

<https://doi.org/10.20396/rbest.v2i..14825>

## DOSSIÊ: DESIGUALDADE

### Sobre desigualdades no Brasil: passado, presente e futuro

*Claudio Salvadori Dedecca\**

*Cassiano José Bezerra Marques Trovão\*\**

#### Resumo

O ensaio traz uma reflexão de amplo escopo, em termos metodológicos e históricos, sobre as desigualdades socioeconômicas no Brasil. A intenção é explorar as implicações de transformações passadas e presentes no estado estrutural e secular de desigualdades prevalentes na sociedade, bem como os desafios e oportunidades potenciais que se apresentam para o país no futuro. A pandemia evidenciou a condição estrutural das desigualdades e mostrou que sua superação, além de ser necessidade incontornável, deve ser tratada como pilar central da estratégia de enfrentamento dos impactos socioeconômicos da crise do coronavírus. A conclusão é que em contextos de crise tão profunda como esta surgem oportunidades. O desafio está em reconhecer a necessidade da transição para um novo padrão de produção e consumo, orientado para a redução das desigualdades por meio da presença ativa do Estado, de forma a alcançar uma sociedade onde prevaleçam os interesses coletivos, caminhando na direção de uma economia ambientalmente sustentável.

**Palavras-chave:** Desigualdade; Mercado de trabalho; Bens públicos; Economia sustentável.

**JEL:** D31, D60, I32, H41, H55, Q56.

\* Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8770-2408>

E-mail: [claudio.dedecca@gmail.com](mailto:claudio.dedecca@gmail.com)

\*\* Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0292-5651>

E-mail: [c\\_trovao@yahoo.com.br](mailto:c_trovao@yahoo.com.br)



## On inequalities in Brazil: past, present and future

### Abstract

The essay brings a wide-ranging reflection, in methodological and historical terms, on socioeconomic inequalities in Brazil. The intention is to explore the implications of past and present transformations in the structural and secular state of inequalities prevalent in society, as well as the challenges and potential opportunities that present themselves for the country in the future. The pandemic highlighted the structural condition of inequalities and showed that overcoming them, in addition to being an unavoidable necessity, must be treated as a central pillar of the strategy to face the socioeconomic impacts of the coronavirus crisis. The conclusion is that in contexts of crisis as profound as this, opportunities arise. The challenge is to recognize the need to transition to a new pattern of production and consumption, aimed at reducing inequalities through the active presence of the State, in order to reach a society where collective interests prevail, moving towards an environmentally sustainable economy.

**Keywords:** Inequality; Labour market; Public goods; Sustainable economy.

## Sobre las desigualdades en Brasil: pasado, presente y futuro

### Resumen

El ensayo trae una reflexión amplia, en términos metodológicos e históricos, sobre las desigualdades socioeconómicas en Brasil. La intención es explorar las implicaciones de las transformaciones pasadas y presentes en el estado estructural y secular de las desigualdades prevaletientes en la sociedad, así como los potenciales desafíos y oportunidades que se presentan para el país en el futuro. La pandemia evidenció la condición estructural de las desigualdades y mostró que su superación, además de ser una necesidad ineludible, debe ser tratada como un pilar central de la estrategia para enfrentar los impactos socioeconómicos de la crisis del coronavirus. La conclusión es que, en contextos de crisis tan profunda como ésta, surgen oportunidades. El desafío es reconocer la necesidad de transitar hacia un nuevo patrón de producción y consumo, orientado a reducir las desigualdades a través de la presencia activa del Estado, para llegar a una sociedad donde prevalezcan los intereses colectivos, avanzando hacia una economía ambientalmente sustentable.

**Palabras clave:** Desigualdad; Mercado de trabajo; Bienes públicos; Economía sustentable.

## Sur les inégalités au Brésil: passé, présent et futur

### Résumé

L'essai apporte une réflexion large, en termes méthodologiques et historiques, sur les inégalités socio-économiques au Brésil. L'intention est d'explorer les implications des transformations passées et présentes dans l'état structurel et séculier des inégalités existant dans la société, ainsi que les défis et opportunités potentielles qui se présentent pour le pays à l'avenir. La pandémie a mis en évidence la condition structurelle des inégalités et a montré que, pour la surmonter, elle doit être traitée comme le pilier central de la stratégie pour faire face aux impacts socio-économiques de la crise du coronavirus. La conclusion est que dans des contextes de crise aussi profonds que celui-ci, des opportunités se présentent. L'enjeu est de reconnaître la nécessité de passer à un nouveau modèle de production et de consommation, visant à réduire les inégalités par la présence active de l'État, afin d'atteindre une société où les intérêts collectifs prévalent, vers une économie écologiquement durable.

**Mots clés:** Inégalité; Marché du travail; Biens publics; Économie durable.

## Introdução

O objetivo deste ensaio é apresentar uma reflexão de amplo escopo, em termos metodológicos e históricos, sobre as desigualdades socioeconômicas no Brasil. Não é nossa intenção explorar tendências de curto ou médio prazo, mas analisar as implicações das transformações passadas e presentes para o estado estrutural e secular de desigualdades prevalente em nossa sociedade. A partir desta abordagem, exploraremos como a pandemia atual escancarou esse estado estrutural de desigualdades e como sua superação se constitui uma necessidade incontornável para a sociedade brasileira enquanto referência para uma estratégia de enfrentamento das transformações econômicas e sociais que a crise sanitária deverá demandar dos governos nacionais. Refletindo sobre a necessidade dessa estratégia, discutiremos os desafios e as oportunidades potenciais que se apresentam para o país.

A pandemia explicitou o esgotamento do padrão atual de produção e consumo. A recuperação econômica, a superação das mazelas sociais que a crise sanitária legará e a adoção de medidas de prevenção contra uma futura nova epidemia requerem a migração para um padrão de produção e consumo sustentável, o que implicará, também, em mudanças na forma de organização social. Esse desafio colocado para o Brasil e para todas as demais nações abre uma oportunidade importante e positiva de superação do estado de desigualdades nelas prevalentes. O enfrentamento desse processo conhecerá restrições de várias ordens, mas entendemos que ele se defrontará com oportunidades importantes, sendo algumas delas muito favoráveis para o Brasil em termos econômicos e sociais. Vejamos as restrições e as vantagens inerentes a esse processo.

3

### 1. Desigualdades: sobre o que falamos?<sup>1</sup>

Uma revisão da literatura recente sobre desigualdade, tanto na perspectiva econômica como sociológica, evidencia uma transformação radical dos seus marcos metodológicos e conceituais com ampliação substantiva do escopo dado ao problema na sociedade capitalista atual.

A abordagem unidimensional, associada aos níveis e diferenciais da renda disponível/corrente, tem sido progressivamente sucedida por uma de natureza multidimensional, desenhada a partir dos níveis e diferenciais, não apenas da renda disponível/corrente, originária fundamentalmente da atividade do trabalho, mas também da valorização do patrimônio econômico (riqueza), além da diferenciação associada ao acesso a bens e serviços públicos (saúde, educação, habitação, água e saneamento, mobilidade urbana,

---

<sup>1</sup> Uma reflexão mais acurada desse tema está apresentada em Dedecca (2012).

lazer etc.), a partir de uma perspectiva social. Existem também iniciativas visando ao conhecimento da diferenciação oriunda da capacidade de expressão e representação nas instituições políticas nacionais (American Political Science Association – APSA, 2004). Além disso, uma explosão de esforços vem sendo produzida com os objetivos de analisar as desigualdades sob os pontos de vista de raça, gênero e regional.

Isto é, a análise e o debate sobre o problema expressam crescente complexidade. Deve-se ressaltar, ainda, que esse movimento tem sido induzido por demandas, de um lado, na gestão das políticas públicas e, de outro, colocadas pela dinâmica política das sociedades. Passemos agora a entender melhor tal movimento.

### **1.1. Desigualdade ou desigualdades na teoria econômica**

Historicamente, o ponto de partida para o debate atual sobre desigualdade econômica foram os ensaios que John Hicks produziu ao longo das décadas de 1930/40 (Hicks, 1939; 1940; 1948). Para o autor, a renda disponível se constituía no principal indicador de bem-estar de uma sociedade. As orientações de Hicks conformaram um dos pilares básicos para a definição metodológica das contas nacionais formulada pela novata Organização das Nações Unidas em 1948.

Hicks considerava como renda disponível aquela que propicia o consumo corrente das famílias, enquanto seu estoque de riqueza/patrimônio se mantém intacto. A orientação defendida pelo autor teve grande representatividade no período de crescimento do pós guerra na Europa e nos EUA, devido a situação de pleno emprego, elevada participação da renda do trabalho no produto interno bruto e expressiva regulação dos níveis e diferenciais de remuneração nas empresas.

Essa representatividade começou a ser corroída a partir de meados da década de 1960, quando se restabelece um movimento de financeirização dos capitais das empresas e dos patrimônios das famílias, no contexto da adoção das primeiras medidas de desregulação do mercado e das relações de trabalho nos países desenvolvidos, no início da década de 1970.

Ademais, apesar de a oferta de bens públicos remontar ao final do século XIX, a partir das iniciativas da República de Weimar na Alemanha e da era da Rainha Vitória na Inglaterra, foi a partir dos anos 50 que se observou uma ampla expansão do acesso a bens públicos para o conjunto da população tanto na Europa como nos EUA. Tal processo foi estimulado pelo fortalecimento dos sindicatos, pela presença da União Soviética e pela luta pelos direitos civis.

As transformações econômicas e sociais ocorridas, a partir de meados da década de 1960, foram tornando cada vez mais explícitas as limitações da abordagem centrada na

proposição de Hicks, dando crescente luz e abrindo espaço para a abordagem apresentada por Kuznets, vinda a público na década de 1930, mas que teve pouca expressão no debate sobre desigualdade até os anos 1970.

Kuznets (1948a; 1948b) divergia radicalmente do foco dado por Hicks em relação ao papel da renda disponível na determinação dos níveis e diferenciais da situação de bem-estar da população na sociedade capitalista do século XX. “[Professor Hicks] does not discuss the welfare implications of social income beyond formulating the criteria by which increase or decline in welfare can be established” (Kuznets, 1948b, p. 5). Isto é, para ele, era uma necessidade incontornável considerar as alterações na renda dos indivíduos e das famílias provocadas pela incidência, negativa e não uniforme, do sistema tributário, segundo classes de renda, assim como pela repercussão positiva e, também, não uniforme oriunda das transferências públicas. Na década de 1950/60, ele ampliou seu enfoque ao considerar os efeitos das transformações do meio ambiente, o papel das instituições e da representação política (Kuznets, 1955; 1973).

O crescimento do pós guerra configurou um período particular de redução da desigualdade nas economias capitalistas desenvolvidas, fundada em uma sociedade salarial expressa na dominância das rendas do trabalho acrescidas das transferências públicas de renda monetária, em geral relacionadas à inserção no mercado de trabalho, e da expansão do acesso a bens públicos, com qualidade, como educação, saúde, transporte, habitação, água e saneamento. Alterando o argumento de Weber (1930/1992), pode-se dizer que o trabalho e o reconhecimento de seus frutos forjaram uma versão moderna e menos desigual do capitalismo e de seu espírito, com a difusão de caráter republicano de bens públicos para o conjunto da população.

Como argumentou Polanyi (1944/2001, p. 225),

the protection of man, nature, and productive organization amounted to an interference with markets for labour and land as well as for the medium of exchange, money, and thereby, ipso facto, impaired the self-regulation of the system. Since the purpose of the intervention was to rehabilitate the lives of men and their environment, to give them some security of status, intervention necessarily aimed at reducing the flexibility of the wages and the mobility of labour, giving stability to incomes, continuity to production, introducing public control of national resources, and the management of currencies in the order to avoid unsettling changes in the price level.

Polanyi antecipou, ademais, que a regulação pública do pós guerra, restrita aos países desenvolvidos e com particularidades nacionais relevantes, foi produto de mudanças recorrentes nas economias capitalistas que se iniciaram no final do século XIX, quando a

instabilidade dos mercados exigiu maior presença do ente público em várias esferas da economia. Esse autor mostrou a impossibilidade de um regime de autorregulação da economia capitalista, seja em decorrência das reconhecidas imperfeições de mercado, seja devido, dentre outros fatores, à impossibilidade desse resolver certas necessidades para o funcionamento do capital, do trabalho e da própria sociedade. A complexidade da produção e da organização capitalistas passou a exigir, mesmo contra a vontade de certos segmentos da sociedade, a presença da esfera pública tanto como reguladora, quanto empreendedora. Sua atuação não necessariamente se caracterizou pela ação exclusiva do Estado, apesar de este ter tido papel determinante e, em certos países, preponderante no processo. Formas de regulação pública não estatal estiveram presentes no desenvolvimento capitalista desde o final do século XIX.

