

Título do capítulo	CAPÍTULO 5 DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E COMBATE ÀS DESIGUALDADES NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES A PARTIR DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DE CELSO FURTADO E AMARTYA SEN
Autores(as)	Maurício Mota Saboya Pinheiro
DOI	

Título do livro	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E UMA AGENDA DE PESQUISAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Luís Carlos Garcia Magalhães Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	2
Série	Instituições e desenvolvimento no brasil
Cidade	Rio de janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-002-8
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E COMBATE ÀS DESIGUALDADES NO BRASIL: NOTAS SOBRE O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES A PARTIR DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DE CELSO FURTADO E AMARTYA SEN

Maurício Mota Saboya Pinheiro¹

1 INTRODUÇÃO

“Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, proclama, em seu art. 1º, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas (ONU), documento cujo conteúdo é assumido pela atual Constituição brasileira e pela de vários outros países.² Ou seja, todos os seres humanos são equivalentes entre si, podendo esse valor comum ser designado como dignidade humana. Isso significa que, sob qualquer ordem jurídica ou normativa, nenhuma pessoa deve arrogar-se privilégios naturais sobre as outras, e que, portanto, todos têm os mesmos direitos e liberdades. Tanto é assim que, quando acompanhada de miséria e outras mazelas sociais, e em interação com estas, a desigualdade atenta contra a própria dignidade humana, sendo, dessa maneira, uma violação dos direitos humanos.

O princípio basilar da igualdade, porém, tem sofrido muitos reveses em sua aplicação prática. O aumento do coeficiente de Gini foi experimentado até mesmo em países com forte tradição igualitária, como os escandinavos. No Brasil, os números da desigualdade não têm trazido boas notícias recentemente,³ indicando que este é um problema com o qual país terá de lidar ainda por muitos anos à frente, permanecendo na agenda das políticas públicas.

Independentemente de como a literatura descreva as complexas relações entre a desigualdade e o crescimento econômico,⁴ o principal efeito adverso da

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. E-mail: <mauricio.saboya@ipea.gov.br>.

2. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>.

3. Avaliações recentes da desigualdade no Brasil podem ser encontradas, por exemplo, nos trabalhos de Hoffmann (2018) e Souza *et al.* (2018). O coeficiente de Gini de renda domiciliar *per capita*, que apresentava queda desde 2002, estagnou-se entre 2016 e 2017.

4. Trata-se de um assunto vasto e complexo. Algumas referências relevantes do debate são: Persson e Tabellini (1991), Banerjee e Duflo (2003) e Angelsen e Wunder (2006).

desigualdade pertence às esferas social, política e, em última instância, *ética*. Altos graus de desigualdade, como os verificados no Brasil, colocam em risco a integridade e a coesão do tecido social, levando os cidadãos a não mais se verem como “iguais”. A desigualdade em níveis elevados propende ao desequilíbrio, à fragmentação e à dissolução social. Ademais, é grande inimiga da eficiência econômica (Barr, 2012), segurança pública, identidade e unidade nacionais.

A despeito de o Brasil ainda ser um dos países mais desiguais do mundo, ou talvez por causa disso, o combate às desigualdades aos poucos tem se firmado como um valor caro ao brasileiro, valor que – ousou dizer – se consolidou ao longo dos trinta anos que se seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Ecoando um dos princípios do Estado moderno, a Carta Magna assinala a igualdade como um dos propósitos do Estado democrático e um dos valores supremos da sociedade que se deseja para o Brasil.⁵ Portanto, a atual Constituição cria as condições para que o combate às desigualdades seja encarado como objeto de políticas de Estado no Brasil – apesar de os indicadores internos de desigualdade somente terem começado a cair anos após a promulgação da Carta.

Este capítulo procura contribuir para as diretrizes gerais das políticas públicas de combate às desigualdades no Brasil, por meio da análise de peças selecionadas do discurso oficial nos últimos trinta anos. Além disso, aduzem-se aqui ideias de dois importantes pensadores – Celso Furtado e Amartya Sen –, no intuito do fornecimento de elementos teórico-conceituais para o aperfeiçoamento daquelas diretrizes de políticas. O texto, portanto, pode ser qualificado como um exercício teórico e de análise conceitual, cujo pano de fundo, por sua vez, é o papel das instituições no combate às desigualdades e na promoção do desenvolvimento sustentável, socialmente justo e inclusivo.

No contexto deste capítulo, instituições são estruturas que orientam as interações e o comportamento de atores sociais. Sistemas de governo, mecanismos legais, estruturas de mercado, sistemas educacionais e de saúde, partidos políticos, meios de comunicação, entre outros, podem ser considerados instituições. Elas desempenham, *grosso modo*, duas funções. Por um lado, direcionam o comportamento dos atores para um padrão socialmente desejável; por outro, criam os “espaços” em que aqueles exercerão o seu poder e ampliarão as suas capacidades e liberdades.

