O Modelo Econômico Socialmente orientado, adotado entre 2003-13 e o Modelo Econômico da Austeridade, adotado a partir de 2014.

### **3.1 Os anos dourados: 2003-2013**

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidência da república em 2002 estava ligada ao um desejo de que o ciclo de reformas neoliberais da década de 1990 chegasse ao fim. Porém, desde a Carta ao Povo Brasileiro, Lula já indicava que sua ação no governo se afastaria de muitas bandeiras que o Partido dos Trabalhadores defendia, e incluiria na agenda muitas práticas que o próprio partido se opunha. Uma vez assumido o poder, o governo eleito deu continuidade à política econômica do governo anterior, em alguns aspectos conseguiu até mesmo avançá-la, uma vez que, ao lado do conservadorismo, a oposição às práticas neoliberais se enfraquecia.

Houve clara continuidade da política macroeconômica de FHC, uma vez que o famoso tripé macroeconômico, regime de metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit primário – foi mantido. No entanto, esse é apenas um lado da história, pois tem de se destacar que, a partir de 2006, houve inflexão no governo e tanto a área macro como a social, embora com aspectos de resiliência do modelo anterior, ganharam uma significativa reformulação.

O governo Lula ousou experimentar algo inédito no país, um modelo de políticas em que o social e o econômico dialogam entre si e, além disso, se complementam. Seria o que Kerstenetzky (2012) chamou de políticas sociais economicamente orientadas. Essa nova forma de conceber e executar as políticas gerou bons frutos tanto para economia como para a área social, o que caracterizou o governo Lula como um período de crescimento sustentado e inclusivo.

#### **3.1.1.O modelo econômico do primeiro mandato**

Durante a campanha presidencial de 2002, o Brasil foi alvo de fortes ataques especulativos via redução nas linhas de financiamento externo, aumento no prêmio de risco exigido por credores para obter títulos brasileiros e forte depreciação do real. Cabe apontar que a carta ao povo brasileiro, publicada em meio a grave crise cambial, tinha a finalidade de acalmar os mercados e, ao mesmo tempo, foi bastante reveladora em relação aos rumos que se daria à política econômica caso Lula fosse eleito. Embora a carta apontasse para política mais conservadora do que a princípio era

esperado de um governo de esquerda, é possível inferir também, por meio dela que haveria respeito e compromisso com o lado social. Mineiro (2010), Marques e Mendes (2006) mostram que, de fato, como indicava a carta, o governo Lula adotou uma postura mais amigável aos mercados, especialmente aos mercados financeiros, e relativizou, consideravelmente, em um momento inicial, as posturas de vertentes mais claramente transformadoras ou “heterodoxas”.

Para Carcanholo (2012), a sinalização dada pela carta ao povo brasileiro era que o governo Lula acataria o acordo com o FMI e tudo o que estava implícito nele, ou seja, o país manteria o regime de metas inflacionárias, a política de “mega superávits” fiscais primários e a manutenção do grau e da profundidade das reformas neoliberais já introduzidas no país. Em sua própria análise, o governo consideraria a estabilidade macroeconômica como condição para realização de qualquer política de mais longo prazo.

Ao assumir o governo em 2003, Lula se deparou com um momento conturbado. Vale ressaltar, no entanto, que as interpretações da situação que se encontrava o país são controversas. Morais e Saad-Filho (2005) acreditavam que a crise de 2002 foi bastante grave e, no âmbito institucional, ela tendia a gerar um colapso cambial e monetário. Devido a isso, o governo elevou, significativamente a taxa de juros básica para controlar os preços e garantir o afluxo de capitais externos para o país. Paulani (2008), por outro lado, alega que a crise não ameaçava a economia de um colapso e que isso só aconteceria se fosse iminente um default da dívida externa e um descontrole inflacionário. Para a autora, isso, provavelmente, não aconteceria, uma vez que as reservas internacionais mantiveram-se estáveis até o final de 2002, em torno de 36 bilhões US\$, apesar da fuga de capitais.

De fato o governo Lula tinha pouca margem de manobra. No entanto, como apontam Paulani (2008) e Novelli (2010), tal governo superou a ortodoxia da política econômica do governo anterior, ou seja, aprofundou o modelo herdado e executou políticas econômicas ainda mais conservadoras no país, em vez de buscar alternativas a elas.

Em síntese, a política macroeconômica do governo Lula foi baseada em três pontos: políticas de metas de inflação, câmbio flutuante e metas de superávit primário (tripé).