## 1.2. Dimensões das desigualdades econômica e social

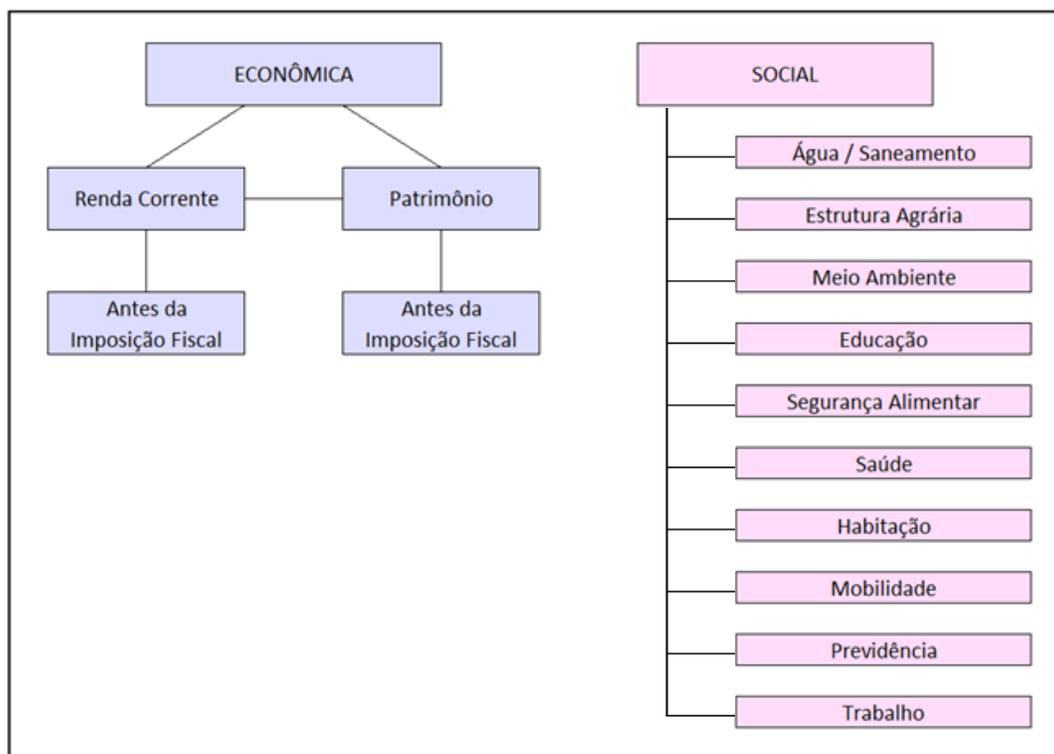
O confronto das abordagens de Hicks e Kuznets revela ser incontornável à construção de um enfoque abrangente e complexo do que seja bem-estar na sociedade capitalista atual, bem como da distribuição desigual de seu acesso. Para Polanyi (1944/2001), as condições de bem-estar econômico e social, isto é, de acesso à renda, ao patrimônio e aos bens públicos decorrem da organização das instituições políticas presentes em cada sociedade. Em outras palavras, é da dinâmica das regulações estatal e não estatal, porém públicas, estabelecidas na esfera política, que se estabelece o acesso à renda, ao patrimônio e aos bens públicos, definindo, assim, a distribuição.

Nesse sentido, essa análise contempla as dimensões econômicas de renda e patrimônio e sociais relacionadas ao acesso a bens públicos. Seria possível agregar as dimensões política ou outras, não menos relevantes, relacionadas às abordagens de gênero, raça, regionais, geracionais, psíquicas ou físicas. Mas não nos vemos com competência para tratar todos esses temas com a devida atenção merecida; ademais, isso exigiria um esforço maior que o possível para um ensaio. Seguiremos a perspectiva proposta por Kuznets e Polanyi, a qual já carrega uma complexidade teórica-metodológica substantiva.

Explorar essas dimensões das desigualdades é, ademais, extremamente importante da perspectiva das políticas sociais quando o ensaio tratar dos desafios futuros para seu enfrentamento, em especial, se considerarmos os possíveis legados que a pandemia da Covid-19 deixará para a sociedade.

Seguindo a proposição feita por Kuznetz (ver Diagrama 1), podemos analisar as desigualdades a partir de suas dimensões básicas, que condicionam diretamente a condições de bem-estar das famílias, a saber, uma econômica e outra social.

Diagrama 1. Desigualdades e suas dimensões.



Fonte: Elaboração dos autores.

7

Na dimensão econômica, relacionam-se duas formas básicas de renda. Uma originada de um fluxo propiciado pela atividade produtiva recorrente por meio, fundamentalmente, do exercício direto do trabalho. A situação de bem-estar resultante dessa renda ainda depende da imposição fiscal que sobre ela recai e dos preços dos bens e serviços. A outra forma de renda é resultado do estoque de riqueza (patrimônio mobiliário e imobiliário), que para a grande maioria da população é fonte de renda corrente na forma de aluguéis e juros oriundos de pequenas poupanças, mas que, para uma parcela muito minoritária da população, pode ser entendida como fonte expressiva de valorização da riqueza acumulada, seja na forma produtiva, seja na financeira.

A dimensão social conforma-se, fundamentalmente, pelas condições de acesso a bens e políticas públicas, seja na forma monetária como na não monetária. O acesso a esses bens se constitui em fonte básica de bem-estar na sociedade atual sendo, vários deles, fundamentais para a segurança e a proteção da vida como, por exemplo, a água e o saneamento básico, o atendimento à saúde, a formação educacional, dentre outros. Como veremos mais à frente, os problemas de acesso a bens públicos foram decisivos para a propagação da pandemia da Covid-19 de norte a sul do país, independentemente do grau de urbanização da região, evidenciando uma complexidade que se manifesta no território.

### **1.3. A perda progressiva de importância da renda corrente para conhecimento da desigualdade econômica**

Como já mencionado, a renda corrente ou disponível vem perdendo recorrentemente importância desde a década de 1970. As alterações na regulamentação do mercado de trabalho, com uma crescente deterioração da regulação pública em favor daquela de natureza privada estabelecida pelos agentes econômicos, têm corroído a centralidade das duas formas clássicas de remuneração do trabalho, o salário e o pró-labore. Ampliam-se as remunerações variáveis nas formas de bônus anuais e as remunerações indiretas como: participação nos lucros, seguro saúde, previdência privada, cartão alimentação e transporte e, exclusivamente para os estratos superiores da distribuição, recebimento de ações e/ou debêntures das empresas.

Como apontou Aglietta (1976), as transformações do capitalismo observadas a partir do final dos anos 1960 passaram a colocar em xeque progressivamente as bases da sociedade salarial construída no pós Segunda Guerra Mundial. A corrosão da forma hegemônica de relação de trabalho, expressa no contrato de trabalho assalariado por tempo indeterminado, produziu tanto o desemprego estrutural de longo prazo, quanto uma diversificação sistemática das formas de contrato de trabalho e de suas respectivas remunerações.

Um dos principais efeitos desse processo foi a queda contínua da participação da renda do trabalho no produto interno bruto dos países desenvolvidos e, óbvio, dos países em desenvolvimento. Tendo alcançado o pico de 66% do Produto Interno Bruto nos EUA no início dos anos 1960, hoje, a renda do trabalho encontra-se em um patamar 5 pontos percentuais abaixo (55%), de acordo com Bureau of Labor Statistics. Para o G20, a participação da renda do trabalho caiu de 64% para 57% entre 1991 e 2011 (ILO & OECD, 2015). Em relação à renda corrente dos 10% de maior renda nos EUA, a participação subiu de 34% para 46%, entre o início da década de 1960 e de 2019, retomando o patamar observado durante a grande crise de 1929 (World Inequality Database). Apesar de menos intensos, movimentos semelhantes foram observados nas demais economias desenvolvidas desde o início da década de 1970 (ILO & OECD, 2015). De acordo com Saenz e Zucman (2014), a participação dos 0,1% de maior renda no total da riqueza americana saltou de 7% para 23% entre 1978 e 2013, enquanto os 10% do topo da distribuição detinham aproximadamente 30% do total, no último ano (Brickers et al., 2016).

Os dados revelam uma clara deterioração da participação dos segmentos de menor rendimento na distribuição de renda corrente e de riqueza nos EUA. Esse movimento pode ser evidenciado pelo recuo da participação da renda do trabalho no produto interno bruto. O aumento da desigualdade associado à piora na distribuição da riqueza reforça, ademais, esse

processo de perda de importância da renda do trabalho no PIB, ou melhor, na Renda Nacional Bruta dos EUA. Infelizmente, tais informações estão disponíveis apenas para esse país, não havendo tal disponibilidade para os demais países desenvolvidos ou para os em desenvolvimento, como é o caso particular do Brasil.

#### 1.4. A financeirização da renda e da riqueza

Como apontado anteriormente, as alterações nas distribuições de renda corrente e de riqueza estão associadas às modificações recorrentes da regulação das relações e dos contratos de trabalho, cujos efeitos têm sido potencializados pelas mudanças tecnológicas e setoriais e pela progressiva dominância do processo de financeirização da atividade econômica e das famílias.

Segundo um levantamento do *Federal Reserve* sobre finanças dos consumidores (*Survey of Consumer Finances, SCF*),<sup>2</sup> 20% dos domicílios de menor renda nos Estados Unidos possuíam 11,5% de sua poupança sob a forma de ações em 2016, contra 3,2% em 1989. Já os 10% superiores tinham 99% de seu portfólio sob a forma de ações, em 2016, contra 77% em 1989. Esse movimento se espalhou para outros tipos de ativos financeiros, alimentando uma perda de importância da forma popular de destino da poupança, a saber, aquelas alicerçadas nos títulos públicos. Tal movimento pode ser visto, inclusive, entre famílias de menor renda, onde tal forma continua sendo predominante.

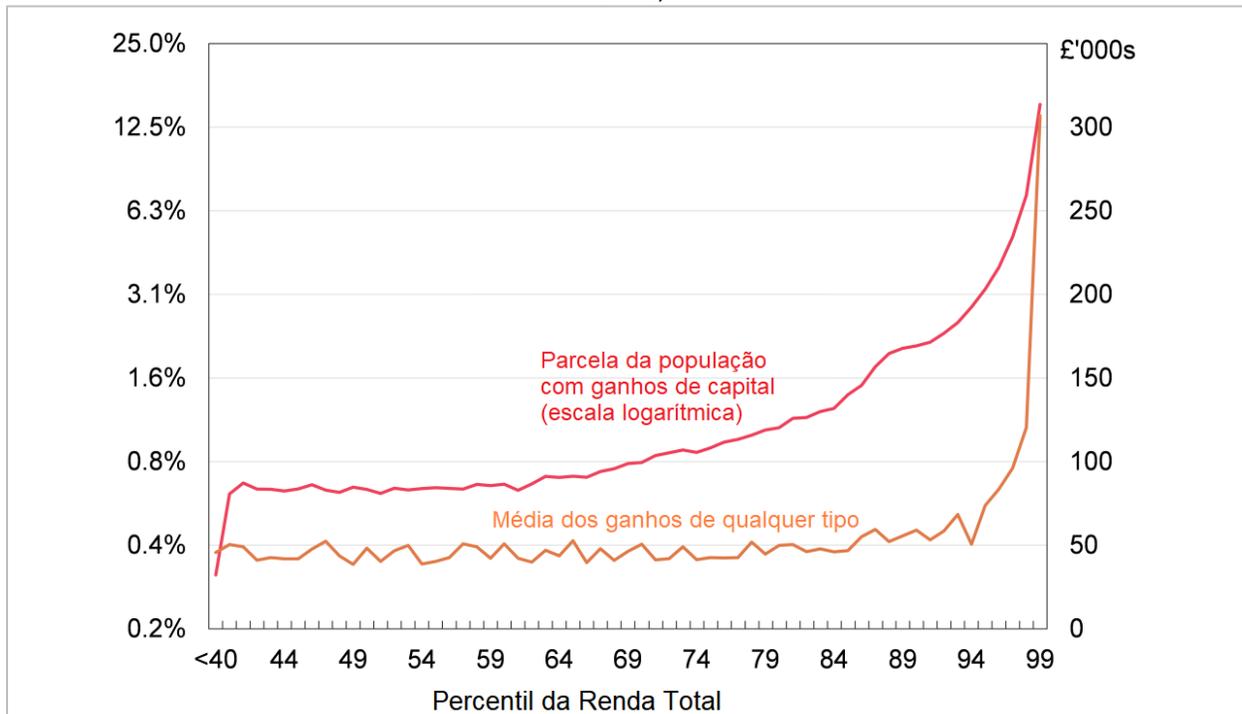
Um dos instrumentos que cumpriu papel importante nesse processo foi a sistemática desvalorização dos sistemas previdenciários públicos de repartição, que favoreceu os sistemas previdenciários públicos ou privados de capitalização e que requerem uma valorização substancial de seus patrimônios, processo que apresenta uma dependência radical do comportamento dos diversos ativos financeiros. A desigualdade da renda potencial propiciada pelo patrimônio financeiro é evidenciada pela concentração dos ganhos de capital segundo os percentis de rendimento individual (Gráfico 1). Tanto a participação na massa quanto a média de ganhos de capital aceleraram-se significativamente em favor dos estratos superiores, em especial para o 1% superior.