A título de apresentação do método usado neste trabalho, diz-se que a análise conceitual das relações entre desenvolvimento, igualdade e instituições se dará por meio de uma elucidação e explicitação dessas relações, tanto internamente à obra de cada autor quanto entre as obras dos autores enfocados. A elaboração de sugestões para o enriquecimento das diretrizes de políticas públicas pró-igualdade

5. Ver, por exemplo, o preâmbulo e o título I da CF/1988 (Brasil, 2010a, p. 4-5).

se dará a partir de uma síntese entre a análise discursiva dos documentos oficiais e a análise conceitual dos autores mencionados.

O trabalho estrutura-se como segue. Após esta introdução, na seção 2 são elencados alguns tópicos da obra do brasileiro Celso Furtado acerca das desigualdades e suas relações teóricas com os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Em seguida, na seção 3, o foco recai sobre a chamada abordagem das capacidades humanas (ACH), do filósofo e economista indiano Amartya Sen. Explicitam-se os conceitos fundamentais dessa abordagem e suas relações com a avaliação das desigualdades, nas múltiplas formas em que estas se concebem teoricamente e se manifestam empiricamente. Na seção 4, analisa-se o discurso oficial brasileiro, procurando extrair daí as diretrizes básicas das políticas de combate às desigualdades, em três amostras desse discurso: a CF/1988, os planos plurianuais (PPAs) e o documento orientador da posição brasileira para a Agenda 2030 da ONU. Finalmente, nas considerações finais, faz-se uma síntese das contribuições das seções anteriores e apresentam-se as limitações deste estudo e algumas sugestões para futuras diretrizes de políticas públicas de combate às desigualdades no Brasil.

2 CONTRIBUIÇÕES DE CELSO FURTADO

Celso Furtado deu uma relevante contribuição à análise do desenvolvimento. Para ele, um efeito ubíquo do modo de expansão da civilização industrial europeia, a partir da Revolução Industrial do século XVIII, foi a formação de estruturas socioeconômicas dualistas, que estão “*na origem do fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo*” (Furtado, 1983, p. 142, grifo nosso). O termo dualismo refere-se, neste contexto, à coexistência e interdependência, em um mesmo espaço geográfico, de um modo de produção capitalista e de outros não capitalistas, no quadro de economias subdesenvolvidas e dependentes.

A heterogeneidade entre os países se cristaliza numa divisão internacional do trabalho, em que se destaca a diferença entre o centro (países pioneiros na Revolução Industrial) e a periferia. No primeiro, ocorre um progresso técnico sustentado e dinâmico (em processos produtivos e produtos), o que possibilita o crescimento concomitante de lucros e salários. Na periferia, máxime no chamado período de expansão para fora, o ritmo do progresso técnico é menor que no centro e praticamente circunscrito ao setor agrícola exportador. Nas economias periféricas, o aumento da produtividade – que também se dá por incorporação de terras mais férteis ao processo produtivo – concentra-se no setor exportador. Consequentemente, convivem no mesmo sistema um setor de produtividade mais elevada (primário-exportador e alguns subsetores diretamente a este correlacionados) e um setor de baixa produtividade. Do lado da demanda, grande parte do excedente produzido na periferia é usada na compra de bens de consumo de luxo, ao invés

de ser reinvestida no processo produtivo, o que limita a acumulação de capital. Ademais, os salários tendem a manter-se baixos relativamente, porque a demanda por mão de obra tende a crescer a taxas inferiores às da sua oferta.

Quando os países periféricos começam a se industrializar (no Brasil, por volta dos anos 1920), o anterior regime limitativo ao progresso técnico – cujo traço principal é o significativo diferencial de produtividade entre os setores exportador e tradicional – obstaculiza a industrialização, contribuindo também para a manutenção do atraso e da dependência tecnológica em relação aos países centrais. Além disso, ocorre um descompasso entre as escalas de produção implícitas na tecnologia importada, por um lado, e a capacidade de absorção dos mercados internos e a disponibilidade de mão de obra, por outro, dado que a tecnologia é poupadora de força de trabalho. Isso configura um padrão de industrialização marcado por níveis e ritmos de acumulação de capital relativamente baixos, e no qual a renda se concentra persistentemente – por conseguinte, cristaliza-se a heterogeneidade social.

Furtado (1992, p. 8) define modernização como uma “forma de assimilação do progresso técnico quase exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita ao sistema de produção”. Nas sociedades periféricas, a modernização mantém-se adstrita à esfera dos produtos e padrões de consumo que beneficiam apenas a parcela da população diretamente envolvida com os setores dinâmicos da economia. Na prática, ela levou a um dualismo social e agravou a concentração de renda e riqueza já existente, porque somente os grupos sociais que controlam os setores exportadores e industriais substitutivos – em que penetra algum progresso técnico e/ou se obtêm ganhos de produtividade por especialização no comércio internacional – se beneficiam da modernização, tendo acesso a novos padrões de consumo e de bem-estar. É claro que, à medida que a sociedade se industrializa, via substituição de importações, a taxa média de salário tende a aumentar, uma vez que os salários do setor industrial são relativamente mais altos que no restante da economia (maior produtividade, proteção tarifária etc.).