Esses elementos foram introduzidos no governo FHC, mantidos e aprofundados no governo Lula (Oliveira e Nakatani, 2007) (Marques e Mendes, 2006) (Loureiro, Santos e Gomide, 2011) (Fonseca, Cunha e Bichara, 2013). As medidas econômicas do governo Lula, portanto, representam ampliação das iniciativas que FHC começou a implementar como forma de contornar os problemas que o próprio modelo capitalista neoliberal vinha criando desde a grande crise cambial de 1999 (Boito Junior, 2005).

No plano econômico, tal continuidade representou uma (terceira) etapa do processo de estabilização iniciado com o Plano Real. No campo fiscal, houve aumento da meta de superávit primário do setor público de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. Ocorreu nesse momento política fiscal pró-cíclica que, acompanhada de aumentos sucessivos na taxa de juros, aprofundou a queda no nível de atividade econômica em 2003 (Marques e Nakatami, 2007; Barbosa Filho e Souza, 2010). Assim, além do baixo nível de atividade econômica, o ano de 2003 apresentou aumento do desemprego, redução dos salários médios, da massa salarial e dos salários reais (Kerstenetzky, 2012).

Em relação à política macroeconômica, há certo consenso na literatura a respeito do continuísmo do governo Lula em relação ao governo FHC (Novelli, 2010). No entanto, os mecanismos utilizados para discutir, no âmbito geral, se houve continuísmo, ruptura ou inflexão são muito variados e não será o foco desse artigo, cujo objetivo consiste em avaliar a transição das políticas macroeconômicas e sociais nos governos FHC-Lula.

No início do primeiro governo Lula, os economistas de diversas orientações teóricas fora do mainstream foram surpreendidos pelas políticas macroeconômicas do governo, pois continuaram baseadas no paradigma neoliberal e, tipicamente, mantiveram-se inspiradas pela abordagem dos mercados eficientes (Morais e Saad-Filho, 2011) (Marques e Nakatami, 2007).

As políticas macroeconômicas foram associadas às reformas institucionais da década de 1990, da forte liberalização comercial, desregulamentação financeira, crescente abertura da conta de capitais e outras reformas microeconômicas coerentes com a perspectiva de eficiência dos mercados (Morais e Saad-Filho, 2011) (Carcanholo, 2012).

Em termos de crescimento da economia, redução do desemprego e das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza, o que se apresentam nos primeiros três anos foram resultados inexpressivos (Marques e Nakatami, 2007). Como crítica mais radical em relação às políticas econômicas do governo Lula, tem-se a análise de Gonçalves (2012). Para o autor, as políticas macroeconômicas no governo Lula foram o avesso do nacional desenvolvimentismo que se instituiu nos países da América Latina entre as décadas de 1930-80. Tal conclusão é possível porque o autor compara os dados e indicadores de tal período ao dos anos de 2002-10.

A expectativa para o governo Lula era que o ciclo de reformas neoliberais se esgotasse e que se formasse uma nova esfera pública, em que as políticas sociais seriam priorizadas com base em novas formas de legitimação (Sobottka, 2006). Porém, como ressalta Paulani (2008), a rendição do governo ao “canto da sereia” do discurso neoliberal não foi apenas temporária e estratégica, como muitos pensaram ao ceder na justificativa de que a única política possível de ser adotada naquele momento era aquela.

O fato de o presidente Lula ser de um partido de esquerda, um representante popular, fez com que o povo vislumbrasse um governo que priorizasse a utilização das políticas econômicas que beneficiassem o povo, políticas que reparassem o descaso que a classe trabalhadora vivenciou com os governos anteriores. Porém, a realidade se apresentou de outra forma, pois, uma vez alcançado o poder, o governo realizou a princípio uma política econômica bastante conservadora.

O governo justificava tal postura ao mostrar que o Brasil estava à beira de um precipício, tendo que tomar medidas urgentes para reverter a situação. Para Paulani (2008), levando em consideração o comportamento das reservas, as boas perspectivas da balança comercial e o fato do país já ter assinado aquele período o acordo com o FMI, a justificativa do governo para ter tomado drásticas medidas monetárias e fiscais torna-se pouco plausível, pois se retira o argumento de que o perigo vinha das relações exteriores e do descontrole monetário interno. Para a autora, o governo se apoiou no risco país elevado (2.246 pontos em setembro de

2002), dólar supervalorizado (R\$4,00/USD) e o preço baixo dos títulos públicos no exterior para explicar seu comportamento. Porém, a redução do risco país, a revalorização da moeda doméstica podem ser bastante prejudiciais ao país. “Elas podem aprofundar um verdadeiro precipício que é social e no qual o Brasil está metido há pelo menos uma década, preso que está nas armadilhas de um modelo no qual crescimento e emprego não são prioridades” (Paulani, 2008, p.28).