Entretanto, esses resultados acobertam uma situação mais complexa do patrimônio observada entre os domicílios ou famílias de menor renda. As informações divulgadas no *Survey of Consumer Finances* apresentam as características da poupança/patrimônio das famílias ou domicílios, mas não revelam o resultado líquido da situação, isto é, quando considerados os montantes da dívida que elas ou eles carregam, ou seja, sua estrutura de ativos, ponderada pelos passivos. Em análise do Luxembourg Income Studies

<sup>2</sup> Federal Reserve (2019). Survey of Consumer Finances (SCF). Disponível em: <https://www.federalreserve.gov/econres/scfindex.htm>

(LIS), os autores constatam que, para a maioria dos países desenvolvidos, o quintil inferior dos domicílios apresenta poupança/patrimônio negativos (Brinca et al., 2016). Isto é, a deterioração da renda do trabalho, anteriormente apontada, expressa-se em um movimento de financeirização da renda das famílias ou domicílios mais pobres por meio do endividamento sistemático, cuja estabilidade é colocada em xeque nos momentos de crise econômica aguda, como as observadas em 2008/09 e agora com a pandemia do coronavírus.

**Gráfico 1. Participação da população com ganhos de capital e média dos ganhos de qualquer tipo. Reino Unido, 2017.**



Fonte: Advani e Summers (2020, p. 25).

Pode-se argumentar, apesar de não se ter uma base de informação que possa dar evidências ao fato, que o processo de endividamento das famílias ou domicílios de baixa renda não se constitui em um instrumento acelerador do seu poder de compra, mas sim em um instrumento forçado de compensação para o processo de fragilização da renda que, crescentemente, afeta as famílias mais pobres. A experiência brasileira de endividamento das famílias com taxas de juros escorchantes talvez seja o maior exemplo dessa situação. Afinal, quem se endividaria com uma taxa de juros de mais de 60% ao ano para uma inflação abaixo de 5% para o mesmo período (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2019), se essa não fosse a única opção para ter algum acesso ao consumo?

## 2. A persistência do passado: raízes das desigualdades socioeconômicas no Brasil

### 2.1. A formação do mercado de trabalho<sup>3</sup>

É amplamente reconhecido que a desigualdade na sociedade brasileira ainda mantém laços com o processo de formação da economia nacional, em especial com aquele de constituição do mercado de trabalho livre, após a promulgação da Lei de Terras em 1850 e a abolição formal da escravidão em 1888.

Mesmo considerando-se as diversas abordagens sobre os processos, entende-se que a constituição do trabalho livre, sem a garantia do acesso à terra, impôs o assalariamento forçado para a maioria dos trabalhadores libertos, isto é, sua submissão ao latifúndio decadente, oriundo do período colonial. Conseguiu fugir, relativamente, dessa submissão uma parcela pequena desses trabalhadores que já se encontravam nos grandes centros urbanos do final do século XIX, como o Rio de Janeiro, Salvador e Recife.

A vinculação da força de trabalho liberta ao latifúndio em decadência foi reforçada pela política nacional de imigração que se consolidou durante a segunda metade do século XIX. Orientada para o processo de expansão cafeeira, ela garantiu força de trabalho para o complexo produtivo nascente, sem que necessitasse a transferência massiva da massa de trabalhadores vinculados ao latifúndio tradicional. Se na fase inicial de expansão do café, nos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo e mesmo no Vale do Paraíba, no estado de São Paulo, as unidades produtivas aproveitaram a disponibilidade de força de trabalho liberta existente na região, na fase seguinte, com a interiorização produtiva em direção ao oeste do estado de São Paulo, as necessidades de força de trabalho foram predominantemente atendidas pelo trabalho migrante estrangeiro.

O equacionamento das necessidades de força de trabalho para o complexo cafeeiro, bem como para o desenvolvimento da infraestrutura a ele associada, e a ocupação da região sul *via* imigração de trabalhadores estrangeiros, em um contexto de continuidade da situação de estagnação dos complexos produtivos herdados do período colonial, tiveram como consequência a consolidação de um excedente de força de trabalho em uma economia nacional nascente, conformado predominantemente por trabalhadores negros libertos. Grande parte desse excedente permaneceu represado na região nordeste até 1930, quando o deslanche do processo de integração inter-regional iniciou um movimento de migração intensa da região Nordeste em direção ao Sudeste. A força de trabalho nordestina chegou a um mercado de trabalho razoavelmente consolidado para competir em situação de desvantagem com os trabalhadores migrantes e seus descendentes já devidamente estabelecidos, tendo

---

<sup>3</sup> Ver Dedecca (2005).

que se contentar com ocupações de menor qualificação e baixa remuneração. É conformado, deste modo, um mercado de trabalho marcado por uma acentuada desigualdade intra e inter-regional, com o agravante das disparidades associadas à questão de raça/cor.

## **2.2. A regulamentação do mercado e das relações de trabalho nos anos 1930/1940: a CLT e o salário mínimo<sup>4</sup>**

Um segundo momento de reiteração da configuração de uma sociedade estruturalmente desigual em termos socioeconômicos ocorreu com a regulação do mercado e das relações de trabalho durante os anos de 1930/40.

Em face de um processo acelerado de industrialização concentrado na região Sudeste, mas que começava a se espriar para o resto do país, e dos efeitos cumulativos dos conflitos trabalhistas ocorridos nas décadas de 1910 e 1920, o Estado Nacional foi estabelecendo uma regulação baseada em um conjunto de leis aprovado segundo as necessidades de curto prazo da atividade produtiva, reproduzindo práticas comuns aos países industrializados da época.

Seguindo, também, as experiências desses países na década de 1930, o Estado Novo tomou a iniciativa de dar organicidade ao conjunto de leis que regulavam o mercado e as relações de trabalho urbanas, deixando intactas aquelas estabelecidas sobre as atividades agrícolas. A iniciativa desembocou na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT em 1942, que consolidou, em grande medida, a legislação existente como a própria denominação indicava, e na adoção do salário mínimo em 1940.

A transmutação desses dois pilares da regulação do mercado e das relações de trabalho de seu caráter formal, natural em um primeiro momento para qualquer legislação, para o real, nos termos propostos por Marx no capítulo inédito de O Capital, dependia, fundamentalmente, da dinâmica da ação coletiva dos trabalhadores urbanos, em especial dos do setor industrial, e da ação do Estado.

A realidade da década de 1940 mostrou que os governos da época não tinham interesse em tornar efetiva a regulação recém aprovada. Em primeiro lugar, por utilizarem o salário mínimo como instrumento de perpetuação de um baixo salário-base nos mercados de trabalho urbanos. Em segundo lugar, por se aproveitarem das determinações da CLT para enquadrar a atividade sindical em uma perspectiva burocrática, postergando a ação sindical enquanto fator de pressão em favor da efetividade da regulação legal existente. E, por último, os governos não procuraram acionar suas instituições públicas para fiscalizar e punir o comportamento tradicional de desrespeito das empresas em relação às determinações legais.

---

<sup>4</sup> Ver Dedecca (2009).

Apesar de o espírito da regulação adotada seguir aquele da presente nos países desenvolvidos, a experiência brasileira manteve um caráter “formal” por não se tornar efetivamente relevante nos mercados de trabalho urbanos (mas, também para o agrícola, por não o abranger). Dessa forma, o papel formal cumprido pela CLT e pelo salário mínimo reiterou o estado de desigualdade prevalecente no mercado de trabalho brasileiro, ao passo que os governos da época foram omissos quanto à necessidade da adoção de políticas públicas sociais que permitissem atacar a ampla desigualdade em termos de acesso a bens e serviços públicos.

### 2.3. 1964 e os anos de chumbo das desigualdades

A consolidação do ambiente democrático no país nos anos 1950 e início dos anos 60, apesar das tensões políticas recorrentemente presentes no período, não foi acompanhada de modificações maiores na regulação do mercado e das relações de trabalho e nem nas políticas sociais. O descompasso entre o acelerado desenvolvimento econômico trilhado e o agravamento dos *déficits* no acesso a bens e serviços públicos pela população foi evidenciado, no início dos anos 1960, pela ocupação crescente do espaço público pelos movimentos sindicais e sociais contra a carestia e em defesa da reforma agrária. As tensões políticas, cada vez mais intensas, estiveram na raiz do golpe militar de 1964 e, posteriormente, no endurecimento da ditadura militar a partir de 1968.

Como parte das medidas tomadas, visando a modernização da regulação econômica, que teve centralidade nas reformas tributária e financeira da segunda metade da década de 1960, o governo militar eliminou a garantia de estabilidade no mercado de trabalho urbano, substituindo-a pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, e adotou uma política de desvalorização do salário mínimo, em conjunto a uma ação de repressão aos movimentos político e sindical. Ademais, relegou o desenvolvimento das políticas sociais, com algumas exceções como a unificação dos regimes previdenciários, a universalização do ensino público básico e a implementação de uma política de habitação conduzida pelo criado Banco Nacional de Habitação – BNH, financiada com os recursos do recém constituído FGTS.

Apesar do *boom* econômico observado na passagem dos anos 1960 para os 1970, as desigualdades sociais e no mercado de trabalho ampliaram-se fortemente. Em termos de renda corrente, foi observado um incremento acentuado do grau de concentração da distribuição,<sup>5</sup> tendo o processo sido marcado por uma associação estreita com a contenção do salário de base garantida pela desvalorização do salário mínimo (Souza & Baltar, 1979). Os efeitos da maior desigualdade de renda corrente não foram mais intensos devido à geração intensa de empregos garantida pelo crescimento econômico acelerado.

---

<sup>5</sup> Uma análise detalhada desse processo encontra-se consolidada em um conjunto amplo de ensaios, reunidos em Tolipan e Tinelli (1975).

Na dimensão social, as desigualdades incrementaram-se rapidamente, devido aos graves problemas de acesso aos bens e serviços públicos para a maioria da população. O recrudescimento da taxa de mortalidade infantil no início dos anos 1970 constituiu-se em sinal de alerta para os governos militares, que foram obrigados a adotar medidas visando ao desenvolvimento de políticas de abastecimento e distribuição de água, de saneamento básico e de habitação.

Os anos 1970, ao mesmo tempo em que emergiram as primeiras evidências de esgotamento de um período longo de crescimento, mostraram que o padrão trilhado pelo país nas primeiras sete décadas do século XX deixou como legado uma situação de exacerbadas desigualdades econômica e social. Em outras palavras, era evidente que o Brasil havia perdido uma grande oportunidade de harmonizar crescimento e equidade com um padrão de desenvolvimento mais consistente (Ferreira de Camargo et al., 1982).

### 3. As desigualdades socioeconômicas no presente

A configuração presente das desigualdades socioeconômicas no país reflete, como apresentamos, a herança de um processo de desenvolvimento problemático ocorrido ao longo do século XX, e, também, os resultados do período de construção democrática trilhado pelo país a partir de 1985, grande parte dele marcado por restrições econômicas internas e externas substantivas e, até 1994, em um contexto de hiperinflação.

A retomada do processo democrático teve como marco de referência a Constituição Federal de 1988, também denominada Constituição Cidadã. É amplamente reconhecido que ela visava a um processo de desenvolvimento econômico que superasse a defasagem do desenvolvimento social e a redução substantiva das desigualdades socioeconômicas. Existe razoável convergência política em torno da ideia de que os governos, até 2016, buscaram, a seu modo, trilhar este objetivo, em especial, com o desenvolvimento de políticas públicas de infraestrutura e sociais. Essa perspectiva foi colocada em xeque no governo Temer e é frontalmente atacada pelo governo atual.

#### 3.1. A desigualdade de renda corrente

De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, o país conheceu um movimento de redução da desigualdade de renda corrente nos primeiros quinze anos desta década. De um patamar ao redor de 0,6, a desigualdade de renda corrente familiar *per capita* declinou para um próximo a 0,5 em meados da década de 2010, mensurada pelo índice de Gini. Mas, houve algum recrudescimento após os anos de recessão (2015-2016).

Apesar da inegável importância da redução da desigualdade de renda corrente observada até 2015, ela ainda se encontrava em um patamar considerado elevado nesse último ano. A literatura sobre desigualdade considera como distribuição pouco assimétrica aquelas com índice de Gini próximo a 0,3.

Nota-se, portanto, que, após mais de 30 anos de vigência da Constituição Cidadã, o país foi relativamente pouco exitoso em superar sua exacerbada desigualdade de renda corrente, situação essa que tem dois determinantes fundamentais para a sua evolução: a intervenção do Estado e a organização do mercado e das relações de trabalho.

Apesar da redução da intensidade da pobreza, permitida pelos bons resultados dos programas de garantia de renda mínima consolidados entre 1994 e 2006, o processo pouco afetou a desigualdade da distribuição de renda corrente. Essa observação permite, ademais, argumentar que, mesmo com uma desigualdade de renda corrente menor, os primeiros decis da distribuição continuaram apresentando debilidade e instabilidade de renda exacerbadas, situação essa que foi escancarada com a eclosão da crise do coronavírus, em março de 2020.

### 3.2. Descompassos e assimetrias no acesso a bens públicos

Se da perspectiva da distribuição de renda corrente, as alterações positivas não alteraram significativamente o estado das desigualdades estruturalmente observado no país, constata-se uma situação mais complexa para as desigualdades sociais.