“Mas a pressão dos custos de reprodução de formas de consumo cada vez mais sofisticadas e as exigências de capital de uma tecnologia poupadora de mão de obra reforçam os fatores estruturais que operam no sentido de concentrar a renda” (Furtado, 1992, p. 10). Assim, a concentração do consumo de luxo em uma pequena elite exprime um fenômeno típico da periferia, e que adentra a esfera cultural. A mimetização do consumo dos países centrais é um comportamento que reflete o “mito cultural” de que a adoção do estilo de vida daqueles países, tidos como os mais avançados e civilizados, é um sinal de sucesso pessoal e distinção social. E, quando os bens consumidos pela minoria rica das nações periféricas passam a ser produzidos internamente, ocorre uma tendência à imitação das técnicas usadas no centro, a fim de produzir aqueles bens. Dessa maneira, o “dualismo’

que se formara no plano cultural (padrões de consumo em permanente mutação e importados versus padrões de consumo tradicionais) tenderá a projetar-se na estrutura do sistema produtivo” (Furtado, 1983, p. 182). Ou seja, os planos cultural e econômico interagem.

Portanto, há ao menos duas especificidades na periferia, que despontam como verdadeiras marcas do subdesenvolvimento: a heterogeneidade estrutural (socioeconômica e tecnológica) e a dependência cultural, sendo esta última derivada da forma específica como a periferia se conecta aos valores da civilização industrial europeia. O remédio para o subdesenvolvimento seria aquilo que o autor chama de desenvolvimento endógeno, que proporcionaria às sociedades periféricas a autonomia necessária para a reestruturação de seus processos de desenvolvimento, conforme seus fins e prioridades (Rodríguez, 2009, p. 436).

O desenvolvimento endógeno apoia-se na identidade cultural das sociedades periféricas e na exploração das potencialidades desse acervo cultural. A recuperação das bases culturais provenientes do passado e o protagonismo dos segmentos sociais historicamente excluídos (portadores daquelas bases culturais) contribuem para a retomada da referida identidade, cujo fortalecimento abrirá espaço para novos contextos genuinamente criativos e inovadores. Assim, a superação do subdesenvolvimento seria “condicionada pela reafirmação e pela expansão de uma identidade cultural própria nos países que o sofrem, em cuja busca aqueles altos fins – incluídos certos traços culturais reemergentes do passado – desempenham um papel principal” (Rodríguez, 2009, p. 56).

Neste parágrafo, vale a pena “abrir um parêntese” e discorrer um pouco sobre o que Furtado entende por cultura e sua dinâmica (Rodríguez, 2009, p. 24). Ele concebe um sistema global de cultura, formado por três componentes interdependentes: a cultura material (estruturas econômico-produtivas, incluindo suas tecnologias); o âmbito sociopolítico da cultura (que inclui os arranjos institucionais responsáveis por transformar as intenções e preferências dos cidadãos em ações coletivas na esfera política) e o plano mais alto da cultura (religião, filosofia, ciência, arte etc.). Esses dois últimos, que de alguma forma se vinculam aos “grandes fins da existência humana”, desempenham um papel central no processo de desenvolvimento. Em consonância com esse diagnóstico, propõe-se enfatizar a dimensão sociopolítica do subdesenvolvimento. Com esse intuito, caberá à ação pública, por exemplo, induzir mudanças nas relações entre grupos e classes sociopolíticas, bem como nas regulações institucionais. Além disso, ênfase deve ser dada a políticas que induzam mudanças em certas ideias e valores contidos naquela esfera mais elevada da cultura não material – por exemplo, a consolidação de certos princípios éticos, valores democráticos e de direitos humanos que afirmem a equidade entre as pessoas e os povos. Esses princípios e valores, de certa forma, contrabalançam a lógica da

acumulação capitalista, montada sobre a “racionalidade instrumental” da sociedade industrial moderna.

Um dos fenômenos que, historicamente, acompanham o desenvolvimento é a homogeneização estrutural, por meio da qual as estruturas capitalistas tendem a dominar o conjunto da economia. Esse processo interage com a homogeneização social, que é um fenômeno reconhecido na experiência dos países capitalistas centrais e objeto de explicação pelas teorias do desenvolvimento clássicas. O ponto de partida da homogeneização social é a tendência ao maior ritmo de crescimento da acumulação *vis-à-vis* a oferta de mão de obra, o que eleva o poder de barganha dos trabalhadores – ajudado pela organização sindical e por melhorias na qualificação técnica dos trabalhadores – e, por sua vez, tende a elevar dinamicamente a participação dos salários no produto. Trata-se, enfim, de um processo endógeno de redistribuição de renda.⁶

Na proposta furtadiana do desenvolvimento endógeno, há que se redirecionar a poupança interna – em boa medida esterilizada para financiar o “consumo imitativo” – para ações públicas que promovam a homogeneização socioestrutural. O aumento de poupança interna deve apoiar-se numa dinamização dos mercados internos, sobretudo em economias de grandes dimensões, como a brasileira (Rodríguez, 2009, p. 438). Obviamente isto não significa fechar-se ao comércio internacional, que sempre foi (e será) uma das principais vias de entrada de inovações e progresso técnico. A esse respeito, o dilema central do desenvolvimento endógeno é o seguinte: como ter “acesso às tecnologias modernas, sem que isso implique a adoção dos valores que desarticulam e mutilam sua [dos países periféricos] identidade cultural” (Rodríguez, 2009, p. 438). Isso porque, “[tanto] hoje como ontem, as tecnologias refletem os contextos culturais em que surgem, e seu transplante acrítico implica a uniformização de padrões de comportamento que impedem um desenvolvimento a partir de condições culturais específicas” (*idem, ibidem*).