A continuidade da ortodoxia econômica (entre os anos 2003-05) criou entraves ao crescimento, à melhoria no mercado de trabalho e ao financiamento da política social (Fagnani, 2011). Inicialmente, o governo Lula não alinhou de forma estratégica a área econômica à social, que gerou resultados pífios nas duas áreas. Mas no fundo, o desejo de avanço social ainda era uma semente dentro do partido eleito, a qual foi sendo germinada aos poucos e, pode ser considerada que no segundo mandato, desabrochou de fato. No entanto, ao fim dos oito anos de governo do PT ainda não estava madura a política social ao nível de um solidificado Estado de Bem-Estar Social, e muito disso pode ter ligações com a manutenção de uma política econômica de viés conservador.

### **3.1.2.O aspecto social no modelo econômico do segundo mandato**

No segundo mandato houve uma intensificação do aspecto social dentro do governo Lula. O que de fato aconteceu foi a progressiva aceleração do crescimento da economia brasileira com baixa inflação (Beluzzo, 2013). Segundo Barbosa Filho e Souza (2010), o desenvolvimento econômico e social foi obtido concomitantemente, com estabilidade macroeconômica, ou seja, com controle da inflação, redução do endividamento líquido do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas diante dos choques internacionais.

Há opiniões variadas a respeito da economia brasileira a partir do governo Lula (2003-10). Por um ângulo, economistas de diversos matizes e o próprio governo enfatizam o bom desempenho da economia devido às altas taxas de crescimento, principalmente se forem levados como padrão de comparação os oito anos anteriores

e vislumbrarem nisso a volto do desenvolvimentismo no Brasil. Outros concordariam que houve guinada de rumo, porém lamentaram o abandono da ortodoxia pelos ímpetus redistributivistas, interpretando os novos rumos como uma forma de populismo (Fonseca, Cunha e Bichara, 2013).

A partir de 2006, e especialmente, durante o segundo mandato do governo Lula (2007-10), houve inflexão na política econômica brasileira, com bons resultados macroeconômicos em termos do crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução de pobreza (Morais e Saad-Filho, 2011) (Mattos e Jayme, 2011).

Para Barbosa Filho e Souza (2010), o desempenho macroeconômico insatisfatório incitou o debate entre a visão neoliberal e a visão desenvolvimentista, ao final de 2005, no interior do governo Lula. Para os autores, esse debate teria ocasionado a inflexão da política econômica, momento em que houve a substituição da equipe econômica inicial por defensores de uma política de maior atuação do Estado. Embora divergissem em alguns pensamentos, a nova equipe econômica optou por uma postura mais pragmática. Com o intuito de acelerar o crescimento e aumento o potencial produtivo do país, foram realizadas (i) medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário; (ii) aumento das transferências de renda e do valor do salário mínimo como promotores da aceleração do desenvolvimento social, e; (iii) retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo e elevação dos investimentos públicos.

Nesses aspectos, claramente, o segundo mandato do governo apresentou mudanças em relação ao primeiro. Houve o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o alargamento do sistema de crédito consignado para bens de consumo, a ampliação do valor e volume dos programas de transferência de renda, e a política de valorização do salário mínimo. A partir do segundo mandato, a política fiscal não mais se limitou a ser um instrumento de garantia de solvência para os credores, pois passou também a desempenhar o papel de instrumento de política para o crescimento econômico e de melhoria da distribuição de renda (Loureiro, Santos e Gomide, 2011).

“Parece não haver muitas dúvidas de que o governo Lula obteve o melhor desempenho da história recente brasileira em termos de evolução do PIB per capita e inclusão social” (Mattos e Jayme, 2011, p.35). Tem de se ressaltar que, apesar dos bons resultados, muitas dificuldades não foram ultrapassadas, e o país ainda carece de fortalecer sua economia, em especial seu front externo, e de desenvolver um Estado de Bem-Estar mais consolidado.

O governo Lula cumpriu, apenas em certa medida, o itinerário liberal das políticas sociais similares aos anos de FHC, pois as ações distributivas que empreendeu revelaram posição mais comprometida com os pobres (Melo, 2009).