Tomando-se os diversos vetores apresentados no Diagrama 1, alguns estudos têm apontado a limitação desse processo, evidenciando que a redução da desigualdade, em termos objetivos, ficou circunscrita a dois de seus vetores: a renda oriunda do mercado de trabalho e o consumo de bens duráveis (Dedecca, 2015; Trovão & Araújo, 2019). No entanto, merece destaque o fato de que o acesso a alguns bens e serviços públicos – como educação básica e energia elétrica – encontravam-se relativamente generalizados no país no início da década de 2010.

Em alguns aspectos, o acesso à saúde, também, parece ser amplo em alguns de seus serviços, como o atendimento pré-natal, de puericultura e de vacinas. Os indicadores do Programa Saúde da Família sugerem elevada cobertura para o conjunto da sociedade, ao menos até meados da década de 2010. A queda da mortalidade infantil e a baixa desigualdade desse indicador, segundo renda familiar *per capita*, é uma evidência da expansão do acesso aos serviços de saúde mencionados (Aidar et al., 2017).

Entretanto, a atenção básica de saúde continua sendo uma carência para a população de menor renda, situação reforçada pela expansão acelerada do sistema privado de saúde complementar observado nos últimos 25 anos e pela deterioração do atendimento do Sistema Único de Saúde, decorrente do seu subfinanciamento, até 2015.

As desigualdades em termos de acesso em outras dimensões sociais se modificaram de modo muito tênue. A precariedade do acesso a saneamento básico, água potável e habitação segue sendo uma regra para as famílias de mais baixa renda. Apesar dos esforços de governos estaduais e municipais, essas famílias continuam tendo acesso de baixa qualidade à mobilidade urbana nos grandes centros. O enfrentamento da pandemia da Covid-19 encontrou nesses serviços barreiras intransponíveis. Questão que voltaremos a tratar neste ensaio mais à frente.

Cabe ressaltar que mesmo os bens públicos com maior acesso para a população de baixa renda, como energia elétrica e educação, apresentam problemas de cobertura em áreas específicas, em especial na região Norte, e para certas parcelas da população, como a indígena. Também é importante ressaltar que, de acordo com a PNAD, vários indicadores de acesso a bens públicos ficaram intocados quando analisados sob a perspectiva de raça/cor, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isto é, as desigualdades ampliam-se quando se considera a cor/raça da população (Dedecca, 2015).

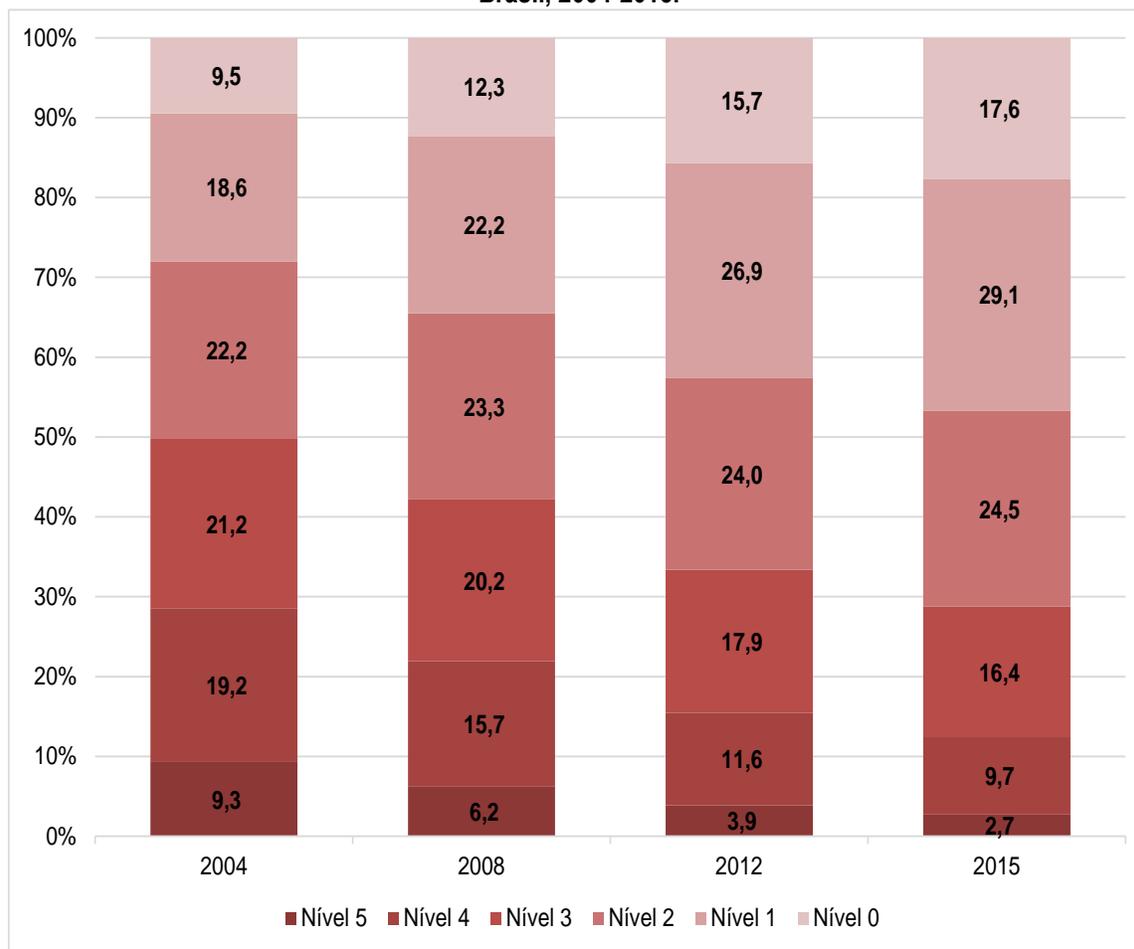
Baseando-se no estudo de Trovão e Dedecca (2017), pode-se avaliar a evolução daquilo que os autores chamam de insuficiência socioeconômica, a partir da definição de cinco dimensões que fundamentam a abordagem multidimensional para o fenômeno da desigualdade, aqui proposta. Segundo esse estudo, as famílias apresentam algum tipo de insuficiência caso sejam expostas a determinadas privações, a saber:

- 1) *Na renda corrente e na inserção no mercado de trabalho:* a) renda familiar mensal *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo; b) desemprego para a pessoa na condição de chefe da família; c) ocupação na informalidade para a pessoa na condição de chefe da família. (Se uma das condições acima é verificada, a família é classificada como insuficiente nessa dimensão).
- 2) *No acesso a bens de consumo de uso individual acessados pela via monetária no âmbito do mercado:* a) televisão e/ou computador; b) geladeira; c) máquina de lavar; d) telefone (fixo ou celular). (Se a família não tem acesso a qualquer um desses bens, ela é classificada como insuficiente nessa dimensão).
- 3) *No acesso a bens de uso coletivo que dependa, em grande medida, da oferta pública:* a) água encanada; b) energia elétrica; c) rede coletora de esgoto. (Se uma das condições não é atendida, a família é classificada como insuficiente nessa dimensão).
- 4) *Na dimensão educacional:* a) incidência de analfabetismo para a pessoa na condição de chefe da família; b) ausência de frequência escolar entre crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade; c) nível de instrução inferior ao ensino médio completo para qualquer adulto da família. (Se uma dessas condições é verificada, a família é classificada como insuficiente nessa dimensão).

- 5) *Na dimensão demográfica*: contempla o chamado “risco socioeconômico” associado a a) presença de idoso sem acesso a alguma forma de aposentadoria ou pensão; b) existência de mais da metade dos membros do domicílio na inatividade; c) presença de crianças menores de 6 anos; existência de mulher com filho nascido morto. (Se uma dessas condições é verificada, a família se encontra em uma “condição de insuficiência” nessa dimensão ou, mais precisamente, exposta a determinado conjunto de riscos).

O Gráfico 2 traz a distribuição das famílias brasileiras a partir de sua classificação em cinco níveis de insuficiência, sendo zero o nível que representa suficiência e cinco o máximo nível de insuficiência. Para ser classificada nesse último nível, a família deve apresentar ao menos uma privação ou deficiência em todas as dimensões, encontrando-se, assim, em uma posição de extrema vulnerabilidade.

**Gráfico 2. Distribuição das famílias segundo níveis de insuficiência socioeconômica (%). Brasil, 2004-2015.**

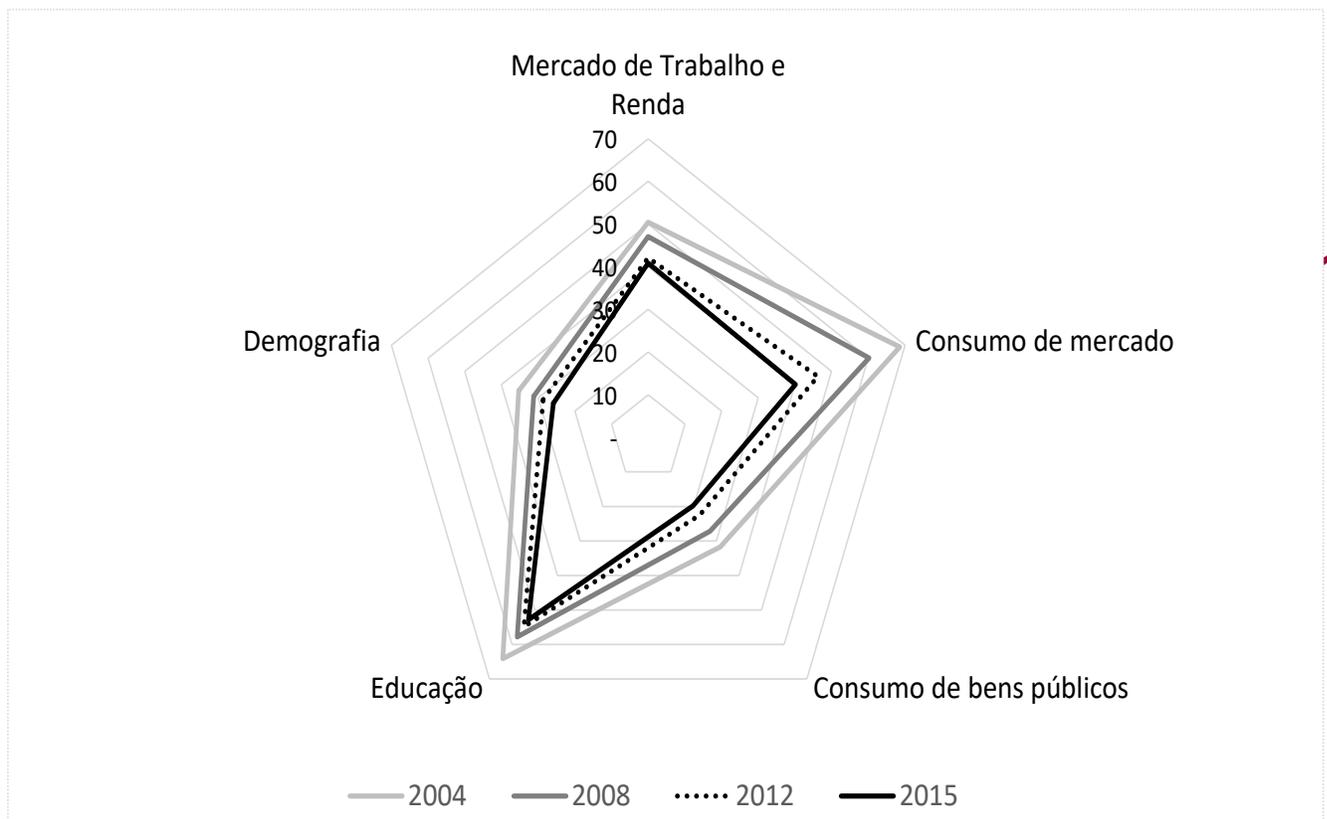


Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração própria.

Os dados apontam para uma inegável redução do peso relativo das famílias de nível extremo de insuficiência no Brasil de 2004 a 2015, associada a uma expansão da participação de famílias de menores níveis de insuficiência ou vulnerabilidade socioeconômica. Mais que isso, aponta para o fato de essa melhora ter se dado com maior intensidade entre 2004 e 2012, o que coincide com o período de melhor desempenho econômico relativo.

Um olhar mais atento para as dimensões que conformam essa abordagem permite que se avalie a incidência de cada uma delas na realidade das famílias brasileiras nesse período. O Gráfico 3 traz a proporção de famílias com insuficiência em cada uma das cinco dimensões em relação ao total de famílias no Brasil.

**Gráfico 3. Proporção de famílias com insuficiência socioeconômica, por dimensões da desigualdade (%). Brasil, 2004-2015**



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração própria.

Os dados apontam que o processo de redução da desigualdade, no período 2004-2015, concentrou-se principalmente na dimensão do acesso a bens de consumo de uso individual, decorrentes das melhores condições do mercado de trabalho, do aumento da renda corrente e da expansão do crédito, que possibilitaram uma elevação do consumo das famílias por bens de uso individual.