As “antinomias sociais” das sociedades periféricas, mormente em sua fase de industrialização tardia e dependente, em certo sentido são mais agudas que as prevaletentes nos países centrais. Os antagonismos internos às sociedades periféricas, entretanto – e aqui está uma diferença fundamental em relação àqueles últimos –, não se expressam adequadamente no campo das discussões políticas. Segundo Furtado (2008, p. 122), “a participação no processo político da massa assalariada faz-se sob o controle de grupos que integram a estrutura tradicional de poder”. Esse regime duplo de tutela e repressão sobre as massas manifesta-se em certa alternância no poder de governos ora populistas, ora autoritários. Mesmo

6. Sobre isso, Furtado (1992, p. 6) esclarece o seguinte: “o conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais”.

quando soluções provisórias são encontradas para os problemas da acumulação nas sociedades dependentes, levando a certas reformas estruturais ou a inovações institucionais (por exemplo, a era Vargas no Brasil e as reformas institucionais do regime pós-1964), essas soluções “alimentam-se mais do mimetismo ideológico do que de autêntica criatividade política” (*idem, ibidem*).

Considerando-se tudo o que já se disse nesta seção, pode-se concluir que o domínio do centro sobre a periferia do sistema econômico mundial se dá em várias áreas – entre outros aspectos, é um domínio econômico, político-militar, cultural e ideológico. Em especial, a ideologia do “caminho único para o desenvolvimento” não deixa espaço para alternativas originais e pensadas autonomamente da parte das nações periféricas, no sentido de traçarem seus fins últimos e meios para o desenvolvimento. Para avançarem no desenvolvimento, assim afirma a visão tradicional, as nações subdesenvolvidas devem apenas desempenhar seu papel na divisão internacional do trabalho e se engajar num esforço de modernização patrocinado pelos países desenvolvidos.⁷ Há pouco espaço para soluções originais aos problemas específicos enfrentados pelas diversas sociedades periféricas. Na questão da preservação do meio ambiente e do uso sustentável de seus biomas, por exemplo, o Brasil talvez necessite menos de tecnologias prontas e importadas de seus parceiros do hemisfério norte e mais da criação de novas tecnologias e arranjos institucionais inspirados a partir de uma recuperação crítica do conhecimento e da criatividade dos povos nativos.

A importância das dimensões superestruturais da dependência periferia-centro foi refletida com muito cuidado por Furtado (1984), tanto que o desenvolvimento endógeno tem um de seus principais motores no âmbito político-cultural. Ele acredita que é nas esferas políticas, artísticas, científicas e filosóficas que se concebem as ideias que, mais tarde, se transformarão nas ações coletivas autônomas do desenvolvimento nacional. Essas ações serão desempenhadas por intermédio de arranjos institucionais originais, desenhados pelo mesmo poder criativo que se atualiza naquelas esferas superiores da cultura. A criatividade cultural interna, cujas amarras ideológicas devem ser soltas – *inter alia* por políticas públicas de desenvolvimento cultural –, abrirá espaço para as verdadeiras inovações institucionais e transformações estruturais requeridas para a superação do subdesenvolvimento. Portanto, o desenvolvimento

7. Em relação à mencionada visão tradicional, Furtado (1983, p. 8) caracteriza-a como uma “tradição persistente, que vem de Marx até Hicks, [e que] pretende que a explicação dos processos econômicos nos países mais avançados na industrialização seria suficiente para o entendimento do que ocorre nas economias de desenvolvimento retardado. Sendo assim, aos países atrasados não cabe senão trilhar os caminhos já conhecidos, beneficiando-se da experiência daqueles que se encontram em estágios mais adiantados”. Contrariamente aos autores mencionados – “*de te fabula narratur*”, disse Karl Marx sobre os países de industrialização atrasada, significando que a sua teoria do capital aplica-se aí da mesma forma que para os países de industrialização madura –, Furtado (1983, p. 8) defende que o subdesenvolvimento seja um “fenômeno coetâneo ao desenvolvimento, consequência da forma como se vem propagando até nossos dias a revolução industrial”.

endógeno é antes de tudo apoiado sobre um estado de verdadeira autonomia das sociedades, que tem na esfera cultural o seu *locus* privilegiado.⁸

A homogeneização que deve acompanhar o desenvolvimento endógeno dos países periféricos deve ter traços específicos. Trata-se, antes de tudo, de quebrar os mecanismos estruturais – econômicos, tecnológicos, sociais, políticos, culturais – que mantêm o dualismo típico destes países. Para isso, sem dúvida, são necessárias reformas de base (reforma agrária, no sistema educacional etc.), que reduzam as desigualdades e ampliem os mercados internos. Além disso, as sociedades dependentes devem fazer um esforço maciço de carreamento da poupança interna para o investimento no fator humano (educação, formação, qualificação profissional), sendo esta uma decisão política interna, que exigirá mecanismos institucionais garantidores de certa autonomia na esfera sociopolítica. Arranjos variados de interfaces socioestatais (à maneira das conferências nacionais, das audiências públicas, dos conselhos etc.) são exemplos desses mecanismos institucionais. O investimento no fator humano, por seu turno, terá por finalidade, por exemplo, possibilitar que as tecnologias importadas deixem de ser uma fonte de perpetuação das desigualdades e passem a ser uma base a partir da qual ocorrerão inovações internas de impactos cada vez maiores e mais extensivos às várias esferas do universo cultural dessas sociedades.