De fato, a atuação política social do governo Lula teve forte cunho assistencialista, o que poderia indicar o continuísmo com FHC, porém, o social do governo Lula foi, além do “residualismo”, compensatório. Prova disso refere-se ao fato de que, até o programa de transferência de renda (PBF) que aparentemente se encaixa no receituário neoliberal, foi pensado e tem tentado ir além do assistencialismo compensatório. Como aponta Kerstenetsky (2013), a aposta dos idealizadores do PBF consistiu na realização da redistribuição e o compromisso com oportunidades, o que permite diferenciar tal programa de políticas sociais residuais, neoliberais e afins. Além disso, o coloca na linha de tradição crítica ao pauperismo que desembocou no relatório Beveridge e que no Brasil desaguou nos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

Para Fagnani (2011), a política social de Lula pode ser compreendida em duas etapas bem definidas: a primeira – Mudança ou continuidade (2003-2005)? – representa o momento de manutenção da ortodoxia econômica que gerou tensões nos rumos da política social, permanecendo nesse momento definida a estratégia social de Lula; a segunda – Ensaio Desenvolvimentista (2005-2010) – caracteriza a fase de minimização das tensões, o que levou aos rumos da construção de uma estratégia na qual políticas universais e focalizadas pudessem ser concebidas como complementares e não excludentes ou exclusivas.

No governo Lula, o país voltou a crescer, aumentou sua arrecadação e conseguiu proporcionar renda e cidadania, por meio da implantação de uma série de políticas de

inclusão social, como o PBF ou o “ProUni”; e por meio do “desenvolvimento sem inflação”, que criou empregos e renda (Melo, 2009). O aumento dos gastos do governo e das transferências teve impacto na demanda agregada, o que possibilitou uma recuperação modesta, porém extremamente necessária do investimento público, com ênfase na infraestrutura (Serrano e Summa, 2011). “Entendendo, é claro, que escolhas econômicas não são somente técnicas, mas, antes de tudo políticas, Lula fez ‘escolhas técnicas politicamente orientadas’” (Melo, 2009, p.4).

Nos subperíodos de 2006-08 e 2008-09, foi crescente a instrumentalização das políticas sociais em prol do crescimento econômico, além de certa configuração das políticas econômicas pensando em seus possíveis impactos sociais – mantendo intacta, no entanto, a prioridade atribuída à estabilização econômica (Kerstenetzky, 2012).

Em síntese, as ações sociais do governo Lula foram: inicialmente Programa Fome Zero, logo substituído pelo PBF; ampliação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf); criação do Programa de Alimentos e do Seguro da Agricultura Familiar; aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); instituição do Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Susan); lançamento do Plano Nacional de Saúde e fortalecimento do Programa Farmácia Popular. Reestruturação da atenção de urgência e emergência (Samu); lançamento do Programa Brasil Sorridente; no campo da habitação, como medida anticíclica, lançamento de um novo programa, denominado “Minha Casa, Minha Vida”.

O Governo Lula também apostou no mercado interno como principal fonte de dinamismo para economia nacional (Mercadante, 2010; Pochmann, 2011). O fortalecimento do mercado interno se consolidou a partir de 2006, momento que se expandiu o consumo simultaneamente ao forte crescimento da FBCF (Mercadante, 2010). O ano de 2004 é característico na série histórica, pois mostra a recuperação do dinamismo. Fica claro, portanto, um certo fortalecimento gradual na gestão operacional e técnica do Estado, reativando o planejamento que atua como

reorganizador do investimento público e da coordenação das expectativas do setor privado (Pochmann, 2011).

Além da menor taxa básica de juros, diversas ações visaram ampliar a disponibilidade de crédito para o consumo e mais tarde para a compra de residências. Nesse aspecto os bancos públicos tiveram importante papel por meio da ampliação da disponibilidade de crédito para consumo, para o setor imobiliário e também para o investimento em geral (Serrano e Summa; 2011).

Em suma, a volta dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, os incentivos ao setor privado, voltados para expansão dos investimentos, da produção e das exportações, e as políticas de renda e de inclusão social permitiram, especialmente, a partir de 2004, crescimento mais regular da economia e guinada na tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais (Mercadante, 2010).

O colapso financeiro internacional de 2008 gerou questionamentos em muitos dos dogmas do “pensamento único”, abrindo uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social preconizado pela Constituição de 1988 (FAGNANI, 2011). Nesse contexto, o segundo governo Lula realizou política tipicamente keynesiana, utilizando-se do gasto público e do crédito via bancos públicos para suavizar os efeitos da crise de 2008 (Mattos e JAYME, 2011). Uma das estratégias que o governo Lula utilizou para combater os efeitos sociais da crise consistiu em escolher o aspecto social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico (Mercadante, 2010). Como mostra Pochmann (2011), o gasto social, ao mesmo tempo em que constitui um instrumento fundamental para harmonia social, possibilita o desenvolvimento econômico, na lógica de distribuir para ampliar os horizontes da economia e crescer a renda para redistribuí-la menos desigualmente.