Percebe-se, também, que, em outras dimensões, os avanços foram menos intensos, refletindo uma sociedade marcada por desigualdades estruturais, cujos desafios se mostram expressivamente complexos. Mais que isso, alterações estruturais, não apenas no acesso, mas também na garantia de bens e serviços públicos de qualidade como saúde, educação, mobilidade urbana e saneamento básico, exigirão um esforço significativo por parte do Estado na promoção de políticas públicas que ampliem a infraestrutura social e o aparato de proteção social.

### **3.3. A desigualdade entre os que mandam e os que obedecem: sobreviver da renda corrente ou viver da renda de capital<sup>6</sup>**

Até o momento tratamos das desigualdades de renda corrente e das desigualdades sociais reveladas a partir das informações do sistema nacional de estatística. Isto é, esteve ausente a desigualdade de renda corrente potencial derivada da posse de patrimônio. Em outras palavras, daquela existente entre os que mandam e os que obedecem. Como indicamos anteriormente, são escassas as informações sobre patrimônio e renda a este associada, seja nos países desenvolvidos, seja nos em desenvolvimento. Os Estados Unidos são uma exceção, em razão do estudo produzido pelo Federal Reserve por meio do *Survey Consumers Finances*, anteriormente mencionado.

Para dar uma primeira evidência da desigualdade de patrimônio existente entre os que mandam e os que obedecem no Brasil, lançaremos mão de algumas informações públicas esparsas recolhidas junto à Comissão de Valores Imobiliários – CVM e à Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – Anbima.

O acompanhamento feito regularmente pela Anbima possibilita conhecer os volumes médios e totais existentes na forma de ativos financeiros segundo os três segmentos de clientela adotados pelos grandes bancos brasileiros. São eles: 1) *Varejo tradicional*, focado nos clientes de menor renda e com menor volume de ativos financeiros (inferior a R\$ 100.000), geralmente atendidos pela rede básica de agências; 2) *Varejo de alta renda*, orientado para clientes com um volume de ativos financeiros superior a R\$ 100.000, dependendo da política de cada banco – os clientes desse segmento são atendidos por agências especializadas (Estilo no Banco do Brasil, Prime no Bradesco, Personnalité no Itaú etc.); e 3) *Private*, destinado a clientes com um volume de ativos financeiros superior a R\$ 2 milhões ou R\$ 3 milhões, em geral atendidos no local de trabalho ou residência.

---

<sup>6</sup> Este tópico apresenta informações mais detalhadas em razão da inexistência de análises disponíveis com esta perspectiva sobre a situação brasileira. Mesmo assim, a análise apresentada é ainda uma primeira abordagem sobre um desequilíbrio socioeconômico grave presente em nossa sociedade e que, como os dados organizados sugerem, deve ter sido agravado nos últimos anos.

Em 2019, o volume médio de ativos financeiros por CPF em cada segmento era de R\$ 12.863 no varejo tradicional, R\$ 136.525 no varejo de alta renda e R\$ 10.852.168 no segmento *private*. Em termos objetivos, o patrimônio financeiro médio por CPF do segmento *private* era 844 vezes aquele observado para o segmento de baixa renda. Entre 2016 e 2019, o patrimônio financeiro médio do varejo tradicional, por CPF, teve uma variação real negativa de -2,6%, enquanto no segmento *private* houve uma valorização de +28,7%. Em termos nominais, a variação do portfólio do segmento *private* foi de +67,4%. Destaca-se que isso ocorreu em um período (2016-2019) em que o total de ativos financeiros por conta corrente<sup>7</sup> acumulou uma elevação de 10,3%, o que reforça os expressivos ganhos reais nesse segmento.

**Tabela 1. Volume financeiro por conta corrente. Brasil, 2014-2019.**

Ano	Varejo tradicional (A)	Varejo alta renda (B)	Private (C)	(C) / (A)	Total geral
Valores nominais (R\$)					
dez-14	12.061	107.601			27.882
dez-15	12.390	115.564	6.483.339	523	29.579
dez-16	13.364	122.489	7.422.556	555	34.169
dez-17	13.560	128.601	8.180.033	603	36.124
dez-18	13.580	135.320	9.390.481	691	37.742
dez-19	12.863	136.525	10.852.168	844	39.487
Variação em termos reais (dez 2016 = 100)					
					INPC
dez-16	100,0	100,0	100,0		100,0
dez-17	101,2	99,4	107,4		102,1
dez-18	100,6	102,3	116,0		105,6
dez-19	97,4	104,1	128,7		110,3

Fonte: Anbima. Elaboração própria.

Obs.: Dados sujeitos a retificação por conta do recebimento de informações retroativas.

Uma avaliação mais acurada do segmento *private* pode ser concebida por meio da análise do seu desempenho segundo perfis de risco que definem sua clientela. No Gráfico 4 temos a valorização nominal dos portfólios financeiros das quatro classes de risco do *private*.<sup>8</sup> Para uma variação acumulada do INPC de 10,3%, de 2016 a 2019, os portfólios financeiros do segmento *private* apresentaram uma variação de 40% para o perfil 1, 63% para o perfil 2, 83% para o perfil 3 e 97% para o perfil 4. Ressalte-se que esse resultado foi observado

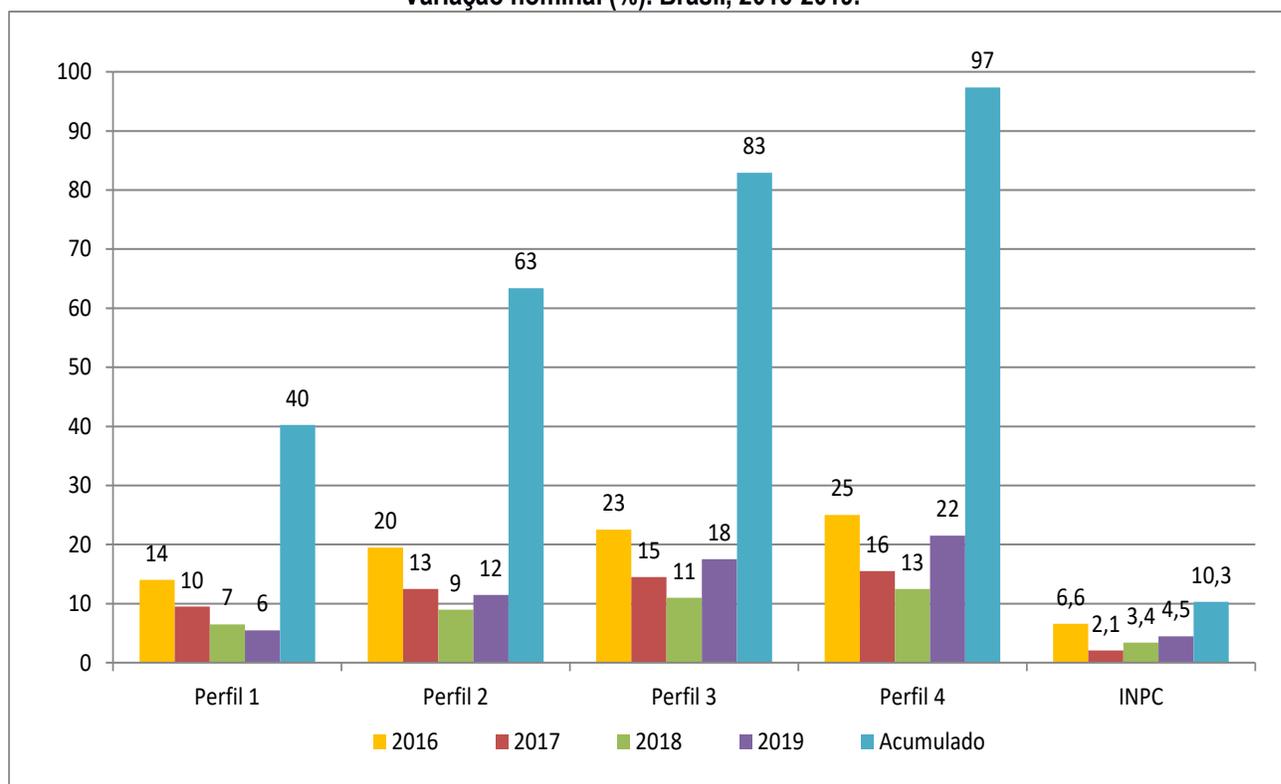
<sup>7</sup> O número de contas é maior do que o número de CPFs. Os clientes podem ter aplicações em mais de um produto ou em mais de uma instituição.

<sup>8</sup> Os grandes bancos brasileiros classificam os clientes do *private* em 4 perfis de risco, adotando critérios definidos pela CVM. No Gráfico 4 são apresentados os desempenhos médios para portfólios segundo o perfil de risco a partir das informações de dois bancos brasileiros, que por motivo de sigilo não podem ser aqui identificados.

durante o período mais longo de recessão da economia brasileira, quando a população economicamente ativa se encontrava em uma situação de elevado desemprego, girando ao redor de 13%, com uma expressiva parcela dos ocupados auferindo remunerações próximas ao salário mínimo, cuja variação acumulada foi próxima à do INPC.

Isto é, enquanto a parcela dos brasileiros que obedecem teve uma variação nominal da renda ao redor de 10%, a média do segmento *private* teve uma variação do patrimônio financeiro (que pode ser considerada como uma variação potencial da renda) de 67%, sendo que a classe com perfil de risco mais elevado conheceu um incremento de 97%. Assim, a elevação patrimonial dos que mandam foi 9,7 vezes superior à variação do salário mínimo em um período de recessão da economia nacional.

**Gráfico 4. Desempenho médio dos portfólios financeiros segundo perfil de risco do segmento Private. Variação nominal (%). Brasil, 2016-2019.**



Fonte: Elaboração própria a partir de informações de dois bancos brasileiros.

Nota: Perfil 1: conservador; Perfil 2: conservador moderado; Perfil 3: moderado; Perfil 4: agressivo.

Mas, a análise da renda potencial associada à evolução do portfólio daqueles que mandam pode ser ainda mais expressiva ao se analisar o padrão de remuneração dos altos cargos em grandes empresas. Aqui tomaremos um dos grandes bancos brasileiros como referência, o Bradesco.

De acordo com a Proposta da Assembleia Geral de 2020 (Bradesco, 2020, março 3), seu Conselho de Administração propôs uma remuneração global para a diretoria e os conselhos de administração e fiscal de R\$ 996.323.000,00, cabendo à diretoria composta por 94 pessoas o valor global de R\$ 904.011.180,00.

Isto é, uma remuneração média anual por diretor de R\$ 9.617.257,00, o que corresponde à 9.203 salários mínimos por ano, ou 707 salários mínimos por mês, ou aproximadamente 5% da chamada “despesa total com pessoal da empresa”. Do total da remuneração global da diretoria, 20% se dá na forma salário (remuneração fixa), sendo o restante na forma variável: previdência privada, remuneração pós-emprego (termo usado na proposta) e ações.

Ao explorarmos as informações esparsas sobre patrimônio daqueles que podem ser considerados como os que possuem poder de comando na economia e, portanto, que mandam no trabalho de outrem, damos evidências da limitação da informação sobre renda corrente obtida por meio de pesquisas socioeconômicas domiciliares como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) ou o Censo Demográfico (CD/IBGE).

Tal limitação é observada, tanto no Brasil quanto nos países desenvolvidos, como já apontado, devido à perda de importância da renda corrente associada ao processo de financeirização da renda e do patrimônio e às transformações tecnológicas que facilitaram a corrosão da forma de remuneração fixa do trabalho assalariado. No caso do Brasil, esse processo foi potencializado pela situação de desigualdade econômica estruturalmente recorrente na sociedade, em especial, daquela de natureza patrimonial.

22

#### **4. A pandemia e as desigualdades socioeconômicas**

A pandemia da Covid-19 constituiu-se em um vendaval sobre a sociedade. Apesar dos alertas dados pelos epidemiologistas sobre a probabilidade crescente de eclosão de uma epidemia que varreria o planeta, conhecimento estabelecido a partir do mapeamento das pandemias ocorridas em curto espaço de tempo nas primeiras décadas deste século, a Organização Mundial da Saúde e os governos nacionais as relegaram sistematicamente. Um exemplo disso foi o atraso da OMS e dos governos dos países desenvolvidos em reconhecerem que o Sars-CoV-2 afetaria o mundo de modo dramático, seja enquanto ameaça sanitária, seja como fator de estancamento generalizado da atividade econômica. A tragédia sanitária foi amplificada pelas desigualdades socioeconômicas, em razão dela expressar uma situação estrutural de instabilidade da renda corrente, de fragilidade do sistema público de atendimento à saúde, de precariedade das condições de habitação e de insuficiência da infraestrutura de mobilidade urbana.

#### 4.1. A ameaça radical para a maioria daqueles que dependem da renda corrente

Frente aos impactos econômicos brutais da pandemia, a desigualdade estrutural de renda corrente, que historicamente marca o país, revelou uma expressiva instabilidade da situação dos rendimentos no mercado de trabalho para parcela majoritária dos ocupados que vai além da precariedade do seu nível (baixo).