3 AS DESIGUALDADES NA ACH

Nas análises acerca do desenvolvimento dos países, dos arranjos sociais, dos padrões de vida, do bem-estar, da pobreza, dos fundamentos da justiça e da desigualdade, entre outras coisas, o conjunto de informações utilizado pela ACH⁹ tende a ser muito mais amplo que o mesmo conjunto considerado normalmente em abordagens tradicionais da avaliação social. A diferença é que a ACH, criada e defendida pelo economista e filósofo indiano Amartya Sen, levará em conta certos aspectos da vida das pessoas – suas capacidades e liberdades, por exemplo –, que são em geral desconsiderados em outros tipos de análises. Em particular, a referida abordagem

8. "A eliminação mesmo parcial do subdesenvolvimento esteve sempre acompanhada de um ascenso crescente à *autonomia* de decisões da coletividade local com respeito à utilização dos fluxos de renda gerados pelo sistema produtivo, inclusive o excedente" (Furtado, 1983, p. 156, grifo nosso). Furtado (1984, p. 30, grifo nosso) completa, a esse respeito: "cumpre-nos pensar em desenvolvimento a partir de uma visualização dos *fins substantivos que desejamos alcançar*, e não da lógica dos meios que nos é imposta do exterior. A superação do impasse estrutural que está no fundo de nossa crise somente será lograda se o desenvolvimento futuro conduzir a uma crescente homogeneização de nossa sociedade e abrir espaço à realização das potencialidades de nossa cultura".

9. As expressões originais usadas na literatura especializada são *development as freedom* (desenvolvimento como liberdade) e *capability approach*. Esta última tem sido frequentemente traduzida para o português como abordagem das capacitações. É preferível, porém, o termo capacidade, em vez de capacitação, para se usar como tradução de *capability*. Capacitação, pelo menos no português falado no Brasil, denota quase sempre a ação de capacitar, ou seja, de formar a pessoa para um trabalho específico. Este sentido é excessivamente restrito em relação à maioria dos contextos de uso de *capability* na literatura.

não se restringe ao conjunto de informações fornecidas por certas variáveis-meio, como a renda, a riqueza e outros bens.

Na abordagem de que estamos tratando nesta seção, destacam-se alguns tópicos, em que se lida com certos conceitos-chave com largo âmbito de aplicação: liberdades, multidimensionalidade, base informacional, espaço público, condição de agente e outros. Tais conceitos, que são amplamente usados na análise da desigualdade sob a óptica da ACH, são esclarecidos a seguir.

- Defende-se a primazia das liberdades substantivas para a avaliação social. Isso significa avaliar os avanços e retrocessos sociais pelas capacidades que as pessoas têm de levar o estilo de vida que, de modo racional, desejam.¹⁰
- A ACH pode ponderar de muitas maneiras diferentes os critérios de eficiência (obter tanta liberdade quanto possível) e equidade (ter menos desigualdade de liberdades entre as pessoas), reconhecendo que pode haver conflitos na aplicação desses critérios, sem que tais conflitos sejam necessariamente solucionados com o uso de uma “fórmula” específica. Sen (2000) procura reconhecer a importância de ambas as dimensões (eficiência e equidade) para o processo de desenvolvimento.
- No que se refere às concepções de justiça, é mais importante identificar as patentes injustiças do mundo que derivar uma fórmula exata que descreva um mundo idealmente justo.¹¹ Pensar sobre as injustiças do mundo, por sua vez, significa entender corretamente a base informacional com a qual fazemos a avaliação, ou seja, “o tipo de informação que precisamos analisar a fim de avaliar o que se passa e saber o que está sendo indevidamente negligenciado” (Sen, 2000, p. 286, tradução nossa).
- Mesmo que haja injustiças patentes do ponto de vista de certos fundamentos éticos, o seu reconhecimento social pode depender na prática de discussões públicas abertas. Portanto, a formação e a aplicação de valores sociais dependem de debates públicos, para o que é fundamental a garantia de direitos civis básicos e da liberdade política. Logo, as liberdades civis e políticas, assim como a democracia e o Estado de direito, são centrais ao desenvolvimento socialmente justo.

10. A liberdade é um poder do agente; o poder de desempenhar atividades e atingir estados considerados racionalmente valorosos. No entender de Sen (2000, p. 4), a liberdade é essencial ao desenvolvimento e ao progresso social, seja porque estes devam ser avaliados em termos da ampliação das liberdades pessoais (razão avaliativa), seja porque a efetivação desses processos dependa da condição de agente dos indivíduos, ou seja, da sua faculdade (liberdade) de modificar a si próprios e ao mundo que os cerca (razão efetiva ou instrumental).