Embora o governo Lula tenha obtido resultados bons em termos de crescimento do produto e da distribuição de renda desde 2006, ainda parece haver problemas estruturais no arcabouço da política econômica que pode frustrar futuramente o desenvolvimento da economia (Serrano e Summa, 2011).

Diante de uma realidade fortemente marcada pela desigualdade, pobreza, educação e saúde precárias, e todas as demais mazelas que compõem o cenário histórico brasileiro, é fácil concluir, em nossa avaliação, que a política social nunca foi protagonista no país. A história brasileira mostra que as ações sociais sempre foram pensadas, desenhadas e executadas de maneira secundária e sem diálogo com a política econômica, como se o social pudesse avançar sem o econômico e o econômico, por sua vez, sem o social.

O objetivo primário da política social é proteção social, prevenção contra riscos, redução das desigualdades e pobreza, promoção da justiça social e efetivação de capacidades. No entanto, ao cumprir esses objetivos, as políticas sociais impactam variáveis econômicas, uma vez que a proteção e a prevenção contra riscos proporcionam estabilidade econômica, economiza capacidade produtiva, liberam as empresas de muitos custos sociais etc. Do mesmo modo, as políticas econômicas são desenhadas de acordo com os objetivos econômicos que elas pretendem produzir, no entanto, elas também têm impactos sociais que podem ou não ser deliberadamente buscados (Kerstenetzky, 2012).

Certamente, em um contexto de profundas desigualdades como é o brasileiro, alinhar o econômico com o social seria uma forma de crescer via repartição do “bolo”. Afinal, a política social também cumpre funções economicamente proativas, contribuindo para o desenvolvimento econômico (Kerstenetzky, 2014).

Para Kerstenetzky (2012), o gasto social possibilita não apenas alcançar direitos, mas pode ser usado para relaxar suas próprias condições de financiamento, fazendo com que o orçamento social de certa forma possa ser endógeno à própria política social. Da mesma forma, a própria política econômica pode ser modulada com base em condicionalidades sociais. Essa seria a ideia de “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas”. Para a autora, as políticas sociais economicamente orientadas detêm a capacidade de promover crescimento redistributivo e autossustentável do produto e renda. O contrário de visões liberais que enxergam as políticas sociais apenas como gastos e não como investimento.

### **3.2 Retrocesso: 2014-2020**

No final de 2016, foi aprovado no Congresso Nacional a proposta apresentada pelo governo Temer do teto dos gastos públicos, instituindo um novo regime fiscal, no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social da União. Segundo o diagnóstico da equipe econômica do governo, o problema da despesa pública primária é de caráter estrutural, devido, sobretudo, às despesas obrigatórias definidas na Constituição Federal de 1988. Além disso, o novo regime fiscal seria um ajuste a médio e longo prazo capaz de conter e reverter a trajetória de aumento do gasto público e da dívida pública, aumentando a confiança dos agentes econômicos, capaz de diminuir pressões inflacionárias e, assim, retomar o crescimento econômico.

O novo regime fiscal delimita que, a partir de 2017, as despesas primárias totais são congeladas em termos reais por 20 exercícios financeiros. Ou seja, o valor da despesa primária deve corresponder ao valor referente ao ano imediatamente anterior corrigido pela variação do IPCA publicado pelo IBGE ou de outro índice que vier a substituí-lo. O critério de apuração é o regime de caixa, desembolso efetivo de recursos. Assim, fixa para cada ano o limite de despesa primária do poder Executivo, Judiciário e Legislativo, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, Defensoria Pública da União, entidades da administração pública federal direta e indireta, fundações instituídas e fundos mantidos pelo poder público e as empresas estatais dependentes.

Valem ser destacados outros cinco pontos do novo regime fiscal:

- 1) Em caso de descumprimento dos limites por algum órgão ou poder, foram estabelecidas vedações focadas, principalmente nas despesas com servidores públicos, em novas contratações de servidores e em benefícios e incentivos tributários;
- 2) Não estão incluídas nesse limite as transferências constitucionais para os estados, municípios e Distrito Federal, os créditos extraordinários para custear despesas imprevisíveis e urgentes, despesas para realização de eleições pela Justiça Eleitoral e aumento de capital de empresas estatais não dependentes;

- 3) Altera a vinculação constitucional entre receitas e despesas públicas, com destaque para os limites mínimos que eram estabelecidos para as áreas da saúde e da educação. Desta forma, revoga o artigo 2º da Emenda Constitucional n. 86 de 2015 (EC85) que estabelece aumento progressivo para os gastos mínimos com saúde em percentuais da Receita Corrente Líquida. Assim, há a desvinculação das receitas e das despesas nas áreas da saúde e da educação que também estarão sujeitas ao teto de gastos e, desta forma, ao congelamento no valor real de 2016;
- 4) Há a possibilidade de alteração do método de correção dos limites de gastos somente a partir do décimo ano de vigência por proposta do Presidente da República;
- 5) Está restrito às despesas primárias, não levando em consideração despesas financeiras com o financiamento da dívida pública.