Pela primeira vez, o nível de ocupação ficou abaixo de 50% da população economicamente ativa (47,9%).<sup>9</sup> O auxílio emergencial monetário de R\$ 600,00, previsto para 5 parcelas, gerou um poder de compra relativamente superior ao tradicionalmente auferido no mercado de trabalho ou via proteção social permanente para uma parcela expressiva da população (beneficiários do Bolsa Família e trabalhadores informais, em sua grande maioria), causando uma redução momentânea do índice de Gini (Trovão, 2020). O volume total de recursos destinados ao subsídio de renda foi da ordem de R\$ 50 bilhões/mês, contra uma destinação para o Programa Bolsa Família de R\$ 30 bilhões para todo o ano de 2020.

Esses dados revelam, de um lado, a precariedade do nível de renda de parcela substantiva da população e, de outro, a situação de instabilidade da renda. Tanto um problema quanto o outro decorrem da expressão considerável das formas tradicionais de trabalho informal, como o comércio ambulante e os serviços domiciliares, além das novas formas de trabalho, como as associadas a entregas expressas (motoboy) e a mobilidade urbana (Uber), ambas impulsionadas pela ascensão das plataformas digitais. Ademais, tal processo foi ampliado pelas alterações da regulação pública do contrato de trabalho ocorridas nos últimos anos, que permitiram maior liberdade para contratos por demanda em tempo parcial e intermitentes e de jornadas de trabalho de extensão praticamente residual.

Se a precariedade do rendimento é uma característica estrutural de nosso mercado de trabalho, mais uma vez evidenciada pela pandemia, tem-se que a instabilidade generalizada do rendimento do trabalho foi por ela tragicamente revelada de modo jamais visto. O recebimento do auxílio emergencial, que atingiu os domicílios de mais de 50% da população brasileira, é a maior evidência dessa instabilidade, reiterada pela redução do índice de Gini da distribuição do rendimento corrente, no primeiro semestre de 2020, associada ao auxílio emergencial. Isso para um Gini de 0,47 calculado com a inclusão do auxílio emergencial; sem ele, o indicador subiria para 0,56 (Trovão, 2020).

---

<sup>9</sup> "O nível da ocupação (percentual de pessoas ocupadas na população em idade de trabalhar) caiu 5,6 pontos percentuais frente ao trimestre anterior (53,5%), atingindo 47,9% no trimestre de abril a junho de 2020, o menor da série histórica. Frente a igual trimestre do ano anterior (54,6%), a queda foi de 6,7 p.p." (IBGE, 2020, agosto 6).

#### 4.2. As dificuldades substantivas de controlar a pandemia devido às desigualdades socioeconômicas

Apesar de o epicentro da epidemia ter sido no estado com maior população e, hoje, com maior trânsito de pessoas com o resto do mundo, o país foi surpreendido com o crescimento exponencial de casos em estados como o Amazonas e o Maranhão. A acelerada disseminação da epidemia no território nacional escancarou as implicações das desigualdades socioeconômicas para o enfrentamento de uma doença para a qual não se conhece medicamento eficiente para seu rápido e fácil combate e nem vacina correspondente. Isto é, uma doença cujo combate, ao menos por um ano, depende do controle das condições sociais de isolamento, habitacionais, de mobilidade urbana e, por suposto, de atendimento pela rede pública de saúde. Rapidamente, ficou evidente que as desigualdades estruturais impediam que tais condições fossem supridas.

A primeira evidência de que o isolamento seria de difícil realização por parte significativa da sociedade brasileira teve origem nas condições habitacionais precárias dos domicílios habitados por essa parcela da população. Com mais de 100 mil moradores e 21 mil domicílios, a “favela”<sup>10</sup> de Paraisópolis, na cidade de São Paulo, mostrou rapidamente ser impossível cumprir a orientação de isolamento, devido à falta de espaço para distanciamento nos próprios domicílios, ausência de renda e problemas de acesso à água encanada de forma constante. Situação, essa, agravada pela ausência de equipamentos públicos de atendimento à saúde e pela impossibilidade de entrada de ambulâncias em vários pontos da favela. Devido a essas limitações e em face da ausência do setor público, a população local foi obrigada a organizar equipamentos próprios para isolamento das pessoas contaminadas, contratar diretamente médicos e ambulâncias, um esforço financiado por doações da sociedade civil, bem como estabelecer uma governança própria visando controlar a transmissão do vírus.

Em segundo lugar, ficou patente a impossibilidade de se cumprir as orientações das prefeituras para mobilidade segura, devido às precárias condições da infraestrutura do transporte público. Pressionada pela necessidade de trabalhar a qualquer custo para garantia de alguma renda, parte expressiva da população espremeu-se cotidianamente no transporte público, expondo-se e alimentando a propagação do vírus. As próprias prefeituras deram ampla evidência de estarem perdidas sobre o que fazer com a mobilidade urbana, ao editarem e revogarem, em espaço curto de tempo, medidas visando ao isolamento nos equipamentos de transporte. Mais do que isso, quando se conquistou, após dura batalha no Congresso Nacional, um auxílio emergencial que poderia permitir que a população em situação mais

---

<sup>10</sup> Colocamos favela entre aspas em razão da situação de Paraisópolis ser muito mais complexa que aquela que dá base à denominação. Paraisópolis é, de fato, uma cidade sem a retaguarda de um ente público.

vulnerável ficasse em casa, sem ter que recorrer ao mercado de trabalho (já em dificuldades) e se expor à contaminação pelo coronavírus, os entraves burocráticos, os inúmeros problemas de ordem técnica e a demora na liberação dos recursos fizeram que essa parcela da população fosse constrangida a permanecer por dias em longas filas, aglomerando-se e sujeitando-se ao contágio nas portas das agências da Caixa Econômica Federal para obter o auxílio.

Finalmente, a desigualdade no acesso ao atendimento de saúde obrigou que os estados, na falta de coordenação do Governo Federal, realizassem uma expansão sem precedentes de leitos de enfermaria e UTI. O maior estado do país, São Paulo, mais que duplicou o número de leitos de UTI em apenas cinco meses.

Tendo afetado inicialmente o segmento de alta renda, a epidemia migrou rapidamente para a população como um todo. Mas, como resultado das desigualdades apontadas, com maior velocidade e maior letalidade nas camadas mais pobres. Se, em um primeiro momento, a visibilidade da doença se fez por meio da demanda pelos serviços da rede privada, posteriormente, ela ganhou destaque por levar ao esgotamento e, em algumas partes do território nacional, ao colapso da rede pública de atendimento à saúde, expondo suas conseqüentes limitações. No entanto, foi graças à existência do Sistema Único de Saúde, que os governos estaduais e municipais puderam ampliar, em uma operação de guerra, a capacidade do sistema.

A exacerbação do risco da doença para a população de menor renda foi rapidamente evidenciada via pressão desproporcional sobre o SUS. Após 60 dias de convivência com a pandemia, o setor de saúde privado passou a conhecer ociosidade na capacidade leitos de UTI, enquanto o setor público era obrigado a ampliar cotidianamente sua capacidade de leitos.

Frente à impossibilidade de manter o isolamento social devido às condições precárias de vida da população de menor renda e dos equipamentos de mobilidade urbana, os estados tiveram de adotar a ampliação de leitos como principal medida visando controlar a tragédia sanitária.<sup>11</sup> Deste modo, a desigualdade potencializou a difusão da epidemia, de um lado, e determinou um crescimento mais acentuado do gasto público, do outro.

---

<sup>11</sup> Em razão da falta de coordenação pelo Governo Federal e do desprezo pela pandemia manifestado cotidianamente pelo Presidente da República, os governos foram obrigados a assumirem a política de combate à Covid-19. Por não terem possibilidade de emissão de dívida pública, direito exclusivo do Governo Federal, os governadores administraram a crise sanitária como se estivessem andando sobre o fio da navalha. Ampliaram os leitos de enfermaria e UTI ao mesmo tempo em que puseram em prática políticas de isolamento sem a adoção de *lockdown*, pois não podiam comprometer totalmente a receita corrente dos estados com a paralisação total das atividades econômicas. Se adotassem o *lockdown*, teriam uma queda ainda mais acentuada da receita e, por consequência, ficariam comprometidas suas ações de saúde pública de combate ao coronavírus.

### 4.3. As possíveis mazelas socioeconômicas futuras que a pandemia deixará para a sociedade

É amplamente reconhecido que a pandemia legará mazelas socioeconômicas significativas para o futuro. Iniciativas como do Green New Deal defendida por uma nova geração de representantes políticos e pesquisadores acadêmicos nos Estados Unidos (Ocasio-Cortez, 2020) e da Next Generation (Comissão Europeia, 2020, maio 27), apresentada recentemente pela Comunidade Europeia, identificam tais mazelas como entraves para a recuperação econômica e social nos próximos anos, bem como consideram a forma pela qual a fragilidade social legada ampliará os riscos potenciais que as sociedades correrão em relação a uma provável e futura nova pandemia.

Para o Brasil, parece razoável considerar que o legado de mazelas socioeconômicas deixado pela pandemia será amplificado pela situação de desigualdades estruturais presentes no país.

No mercado de trabalho, a baixa taxa de ocupação da população economicamente ativa e a elevada informalidade de grande parte das ocupações deverão se expressar em maior precariedade do padrão de remuneração de maioria da força de trabalho. Essa situação, certamente, é reforçada pelo abandono (levado a cabo pelo governo federal e validado no Congresso) de uma política de valorização do salário mínimo. A desvalorização dos níveis de renda corrente observada nos últimos anos pode ter sido cancelada pela pandemia como um movimento definitivo, impedindo que a renda seja uma variável que possa atuar positivamente na recuperação e no crescimento futuro da economia.

No campo da saúde, profissionais da área têm publicamente alertado que uma parcela importante dos recuperados da doença demandarão atenção médica permanente no futuro, devido ao legado de lesões cardíacas, renais, neurológicas, exigindo um conjunto de medidas fisioterapêuticas. Além disso, eles consideram que o longo período de isolamento demandará atenção médica psicológica para uma parcela ainda não mensurada (porém, não desprezível) da população. Portanto, existe a probabilidade da pressão sobre gastos do Sistema Único de Saúde perdurar por vários anos.

Em relação ao sistema de ensino fundamental e médio, a pandemia impôs uma interrupção abrupta e não programada de aprendizagem, que afetou relativamente mais a população de menor renda, devido ao seu acesso restrito à internet e a computadores, à precariedade das habitações e à impossibilidade de apoio das famílias às atividades cotidianas de ensino à distância. Para essa parcela da população, o processo de recuperação do tempo de aprendizado perdido deverá encontrar restrições decorrentes da má qualidade dos equipamentos públicos (escolas) como da carência de profissionais qualificados.

Finalmente, cabe menção às condições habitacionais desfavoráveis que alimentaram a pandemia e deverão restringir a capacidade de enfrentamento das famílias em relação ao legado de mazelas da pandemia, bem como serão um entrave para possíveis ações de prevenção do setor público em relação a uma futura pandemia.

## **5. A oportunidade de superar as desigualdades socioeconômicas a partir da transição para uma economia sustentável**

Existem evidências amplas de que os desafios na era pós-pandemia, em termos de desenvolvimento e desigualdades, não serão pequenos, seja no Brasil ou no mundo. Entretanto, apesar desse provável cenário desafiador e das tragédias causadas pela pandemia, especialmente o evitável número elevado de mortes, é inegável que a pandemia reabriu, ou talvez esteja impondo, uma perspectiva de superação do atual padrão de desenvolvimento em direção a um outro onde a redução das desigualdades socioeconômicas tenha centralidade na construção de um modelo produtivo e de consumo sustentável. Como exploraremos mais à frente, o Brasil pode ter vantagens consideráveis em trilhar essa perspectiva.

### **5.1. O insustentável modelo de produção e consumo em questão**

Nos últimos 40 anos, países desenvolvidos e em desenvolvimento conheceram um processo de enfraquecimento da importância dos segmentos de produção e consumo coletivos em favor daqueles de natureza individual.

Nos países desenvolvidos, com raras exceções, os sistemas públicos de transporte urbano, saúde e educação passaram por um período de deterioração, bem como cresceram os problemas habitacionais devido à intensificação da especulação imobiliária, à perda de renda e à instabilidade do contrato de trabalho, que tem comprometido a capacidade de endividamento de longo prazo das famílias. A situação norte-americana é o exemplo mais escancarado da ocorrência desse processo.

Os efeitos ambientais negativos da perpetuação desse modelo de produção e consumo com foco nos interesses individuais têm sido enormes e amplamente revelados pelos estudos de acompanhamento das mudanças climáticas, como apresentado pelo relatório especial *Global Warming of 1.5°C*, produzido pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2018).

O reconhecimento do esgotamento desse padrão produtivo e de consumo tem centralidade na estratégia da Comissão Europeia (2020, maio 27) para o mundo após pandemia. O mesmo ocorre com a iniciativa do *Green New Deal* nos Estados Unidos.

## 5.2. A necessidade incontornável de se transitar para uma sociedade sustentável

O acompanhamento feito pelo IPCC, nos cinco primeiros relatórios sobre as mudanças climáticas, mostra o sistemático processo de deterioração do meio ambiente, em especial, os impactos complexos e diversificados que elas causam sobre o modo e a qualidade de vida. Hoje, defender a preservação do meio ambiente é uma condição necessária para preservar a vida com qualidade em todos os seus aspectos. Certamente, não naqueles alicerçados em interesses individuais.