11. Sen, por exemplo, discorda de Rawls (2008) quanto à hipótese de que, na posição original, os princípios básicos de justiça sejam objetos de uma escolha social única e unânime. A esta hipótese, Sen contrapõe uma perspectiva irredutivelmente pluralista com respeito aos pontos de vista sociais acerca dos princípios de justiça. Essa perspectiva não exclui os conflitos sociais em torno desses princípios (Sen, 2011, p. 43-45).

- A ACH privilegia a autonomia do agente individual e os juízos individuais acerca do bem-estar de cada um e do modo como cada um usará as suas capacidades. É fundamental que os indivíduos tenham o poder de agir como cidadãos, não se restringindo a meros “vassalos” bem alimentados, bem vestidos e bem entretidos (Sen, 2000, p. 288).

Em geral, o alargamento do escopo de análise para o “espaço informacional” das capacidades e liberdades humanas abre uma nova perspectiva acerca da desigualdade. Um exemplo disso está na forma como se avalia o papel dos mercados. Para Sen (2000, p. 142), o mercado é um arranjo social básico, uma forma de interação entre as pessoas, com a qual elas podem mutuamente auferir benefícios econômicos. A eficiência econômica proporcionada pelos mercados é um bem que deveria ser repartido razoavelmente entre todos os membros da sociedade. Contudo, por conta de certas falhas (sujeição aos interesses de certos grupos sociais, assimetria de informações, externalidades etc.), essa eficiência, como quer que seja medida, não garante a equidade distributiva.

O problema distributivo pode ser particularmente sério, quando certas desvantagens pessoais (baixa renda, baixo nível de alfabetização, condições de saúde precárias, baixa autoestima etc.) reforçam-se mutuamente, gerando uma espécie de círculo vicioso, que tende a manter certos grupos permanentemente excluídos dos principais benefícios dos mercados e do crescimento econômico em geral. Para que haja equidade na distribuição desses benefícios, é imprescindível a cooperação dos mercados com outros arranjos sociais e políticos. É necessário também dotar todos os indivíduos de certas capacidades fundamentais, tais como educação básica, serviços médicos básicos e redes de proteção social (assistência e previdência, entre outros serviços protetivos).

Os “funcionamentos” pessoais¹² são a unidade básica de avaliação da ACH. Sen (2008) define funcionamentos e capacidades como propriedades individuais. Por isso, em qualquer análise cujo referencial seja a ACH, a unidade básica é o indivíduo. Isso significa que outras unidades de referências – comunidades, em seus vários níveis de agregação – são meramente derivadas da unidade individual. Quando, por exemplo, se investiga a desigualdade entre grupos humanos e/ou entre países, isto não passa de um meio para se obterem informações sobre a desigualdade entre os indivíduos situados naqueles grupos e/ou países.¹³

12. O conceito de funcionamento aplica-se a atividades ou estados de que uma pessoa pode participar, como “participar da comunidade”, “alimentar-se adequadamente” etc. No contexto do desenvolvimento como liberdade, são relevantes os funcionamentos que as pessoas valorizam racionalmente – isto é, funcionamentos reconhecidos pela comunidade como enriquecedores da vida individual e social. A capacidade é, por sua vez, “a liberdade substantiva de realizar combinações de funcionamentos alternativos (...), [ou seja], a liberdade de atingir vários estilos de vida” (Sen, 2000, p. 75, tradução nossa).

13. Sobre a pertinência das capacidades coletivas, no contexto da ACH, conferir o trabalho de Evans (2002).

Quais capacidades humanas seriam realmente relevantes para a ACH? Há várias que parecem requerer atenção das teorias da avaliação social, tais como a capacidade de ser bem nutrido, de viver uma vida livre de doenças evitáveis, de ir e vir, de ser educado, de participar da vida pública etc. Mas isso não significa que se possa fixar uma lista definitiva de capacidades, pretendendo que esta lista seja completa e exaustiva. Na verdade, Sen (2005) reluta em aderir à ideia de fornecer uma tal lista, eventualmente com pesos predeterminados para cada tipo de capacidade, por três razões. Em primeiro lugar, porque ele não acredita na possibilidade de determinação dessas capacidades e seus pesos, sem considerar os seus contextos específicos de uso – isto é, as circunstâncias em que se julga a importância de determinadas capacidades.¹⁴ Em segundo lugar, a avaliação crítica e transparente (aberta, livre, pública, inclusiva) é defendida como o melhor método para se avaliarem e ponderarem os diferentes funcionamentos uns em relação aos outros, bem como para a análise das oportunidades de obtenção de diferentes combinações de funcionamentos.