Em termos de experiência internacional, a base do Modelo econômico da austeridade, é uma peculiaridade brasileira devido às suas particularidades e à sua longa duração. Essa regra se concentra no nível de despesa, estabelecendo um limite máximo sobre o orçamento que os governos devem controlar objetivando reduzir os gastos públicos.

A União Europeia também utiliza metas fiscais estruturais, porém, ajustadas ao ciclo econômico e com cláusulas que proporcionam, temporariamente, uma maior atuação em termos fiscais em situações específicas como a de uma grave crise econômica. Além disso, desde 2011 foi estabelecido um limite de crescimento de despesa com base na taxa de crescimento do PIB em longo prazo. Além disso, a maioria desses países já possuem uma estrutura de fornecimento de serviços públicos consolidada. Logo, esse regime fiscal europeu é muito diferente do aplicado no Brasil.

A inversão no modelo econômico socialmente orientado se consolida institucionalmente ao final de 2016, no governo de Michel Temer. Mas, é no início do segundo mandato do governo de Dilma Rousseff, que a mudança no modus operandi ocorre – com a implantação de um forte ajuste fiscal, com cortes de gastos, contenções de despesas e investimentos visando frear o desequilíbrio das contas públicas que, ao final de 2014, registraram um déficit primário de 0,6% do PIB.

As sucessivas reduções na taxa básica de juros não foram capazes de impactar positivamente o nível de atividade econômica, pois não houve realização dos investimentos. A desvalorização do real e o ajuste nos preços administrados – que foram contidos nos anos anteriores, contribuíram para aumentar as pressões inflacionárias que resultaram no aumento da taxa Selic em 2014 e 2015 – restringindo a capacidade anticíclica da política monetária e creditícia e agravando ainda mais a situação fiscal.

No período, houve ainda uma queda significativa nos preços internacionais das commodities e os impactos dos desdobramentos da crise política e da Operação Lava-Jato. O CRB, índice calculado pela Thomson Reuters a partir da média aritmética dos preços futuros de commodities, apresentou queda de aproximadamente 43% ao final de 2015, quando comparado ao maior patamar observado em 2014. A queda no preço impactou negativamente a receita de exportação e a capacidade de investimento das empresas, especialmente dos segmentos de petróleo, mineração e siderurgia. Já a Operação Lava-Jato impactou direta e negativamente dois dos principais setores da economia, petróleo e gás e construção civil pesada, e toda cadeia produtiva relacionada.

A crise econômica combinada à crise política e institucional impulsionou o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff no primeiro semestre de 2016. Ao assumir a presidência, Michel Temer trocou a equipe econômica, nomeando Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda e intensificando a aposta do governo nas políticas baseadas na austeridade – esse regime foi, inclusive, anunciado como a principal medida para:

- I. Equilíbrio das contas públicas;
- II. Retomar a confiança dos agentes econômicos e impulsionar a atividade econômica e a geração de empregos.

O resultado, no entanto, foi a contínua piora no desempenho fiscal (que passou a acumular sucessivos déficits), no mercado de trabalho (com uma tendência de aumento na taxa de desemprego) e um nível de estagnação do crescimento econômico, com taxas de crescimento do PIB equivalentes a 1,1% em 2017 e 1,1%

em 2018. A aprovação do novo regime fiscal refletiu um aparente autoengano coletivo, se baseando na visão predominante de que o Orçamento Público funciona como o orçamento doméstico e, desse modo, num período de crise é necessário o corte de gastos. A atuação do Estado, mediante aumento dos investimentos e por meio do efeito multiplicador, tende a fomentar o investimento privado – pois contribui para a estabilidade do ambiente de negócios no país.

O engessamento da política fiscal por um período tão longo impede que o Estado atue, por meio de política fiscal anticíclica – por exemplo, investimentos públicos, em períodos de adversidade internacional e crises internas.

A Emenda Constitucional do Teto de Gastos configura, portanto, um dos principais mecanismos de institucionalização do Modelo Econômico da Austeridade, pois trata a redução do gasto público, independente da finalidade, como um fim em si mesmo, sem considerar os impactos sociais perpetuando, assim, a manutenção de uma estrutura de sub-investimento em infraestrutura, competitividade, nível de atividade e de sub-aproveitamento do potencial de crescimento e desenvolvimento econômico.