*Neste sentido, podemos afirmar que, atualmente, a defesa do meio ambiente é sinônimo de defesa da vida com qualidade, que se encontra fortemente ameaçada pelas mudanças ambientais.*

Como apontam os relatórios do IPCC, tais mudanças somente podem ser contidas se estabelecido um padrão de produção e consumo sustentável que, inevitavelmente, deve ter os interesses coletivos como um norte.

Alguns países europeus, em especial os nórdicos, Holanda e Alemanha, já mostram que iniciativas nessa direção são altamente positivas. Esses países têm investido pesadamente em infraestrutura de mobilidade urbana, integrando as diversas modalidades de meios de transporte (trem, metrô, VLT, ônibus e bicicleta). A iniciativa tem levado à diminuição da parcela da população proprietária de veículos, contribuindo para a redução de emissão de CO<sub>2</sub> e favorecido as condições de saúde da população.

## 5.3. Algumas vantagens do Brasil em trilhar esse processo

Apesar da situação de dificuldade econômica e social vivida pelo país, o Brasil tem condições de aproveitar de modo muito eficiente o processo de conformação de uma sociedade sustentável, isto é, baseada em uma economia verde. O país possui algumas vantagens estruturais para avançar nesse processo e elas poderão ser uma via fundamental para superar seu estado de desigualdades. Um olhar básico sobre alguns dos possíveis vetores produtivos estruturantes de uma economia verde revela imediatamente as vantagens que, se levadas em conta, a estratégia carregaria.

Um primeiro vetor a ser considerado é o da energia limpa. O Brasil já possui uma matriz energética de relativamente baixa emissão de CO<sub>2</sub>. Além disso, o país possui uma capacidade potencial elevada de geração de energia eólica e solar, com expressiva concentração na região Nordeste (Tomasquim, 2016). Essa capacidade de geração de energia limpa permite ao país usar combustíveis fósseis de forma limitada e racional, controlando, segundo suas necessidades, os impactos negativos dessa fonte sobre o meio ambiente. O Brasil situa-se no topo dos países com maior potencial de adoção de uma matriz energética limpa, com a vantagem de poder consolidá-la a um baixo custo.

Outro vetor com grande possibilidade de exploração e de ampla importância para um novo padrão produtivo e de consumo é o associado ao complexo do bioma da região amazônica (Abramovay, 2020, julho 9). Os frutos da sua exploração racional sob a ótica de uma economia sustentável são muito maiores do que a exploração destrutiva produz. Seu desenvolvimento tem um grande potencial científico e tecnológico, produtivo, de geração de empregos e de renda, bem como de preservação da cultura local e da defesa dos povos indígenas (Nobre et al., 2019). Além disso, esse enorme bioma é portador de uma vantagem de capacidade competitiva permanente, em razão de somente os países da região amazônica poderem desenvolvê-lo.

Um terceiro vetor com ampla capacidade de contribuição para o desenvolvimento de uma economia verde com redução das desigualdades é o da mobilidade urbana. Como a pandemia evidenciou, é premente que a questão seja devidamente tratada pelos governos das três esferas de administração. Além da contribuição que o setor poderá ter em termos de qualidade da mobilidade e de melhoria das condições ambientais das grandes cidades, seu desenvolvimento poderá ser uma via de saída para a situação de impasse vivida pelo complexo automobilístico. É evidente a necessidade urgente de reconversão desse complexo da produção atual de automóveis e caminhões para a produção de meios de transporte de uma nova geração. Se hoje o complexo automotivo apresenta claras desvantagens e vive um dilema quanto ao seu futuro, tê-lo é uma vantagem para o desenvolvimento de uma política de mobilidade urbana, em termos de capacidade de produção de equipamentos e para o equacionamento do futuro do complexo.

O vetor produtivo da saúde teve sua importância revelada pela pandemia. Como exemplo, podemos mencionar a impossibilidade de produção de testes sorológicos por não produzirmos os insumos, apesar de o país ter tecnologia para a sua produção. Existem amplas evidências de que o vetor produtivo da saúde se constitui em um segmento de ponta no desenvolvimento científico e tecnológico em nível mundial. China e Índia têm investido pesado na produção de insumos fármacos, enquanto países europeus, Estados Unidos e Japão focam no desenvolvimento de equipamentos médicos de alta tecnologia. O SUS e os medicamentos genéricos constituem-se em um lastro importante para o desenvolvimento de um vetor produtivo da saúde no país. Pode-se afirmar que ele traria vantagens imensas na melhoria para a redução das desigualdades, no desenvolvimento produtivo e tecnológico e em termos de segurança nacional frente ao crescente risco de pandemias.

Poderíamos apontar outros vetores produtivos relevantes para uma migração em direção a uma economia sustentável, mas ressaltaremos somente mais dois. Em primeiro lugar, aquele associado à infraestrutura social urbana, notadamente o saneamento, a distribuição e o tratamento de água e o habitacional. Além da contribuição direta para a

redução das desigualdades que o setor pode ter em termos de acesso a equipamentos urbanos básicos, ele tem uma enorme contribuição para alterar as condições de saúde da população, como ficou evidente durante a pandemia. Em termos de atividade econômica, o vetor ativa um conjunto enorme de segmentos produtivos e de serviços, apresentando uma capacidade elevada de geração de emprego e renda. É ainda mais evidente esse seu papel nos momentos de retomada da economia. Se ativado sob a gestão de um bom planejamento urbano, os resultados do investimento no setor podem ter amplo impacto sobre o meio ambiente, em especial nas grandes cidades.

Um último vetor que merece ser mencionado é o da educação. Ele é, por si só, limpo em termos de impacto sobre o meio ambiente e cumpre um papel fundamental para a qualidade da força de trabalho, para o desenvolvimento sociocultural da sociedade e para o desenvolvimento científico e tecnológico de todos os outros vetores. Sua contribuição para a redução das desigualdades é amplamente reconhecida, não havendo maior necessidade de justificativa.

#### **5.4. A relevância da superação das desigualdades em uma economia sustentável**

Os apontamentos feitos anteriormente evidenciam com clareza a estreita vinculação entre economia sustentável, padrão de produção/consumo e desigualdades. Mas um aspecto particular que caracteriza esta trindade é o fato do padrão de produção/consumo ter como foco as necessidades coletivas.

O *déficit* de bens coletivos na sociedade contemporânea foi amplamente escancarado pela pandemia, independentemente do estágio de desenvolvimento econômico e social dos países. Ademais, vários deles tiveram dificuldade em controlar a propagação do vírus, devido à resistência de parte da população em respeitar normas de comportamento coletivo, fundamentais para o êxito da ação de isolamento social.

É espantoso que, em pleno século XXI, mais da metade da população norte-americana tenha declarado que não irá se vacinar contra a Covid-19, quando a proteção estiver disponível. Por outro lado, também é injustificável que um país com o maior programa de vacinas do mundo, como é o Brasil, venha conhecendo uma redução da sua cobertura, restabelecendo a possibilidade de retorno de doenças que haviam sido dizimadas, como o sarampo.

Tem-se, portanto, que a trindade acima mencionada é base não só para uma nova economia, mas também para uma nova sociedade, em que a prevalência dos interesses coletivos se sobreponha sobre os interesses individuais, sem que isso seja uma ameaça à liberdade ou à democracia. Ao contrário, o que se observa no presente, neste mundo

pandêmico, é, justamente, a exacerbação da importância do interesse individual que vem colocando em risco a liberdade e a democracia, produzindo uma sociedade com um padrão de produção e consumo que dilapida o meio ambiente e que, ademais, ao permitir a elevação das desigualdades, corrói a segurança social.<sup>12</sup>

### 5.5. Observações preliminares sobre uma possível via de financiamento para a transição

Uma questão fundamental para a construção de uma sociedade sustentável refere-se ao problema de financiamento dos investimentos que o processo de transição requer. Além de substantivo em termos de volume, é inevitável que ele dependa tanto do financiamento com origem pública como privada.

Em época de demonização do setor público e de alarmismo cotidiano sobre o seu nível de endividamento, é inevitável que algumas observações preliminares sejam apresentadas no sentido de subsidiar uma discussão futura e mais consistente sobre o tema.

É lógico que muitas alternativas podem ser apresentadas para a discussão e é fundamental que isso ocorra. Mas, independentemente dos riscos que possamos incorrer, lançamos ao final deste ensaio uma primeira sugestão para o equacionamento do financiamento da transição, aproveitando a iniciativa de orçamento de guerra que o Congresso aprovou com o objetivo de financiar as ações de combate à pandemia, de proteção às empresas e de geração de renda para a população.

O desenvolvimento dos vetores produtivos relevantes para uma economia sustentável de menores desigualdades exigirá regulação e financiamento público com intensidade e características diferentes para cada um deles.

No caso do financiamento público, sugerimos adotar um orçamento de investimento à la Keynes e totalmente independente do orçamento geral da União, com o objetivo único de prover recursos para os investimentos necessários para um programa de desenvolvimento de uma economia sustentável e menores desigualdades. Esse orçamento seria financiado por fundos públicos e por endividamento<sup>13</sup> do governo federal, cabendo ao tesouro nacional cobrir possíveis subsídios que, em alguns programas, possam ocorrer. Poder-se-ia utilizar o BNDES e os bancos regionais como instituições de intermediação dos recursos. Além disso, a alteração do sistema tributário no sentido de uma maior progressividade a partir da desoneração do consumo e a oneração da renda e, especialmente, do patrimônio.

---

<sup>12</sup> A transição para uma economia sustentável deverá ter um papel relevante para a inserção do Brasil na comunidade internacional e para o fluxo de recursos para o país, como aponta documento recente elaborado por um conjunto significativo de embaixadores brasileiros (Diplomacia para Democracia, 2020).

<sup>13</sup> Em relação ao tema do aumento do endividamento público, ver Resende (2020).

Neste sentido, a criação de um imposto sobre patrimônio não é, apenas, de fundamental importância como se mostra escancaradamente justificável, especialmente se levado em conta o tamanho da desigualdade de renda que a concentração patrimonial provoca, segundo as evidências anteriormente levantadas neste ensaio.

No caso do patrimônio de montante elevado sob a forma de ativos financeiros, seus detentores sofrem incidência de um imposto de referência de 15%, caso o administrem fundo a fundo de investimento, podendo reduzir essa alíquota se sua administração se realizar por meio de fundos de investimento fechados, letras de crédito isentas, fundos de participação em *private equity* e outros instrumentos financeiros. Além de terem a capacidade de obter ganhos elevados, o patrimônio na forma de ativos financeiros sofre uma baixa taxaço.<sup>14</sup> Não há justificativa social para não impor uma taxaço anual dos patrimônios financeiros de volume elevado, como reconheceram os super ricos americanos em carta enviada ao G20, em junho de 2020.<sup>15</sup>

Em relação ao financiamento privado, existe uma ampla possibilidade de aproveitamento dos mecanismos de emissão de debêntures, letras de crédito e outros instrumentos. O grande desafio que essa forma de financiamento carrega é a necessidade de se garantir real transparência de mercado: no processo de emissão (primário) e naquele que permite a transação dos títulos pelos portadores (secundário). Transparência que exige que tais mercados privilegiem o investidor individual ou institucional e não mais o lucro fácil, via operações de tesouraria das grandes instituições financeiras nacionais. Basta que a Comissão de Valores Mobiliários – CVM e o Banco Central organizem e regulem esses mercados com a transparência encontrada no Tesouro Direto.

Ademais, a entrada de capitais estrangeiros e parte das reservas cambiais poderiam estabilizar a demanda por divisas que, de modo regulado, o programa viesse a exigir. Em relação à entrada de capitais, existe a possibilidade de ela ser robusta, em razão

---

<sup>14</sup> É parcialmente falho o argumento que a taxaço de patrimônio provocaria a fuga de capitais nacionais para fora do país, ao menos por três motivos. Em primeiro lugar, por estarem declarados na Receita Federal, eles são objeto de regulação e taxaço pelo Estado. Bastaria que a Receita cumprisse suas funções estritas de controle. Em seguida, legalmente estes capitais são, em sua maioria, conhecidos pela *Securities and Exchange Commission* – SEC dos Estados Unidos, instituição que controla o mercado de capitais americanos, e que exige que estes capitais estejam declarados no Banco Central do Brasil. Portanto, são objeto de regulação internacional. E finalmente, por serem capitais declarados ao fisco, toda movimentação é, ou deveria ser realizada, pelos bancos e informada a Receita Federal. Bastaria, portanto, que os instrumentos legais funcionassem nos termos da legislação existente. Mesmo que parte destes capitais saísse do Brasil, cedo ou tarde eles deverão prestar conta ao fisco.

<sup>15</sup> Os críticos deste tipo de imposto argumentam que seu resultado não seria significativo em termos de montante. Não cabe aqui realizar esta discussão. Interessa somente ressaltar que, mesmo que o resultado não seja expressivo para o orçamento da união, ele será relevante para o financiamento do orçamento de investimento com os objetivos apontados.

das regras de *compliance* estarem crescentemente orientadas para projetos associados à construção de uma economia sustentável.