Esse método se contrapõe ao método “lexicográfico”, ou método das “convenções mecânicas”. Quando se toma, por exemplo, a renda avaliada pelo mercado (preços e salários determinados no mercado) como sendo o padrão invariável para se medir a vantagem individual, implicitamente priorizam-se, do ponto de vista normativo, os preços de mercado determinados institucionalmente. Neste caso, toma-se dogmaticamente o mercado como o único mecanismo de produção de medidas com as quais avaliamos as capacidades e liberdades humanas. Para Sen (2005), aquilo que se entende e se valoriza como uma capacidade ou liberdade humana deve ser produto do exercício de uma razão pública, em condições as mais “democráticas” possíveis. Logo, a discussão e o raciocínio público podem levar a um melhor entendimento do papel, do alcance e da importância de certas capacidades, o que não seria possível com um método de convenções mecânicas que procurasse fixar uma lista de capacidades (e pesos) de modo absoluto e definitivo. Insistir num tal método mecânico “excluiria a possibilidade de progresso no entendimento social, e também vai contra a função produtiva da discussão pública, das lutas sociais e dos debates abertos” (Sen, 2005, p. 160, tradução nossa).

Finalmente, a última razão pela qual Sen não apresenta uma lista acabada de capacidades a serem consideradas na ACH é porque essa lista dependerá do propósito do exercício que se tenha em mente. Assim, por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baseia-se em uma lista mínima de capacidades básicas, com o foco na consecução de uma qualidade de vida mínima básica, de um modo não contemplado por outras medidas tradicionais de desenvolvimento –

14. Ilustra Sen (2005, p. 159, tradução nossa) a este respeito: “podemos dar prioridade à capacidade de estar bem nutrido quando as pessoas estão morrendo de fome em suas casas, ao passo que a liberdade de ter uma moradia poderá corretamente receber um peso maior, quando as pessoas estiverem bem alimentadas, mas lhes faltar a moradia”.

produto interno bruto (PIB) *per capita*, por exemplo. O IDH, portanto, segue um propósito bastante específico e, por isso, põe foco em capacidades específicas. Em geral, “o nosso foco dependerá daquilo que estamos fazendo e do motivo por que fazemos” (Sen, 2005, p. 159, tradução nossa).

Comumente, os problemas da economia normativa demandam a consideração de uma pluralidade de princípios. Assim, a ACH se vale de diferentes princípios para avaliar os estados de coisas (arranjos sociais, instituições etc.): distribuição aos menos aquinhoados; eficiência alocativa; justiça dos procedimentos decisórios; impacto das decisões nas gerações futuras; universalização de certas capacidades etc. Portanto, princípios de equidade *stricto sensu* e preocupações distributivas (de renda, bem-estar, capacidades) são parte de um conjunto maior de princípios possíveis de avaliação social. E, mesmo quando o foco analítico recai sobre a equidade, é preciso que se obedeça a uma espécie de metacritério de igualdade: “(...) que se dê, a toda pessoa, igual consideração em algum espaço importante numa teoria particular” (Sen, 2008, p. 32). O “espaço lógico” de referência aqui abre-se para um sem-número de possibilidades. O autor defende, portanto, uma espécie de igualitarismo cuja métrica baseia-se numa *concepção pluralista de bem* – e não de modo unidimensional, como faz, por exemplo, o utilitarismo, ao eleger a “utilidade” como a única dimensão apreciável da análise do bem-estar.

Como a desigualdade social deve ser avaliada, segundo a ACH? Que aspectos ou condições pessoais devem contar como fundamentais nessa avaliação? Essa é a pergunta fundamental de *Desigualdade Reexaminada* (Sen, 2008), e a resposta é que “as capacidades é que devem ser igualadas” (*op. cit.*, p. 12). Na mesma linha, Alkire (2005, p. 122) caracteriza a ACH com a seguinte proposição: os arranjos sociais são avaliados de acordo com a extensão da liberdade – ou seja, as “capacidades” – que as pessoas tenham para atingir ou promover os funcionamentos que elas racionalmente valorizam. Se a equidade dos arranjos sociais for um critério obrigatório em algum espaço – e a maioria das teorias da justiça defende a equidade em algum espaço –, será no espaço multiforme das capacidades.

A despeito da defesa de um posicionamento pluralista quanto às concepções de bem e aos critérios de igualdade, Sen não se recusa a considerar, de um ponto de vista operacional, prático e contextualizado, um conjunto determinado de capacidades ou liberdades humanas que deveriam ser objeto de igualação numa eventual política de combate às desigualdades. Sen (2000, p. 38-40) menciona, a esse respeito, cinco tipos de liberdades instrumentais, frequentemente valorizadas, sem pretender que a lista seja exaustiva. O caráter contextual das liberdades, os propósitos da análise em que se utilizam esses conceitos, bem como a contingência dos juízos sociais, podem fazer variar bastante o que chamamos de liberdades instrumentais, máxime aquelas cujo usufruto deveria ser igualado numa eventual política de combate às desigualdades.