## 4 CONCLUSÃO

A desigualdade social é uma das principais preocupações dos líderes mundiais, pois seu prolongamento tende a fomentar tensões sociais que colocam em risco a estabilidade da sociedade e sustentabilidade do crescimento econômico.

No presente trabalho buscou-se aplicar a concepção da pobreza e da desigualdade como um fenômeno multidimensional, com condicionantes históricos interligados com o processo de desenvolvimento político e social das economias capitalistas.

As raízes históricas desse fenômeno podem ser evidenciadas a partir do esgotamento do modelo da “sociedade salarial”, a relevância do Estado de Bem-Estar, por meio do qual se pôde estabelecer um tipo de propriedade social, ou seja, um modo de assegurar o acesso aos direitos de cidadania.

O processo de formação do Estado de Bem-Estar social foi assíncrono entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento – em maior ou menor grau, a maturação desse processo não garantiu que as desigualdades históricas fossem completamente sanadas e tampouco impediu que as desigualdades existentes em diferentes dimensões fossem reproduzidas.

A deformação do sistema de intermediação financeira, que recebe das famílias, empresas e governos uma elevada parcela de recursos financeiros sem ter uma contribuição produtiva correspondente (renta, *financial rent*) contribui para a manutenção dos recursos fora da esfera produtiva – aumentando (I) a alavancagem das empresas financeiras e (II) a concentração do risco e possibilidade de contágio da economia. Esse processo é mundial e garante que, mesmo durante severas crises econômicas, haverá maior concentração da riqueza e, portanto, aumento da desigualdade.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. A desigualdade é histórica, mas é um passado que se faz presente à medida que os mecanismos de sua reprodução operam livremente para aumentar a distância entre os mais ricos e os mais pobres.

Recentemente, o Banco Mundial reconheceu que, entre 2003-13, o Brasil foi capaz de combinar um modelo que combinou crescimento econômico, a partir de um mercado interno aquecido, com desenvolvimento social - Modelo econômico socialmente orientado.

A partir de 2014, no entanto, houve uma reversão para o Modelo econômico da austeridade. O impacto da adoção desse modelo a partir do ajuste fiscal e, sobretudo, da aprovação da Emenda Constitucional do Teto de Gastos engessou a capacidade do Estado de operacionalizar uma política fiscal de caráter anticíclico seja de forma gradual, seja por necessidade decorrente de crises internacionais ou domésticas.

A manutenção da estabilidade monetária não impediu o agravamento da recessão iniciada em 2015-16 e o advento da pandemia da Covid-19 em 2020 associadas à paralisia do Estado em promover o crescimento por meio da política fiscal reverteram a tendência de redução das desigualdades alcançada durante a vigência do Modelo econômico socialmente orientado gerando uma tendência de agravamento dessas mazelas sociais.

## REFERÊNCIAS

Anand, S., & Sen, A. (2003). Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective. Em S. Fukuda-Parr, & A. Kumar, Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm (pp. 204-219). Oxford University Press.

Banco Mundial. (2001). O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana.

Banco Mundial. (2016). Retaking the path to inclusion, growth and sustainability: Brazil systematic country diagnostic. Washington DC: World Bank Group.

Banco Mundial. (2021). World Development Indicators. Washington, DC.

Benites, Afonso. Não é Doença, é Fome. El País Brasil. São Paulo. 21 de maio de 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-05-24/nao-e-doenca-e-fome.html>. Acesso em: 23/05/2021.

Beveridge, S. (1942). The Beveridge Report. Acesso em 13 de 01 de 2020, disponível em Social Insurance and Allied Services - Presented to the Parliament by Command of His Majesty: <https://sourcebooks.fordham.edu/mod/1942beveridge.asp>

Carvalho, J. M. (2002) Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Castel, R. (1998). As metamorfoses da questão social - uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes.

Ciaschi, M., Costa, R. D., Rubião, R. M., Paffhausen, A. L., & Sousa, L. D. (2020). A Reversal in Shared Prosperity in Brazil: Brazil's poverty and inequality since 2014-16 domestic crisis. Banco Mundial. Washington DC: World Bank Group.

Crespo, A. P., & Gurovitz, E. (2002). A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE-Eletrônica.

Creswell, J. W. (2010). Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed.

Codes, A. L. (2008). A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:  
[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1332.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf)

Drewnowski, J., & Scott, W. (1966) The level of living index. Report #4, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development,

Fishlow, A. (1972). Brazilian size distribution of income. American Economic Review, pp. 391-402.