Portanto, instrumentos eficientes encontram-se disponíveis para o financiamento do programa, podendo ele ser estruturado a partir de um orçamento de investimento próprio do Governo Federal, total e claramente independente do Orçamento Geral da União, articulando-o com fontes de financiamento privado.

### Observações finais

A eclosão da pandemia da Covid-19 revelou a gravidade da situação de desigualdades estruturais e históricas existentes no país. Também, impôs uma mudança dos termos da discussão sobre as iniciativas e políticas para seu combate, tanto no Brasil quanto no mundo.

Até o início desse ano, uma demonização genérica do Estado era a regra geral dominante no debate público. No espaço de poucas semanas ficou patente o erro de tal abordagem, constatando-se a necessidade e a urgência máxima da ação do Estado no combate à pandemia, na sustentação das condições básicas de vida de parcela expressiva da população e na defesa da atividade econômica.

Enquanto o aumento de míseros pontos percentuais no nível de endividamento do setor público era visto como um verdadeiro cataclisma econômico até o início do ano, incrementos de 20 pontos percentuais ou mais foram aceitos com razoável normalidade nesses últimos seis meses.

Não há garantia alguma de que o fundamentalismo que demoniza o Estado não retorne à cena pública quando o pior da pandemia passar. Mas, é inegável que uma maior pluralidade passou a marcá-la nesses últimos meses e que se reabriu, em algum grau, o escopo da discussão econômica e também social. Qual direção essa discussão irá tomar? Essa é a questão que se impõe no debate do após pandemia, constituindo-se em campo de disputa política.

Tanto no passado, quanto no futuro, é no campo da política que podem ser definidos os rumos das ações de enfrentamento das desigualdades extremas que prevalecem no país. O processo de consolidação democrática vivido conseguiu atenuá-las em algumas dimensões, mas foi totalmente incapaz de transformar seu estado estrutural e histórico.

A pandemia escancarou os problemas sociais e econômicos que esse estado de desigualdades carrega. Em um primeiro momento, via um travamento da economia e do mercado de trabalho, emergiram amplas evidências da precariedade e da instabilidade da

ocupação e da renda das famílias, que impôs ao Governo Federal a necessidade de adoção, após forte pressão da sociedade civil, de um auxílio emergencial que atingiu os domicílios brasileiros em que residem mais de 50% da população. Em seguida, os desafios tornaram-se evidentes por conta da impossibilidade de se estabelecer isolamento social devido às condições desfavoráveis de habitação, de acesso à água e saneamento de parcela substantiva das famílias. E, finalmente, a complexidade e a limitação do acesso à saúde fez-se presente por conta da mobilização forçada do Sistema Único de Saúde – SUS, como instituição fundamental de enfrentamento da crise sanitária.

Foi graças às conquistas sociais, ainda que limitadas, e ao processo de democratização propiciado pela Constituição Cidadã que a pandemia não se transformou em uma tragédia social ainda maior. O SUS, debilitado e subfinanciado, foi decisivo para que isso não ocorresse. A capacidade dos estados de executar ações sociais de distribuição de cestas básicas e kits de higiene para a população em situação de pobreza e para moradores de rua também tiveram sua relevância. Além disso, iniciativas coletivas da sociedade civil buscaram minorar os efeitos negativos das desigualdades durante a pandemia. Ao mesmo tempo em que o chamado deus onipresente “mercado” se mostrou completamente omissos em termos de iniciativas de enfrentamento da crise sanitária, a organização social e o Estado tiveram que ser mobilizados, ainda que por pressão da realidade devastadora de uma pandemia.

A prevalência dos interesses coletivos foi decisiva para que a crise sanitária não atingisse proporções ainda maiores do que as observadas. Apesar da ampla evidência da necessidade de respeito aos interesses coletivos, a mobilização baseada nos interesses individuais fez-se presente. Do Presidente da República aos segmentos da elite e a lideranças da classe média brasileiras,<sup>16</sup> aqueles que mandam incentivaram a ida de obedientes para as ruas de forma a serem desqualificadas as ações do setor público no combate à pandemia.

A grande indagação que merece destaque nessas observações finais é sobre quais interesses prevalecerão na rota futura da economia e da sociedade brasileira. Apontamos que o legado social desfavorável do passado sobre o presente é enorme e que a pandemia mostrou os riscos sociais substantivos que ele carrega. Contudo, observamos que, nesse momento de crises sanitária e humanitária, fica evidente a necessidade de se transitar para um novo padrão de produção e consumo que tenha na redução das desigualdades uma referência básica. Esse processo de transformação depende da presença ativa do Estado e da dominância dos interesses coletivos, exigindo, portanto, rumos econômicos e políticos distintos daqueles que se consolidaram no país nesses últimos anos.

---

<sup>16</sup> Essas manifestações foram marcadas de símbolos que atestaram a gravidade do comportamento social de parcelas da elite e da classe média brasileira. Em atos públicos chegaram a empunhar enquanto símbolos de defesa nacionalista a bandeira do Estado de Israel e faixas conclamando “Trump 2020”.

Concluindo, a crise sanitária gerou uma crise econômica e social aguda no país. Porém, revelou uma janela de oportunidade importante em um contexto mundial que pode estar transitando em direção a uma economia sustentável, onde a redução das desigualdades poderá ser uma referência básica para o processo. Vamos ver se continuaremos presos ao passado ou se seremos guiados pelos desafios futuros. Dessa decisão dependerão os rumos futuros das desigualdades socioeconômicas da nação.

Parodiando Ricardo Kotscho (2011), vida que segue...

## Referências

- Abramovay, R. (2020, julho 9). Amazônia protagonista da bioeconomia, *Valor Econômico*, A19. <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/amazonia-protagonista-da-bioeconomia.ghtml>
- Advani, A., & Summers, A. (2020). Capital gains and UK inequality. [WID.world Working Paper n. 2020/09], World Inequality Database. <https://wid.world/document/capital-gains-and-uk-inequality/>
- Aidar, T., Dedecca, C. S., & Trovão, C. J. B. M. (2017). Diferenciais da mortalidade e fecundidade precoce no Brasil no início do século XXI. In E. Berquó (Org.), *Demografia na Unicamp: Um olhar sobre a produção do Neop* (pp. 569-587). Campinas: Editora da Unicamp.
- Aglietta, M. (1976). *Régulation et crises du capitalism: L'expérience des États-Unis*. Paris: Calmman-Levy.
- American Political Science Association (APSA) (2004). *American democracy in an age of rising inequality*. Task force on inequality and American democracy. <https://www.apsanet.org/portals/54/Files/Task%20Force%20Reports/taskforcereport.pdf>
- Bradesco (2020, março 3). *Proposta da Assembleia Geral Ordinária 2020*. [https://www.bradesco.com.br/siteBradescoRI/Uploads/ModArquivos/2166/2166\\_1\\_Proposta%20AGO\\_2020%20consolidada1.pdf](https://www.bradesco.com.br/siteBradescoRI/Uploads/ModArquivos/2166/2166_1_Proposta%20AGO_2020%20consolidada1.pdf).
- Ferreira de Camargo, C. P., et al. (1982). *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola.
- Brickers, J, Henriques, A., Krimell, J., & Sabelaus, J. (2016). Measuring income and wealth at the top using administrative and survey data. [Brookings Papers on Economic Activity, Spring 2016, pp. 261-331], Brookings Institute, Washington DC. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/03/brickertextspring16bpea.pdf>
- Brinca, P., Holter, H. A., Krusell, P., & Malafry, L. (2016). *Journal of Monetary Economics*, 77(C), 53–69. <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2015.09.005>
- Comissão Europeia (2020, maio 27). A hora da Europa: Reparar os danos e preparar o futuro para a próxima geração. [Comunicado de Imprensa, IP/20/940], Bruxelas, Bélgica. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_940)

Dedecca, C. S. (2005). Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, 25(1), 113–130. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172005-1640>

Dedecca, C. S. (2009). Flexibilidade e regulação de um mercado de trabalho precário: a experiência brasileira. In: N. A. Guimarães, H. Hirata, & K. Sugita. (Org.). *Trabalho flexível, empregos precários?* (pp. 123-142). São Paulo: Edusp.

Dedecca, C. S. (2012). Desigualdade, sim. Mas de qual falamos? *Revista de Economia Política*, 32(1), 55–71. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572012000100004>

Dedecca, C. S. (2015). A redução da desigualdade e seus desafios. [Texto para Discussão n. 2031], IPEA, Brasília. [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3383/1/td\\_2031.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3383/1/td_2031.pdf)

Diplomacia para Democracia (2020). Programa Renascença: Construção coletiva de política externa humanista, democrática e laica, baseada na Constituição Federal. <https://www.diplomaciaparademocracia.com.br/programa-renascenca>

Hicks, J. R. (1939). *Value and capital*. Oxford: Clarendon Press.

Hicks, J. R. (1940). The valuation of the social income. *Economica* (New Series), 7(26), 105–124. <https://doi.org/10.2307/2548691>

Hicks, J. R. (1948). The valuation of the social income: A comment on Professor Kuznets' reflections. *Economica* (New Series), 15(59), 163–172. <https://doi.org/10.2307/2549401>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020, agosto 6). PNAD Contínua: taxa de desocupação é de 13,3% e taxa de subutilização é de 29,1% no trimestre encerrado em junho de 2020. Agência IBGE. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28478-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-13-3-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-29-1-no-trimestre-encerrado-em-junho-de-2020>.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2019). *Carta de Conjuntura*, (42), Brasília. [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34746&Itemid=3](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34746&Itemid=3)

Kotscho, R. (2011). *Vida que segue*. Rio de Janeiro: Escrita Fina.

Kuznets, S. (1948a). On the valuation of social income: Reflections on Professor Hicks' article – Part I, *Economica* (New Series), 15(57), 1–16. <https://doi.org/10.2307/2549705>

Kuznets, S. (1948b). On the valuation of social income: Reflections on Professor Hicks' article – Part II, *Economica* (New Series), 15(58), 116–131. <https://doi.org/10.2307/2550195>

Kuznets, S. (1955). The economics growth and income inequality. *American Economic Review*, 45(1), 1–28. <http://piketty.pse.ens.fr/files/Kuznets1955.pdf>

Kuznets, S. (1973). Concluding remarks. In M. Moss (Ed.), *The measurement of economic and social performance* (pp. 579-592). New York: National Bureau of Economics Research; Columbia University Press.

Nobre, I., & Nobre. C. (2019). Projeto "Amazônia 4.0": Definindo uma terceira via para a Amazônia. *Futuribles em Português*, (2), 7–20. [https://www.futuribles.com/media/uploads/futuribles\\_pt\\_ed\\_02\\_.pdf](https://www.futuribles.com/media/uploads/futuribles_pt_ed_02_.pdf)

Ocasio-Cortez, A. (2020). Recognizing the duty of the Federal Government to create of a Green New Deal. [H. Res 109], House of Representatives, 116<sup>th</sup> Congress, Washington-DC. <https://www.congress.gov/116/bills/hres109/BILLS-116hres109ih.pdf>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2018). *Global warming of 1.5°C*. Special Report, Geneva. <https://www.ipcc.ch/sr15/>

International Labour Organization (ILO), & Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2015). The labour share in G20 economies. Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya, Turkey, 26-27 February 2015, Geneva. <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf>

Polanyi, K. (1944/2001). *The great transformation: The political and economics origins of our time*. Boston: Beacon Press. [https://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf\\_4/Great\\_Transformation.pdf](https://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_4/Great_Transformation.pdf)

Resende, A. L. (2020). *Consenso e contrassenso: Por uma economia não dogmática*. Portfolio-Penguin.

Souza, P. R., & Baltar, P. E. (1979). Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 9(3), 629–659. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6982>

Tolipan, R., & Tinelli, A. (Orgs.) (1975). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Tolmasquim, M. T. (Coord.) (2016). *Energia renovável: Hidráulica, biomassa, eólica, solar, oceânica*. Rio de Janeiro: EPE. <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/livro-sobre-energia-renovavel-hidraulica-biomassa-eolica-solar-oceanica>

Trovão, C. J. B. (2020). A pandemia da Covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: Um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais. [Texto para Discussão n. 4], CCSA, Departamento de Economia, UFRN, Natal. <https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2020/05/TROV%C3%83O-2020-PANDEMIA-E-DESIGUALDADE.pdf>  
<https://www.researchgate.net/publication/341713346>

Trovão, C. J. B. M.; Araújo, J. B. (2019). Desigualdades brasileiras nos anos 2000: uma abordagem multidimensional. *Geosul*, 34(70), 56–86. <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2019v34n70p56>

Weber, M. (1930/1992). *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. London: Routledge. [https://old.taltech.ee/public/m/mart-murdvee/EconPsy/1/Weber\\_Max\\_1930-2005\\_The\\_Protestant\\_Ethic\\_and\\_the\\_Spirit\\_of\\_Capitalism.pdf](https://old.taltech.ee/public/m/mart-murdvee/EconPsy/1/Weber_Max_1930-2005_The_Protestant_Ethic_and_the_Spirit_of_Capitalism.pdf)

World Inequality Database. <https://wid.world/data>

Recebido em 29 de setembro de 2020.

Aprovado em 02 de novembro de 2020.