Fukuda-Parr, S., & Kumar A. K. S. (2003) The concept of Human Poverty. In: Fukuda-Parr, Sakiko e Kumar, A. K. Shiva (Orgs.). Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Oxford: Oxford University Press, p. 38-47.

Dowbor, L. A era do capital improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

Ghai. et al. (1979) Agrarian Systems and Rural Development. London: Macmillan Press.

Gil, A. C. (2017). Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas.

Haan, A. de. (1999) Exclusión Social en la política y la investigación: Operacionalización del concepto. In: Pobreza y Desigualdad: Reflexiones Conceptuales y de Medición. Santafé de Bogotá: Cinep, p. 19-38.

Harvey, D. (1992) A condição Pós-Moderna. São Paulo: Ed. Loyola.

Hoffmann, R. (2002). A distribuição de renda no Brasil no período 1992-2001. Economia e Sociedade, pp. 213-235.

Hobsbawm, E. J. (1995) Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). IBGE. Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais.

Ivo, A. (2002) Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. Pobreza e desigualdades sociais. Salvador: SEI, p. 07-27.

Jamur, M. (2000). A noção da pobreza frente às desigualdades. Em I. Camarotti, & P. K. Spink, Estratégias locais para redução da pobreza: construindo a cidadania (pp. 18-21). São Paulo: EAESP-FGV.

Kerstenetzky, C. L. (2012). O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão - a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier - Campus.

Lima, A. L. M. C. (2002) Combate à pobreza na América Latina: uma abordagem comparativa. In: Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia (Org.) Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador, v.63, p.01-263.

Lok-Dessallien, R. Review of poverty concepts and indicators. Disponível em:

[http://www.undp.org/poverty/publications/pov\\_red/Review\\_of\\_Poverty\\_Concepts.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Review_of_Poverty_Concepts.pdf). Acessado em 20/03/2021.

Mestrum, F. (2002) Mondialisation et Pauvreté: De l'Utilité de la Pauvreté Dans le Nouvel Ordre Mondial. Paris: L'Harmattan.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (2021). MDIC. Fonte: Estatísticas de Comércio Exterior em Dados Abertos: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/base-de-dados-bruta>

Narayan, D. (2000). *Voices of the poor - Can anyone hear us?* Washington, DC: Oxford University Press.

Oster, S. (1978) *The definition and measurement of poverty*. Boulder: Westview Press Inc.

Passos, L., & Guedes, D. (2015). O social economicamene orientado: políticas sociais do governo Lula. *Univesitas Relações Internacionais*, pp. 25-36.

Ravallion, M. (1994) *Poverty Comparisons*. Chur: Harwood Academic Publishers.

Rocha, S. (1997) *On Statistical Mapping of Poverty: Social Reallity, Concepts and Measurement*. In: *Seminar on Poverty Statistics*. Santiago.

Rocha, S. (2003) *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Ed. FGV.

Ross, D., & Shillington, R. (1989) *The canadian fact book on poverty*. Ottawa: Canadian Council on Social Development Publications.

Rowntree, S. B. (2000). *Poverty: a study of town life*. Bristol: Policy Press.

Salama, P., & Destremau, B. (2001) *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda*. Petrópolis: Ed. Garamond.

Salles, V., & Tuirán, R. (2002) *Três propostas conceituais e alguns argumentos metodológicos a considerar na pesquisa sobre pobreza. Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, p. 65-74.

Saunders, P., & Whiteford, P. (1989) *Measuring Poverty: A review of the issues*. Australia: Discussion Paper, Office of Economic Planning Advisory Council.

Schwartzman, S. (1997) *Brazil: Expert group on poverty statistics*. In: *Seminar on Poverty Statistics*. Santiago.

Sen, A. (1988) *Hunger and entitlements: Research for action*. Finland: World Institute for Development Economics Research, United Nations University.

Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras.

Serra, A. S. (2017). *Pobreza Multidimensional no Brasil rural e urbano*. Campinas, SP, Brasil.

Telles, V. S. (1999a) Pobreza e Cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: Telles, Vera da Silva (Org.). Direitos Sociais: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Telles, V. S. (1999b) Sociedade Civil e Espaços Públicos: os caminhos (incertos) da cidadania no Brasil atual. In: Telles, Vera da Silva (Org.). Direitos Sociais: Afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Townsend, P. (1993) The International Analysis of poverty. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.

United Nations (2002) Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean. Santiago: United Nations Publication.

White, H., & Killick, T. (2001) African Poverty at Millennium: Causes, Complexities and Challenges. Washington D.C.: The World Bank.

Wilber, G. (1975) Poverty: A new perspective. Lexington: The University Press of Kentucky.

World Bank. (2001) World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty. New York: Oxford University Press.