- Liberdades políticas: são as escolhas políticas das pessoas, tais como as escolhas dos governantes, as regras dessas escolhas etc. Elas abrangem também o poder de o cidadão criticar as autoridades e emitir opiniões políticas publicamente, sem sofrer censura. As oportunidades de manifestação e o grau de “responsividade” do sistema político dependem das características institucionais de cada país, tais como a presença de uma democracia efetiva, o sufrágio universal, a imprensa livre e as organizações da sociedade civil. Dependem também de alguns aspectos-chave da governança, tais como as garantias legislativas e o Estado de direito.
- Disponibilidades econômicas (*economic facilities*): compreendem as oportunidades para fins de consumo, produção e troca. Dizem respeito ao poder de os agentes usarem recursos econômicos, fazerem transações econômicas, terem acesso à renda e ao crédito etc. Dependem do funcionamento de uma instituição social básica – o mercado –, mas não apenas dele. Na prática, uma economia de mercado depende do funcionamento de outras instituições econômicas, políticas e sociais, que operam em escala nacional e global, além de uma “ética dos negócios” que fomente a confiança entre os partícipes dos mercados.
- Oportunidades sociais: relacionam-se a instituições e arranjos sociais voltados para a educação, a saúde e para outros serviços de caráter social.
- Garantias de transparência: incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas. Não são atributos apenas da imprensa livre, mas também de arranjos públicos (instituições e normas) que garantam a transparência e a publicidade das informações relevantes à tomada de decisão pelas pessoas, nos vários setores da vida.
- Proteção social (*protective security*): refere-se a instituições e arranjos sociais destinados a proteger as pessoas contra certos riscos (ambientais, econômicos e sociais), sobretudo as parcelas mais vulneráveis da população – assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais etc.

A partir de tudo o que já se disse nesta seção, como se concilia a mencionada visão pluralista de Sen (2005, p. 159-160; 2008, p. 32) com a de que são as capacidades humanas que devem ser igualadas (Sen, 2008, p. 12)? Igualar capacidades não seria reduzir unidimensionalmente a análise da desigualdade, contrariando a perspectiva pluralista do autor? Para responder a isto, temos de considerar a irredutível diversidade dos seres humanos.

A ACH compromete-se em assumir, o máximo possível, a profunda e multifacetada diversidade existente entre os indivíduos. Esta reflete-se não apenas

nas diferentes quantidades de recursos possuídos por eles, mas, principalmente, nas distintas capacidades individuais de transformar esses recursos em funcionamentos valorosos. Sendo uma espécie de ponto de partida da ACH, o fator diversidade humana deve ser avaliado antes mesmo de se começar a análise da desigualdade. Do ponto de vista operacional, esse fator afetará a seleção das variáveis focais relevantes, bem como o alcance das taxas de conversão dos recursos (rendas, cestas de mercadorias) em capacidades.

Ora, porque os seres humanos são, por princípio, radical e multiformemente diversos, é que eles operam diferentes funções de transformação de meios de bem-estar (cestas de mercadorias, rendas diretas e indiretas, riquezas etc.) em bem-estar real. Da perspectiva da ACH, o que importa para se atingir um padrão de justiça e equidade social é que aquelas funções individuais de bem-estar estejam operando para todos os indivíduos. Ou seja, que todos tenham a mesma capacidade de, a partir de seus meios de bem-estar (*inputs*, domínio da função) altamente diferenciados, atingir – por caminhos e processos adequados, justos – os estados e atividades (*outputs*) socialmente valorosos, que desejam racionalmente. Em razão da diversidade humana, da heterogeneidade radical entre os indivíduos, evidentemente as funções de bem-estar não serão as mesmas. Buscar uma igualação entre as capacidades de todos, contudo, significa que cada pessoa conseguirá transformar os seus *inputs* de bem-estar em *outputs* valorosos para si. Ao fim e ao cabo, nesse esquema teórico, tendem a igualar-se as liberdades substantivas dos membros da comunidade.

4 BALIZAMENTOS NORMATIVOS GERAIS DO COMBATE ÀS DESIGUALDADES

Os três conjuntos de documentos analisados nesta seção são lidos de forma a se explicitarem os usos de expressões como *desigualdade*, *equidade* e suas correlatas. Com isso, se elucidam os conceitos de desigualdade, ao serem mostrados os processos sociais aos quais esses conceitos se aplicam. Esse esforço elucidativo visa possibilitar o diálogo teórico do discurso oficial brasileiro com os dois autores estudados neste capítulo, Celso Furtado e Amartya Sen. Tal diálogo, com os seus frutos para o enriquecimento das diretrizes de políticas públicas de combate às desigualdades, será mostrado na seção 5 deste capítulo.

4.1 A Constituição

Na Constituição brasileira, a igualdade é assinalada como um dos *propósitos* do Estado e um dos *valores* supremos da sociedade almejada pelo povo (Brasil, 2010a, p. 4). Firmam-se a redução das desigualdades (sociais e regionais) (*op. cit.*, art. 3º, inciso III) e, no plano das relações externas, a igualdade entre os Estados (*op. cit.*, art. 4º, inciso V) como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Entre os direitos e garantias fundamentais, destaca-se a igualdade de todos perante a lei, sendo que a dita igualdade é explicitamente mencionada na Carta Magna como um *direito*, ao lado de outros como: vida, liberdade, segurança e propriedade (Brasil, 2010a, art. 5º). A esse respeito, uma das facetas da igualdade de direitos de cidadania é o sufrágio universal, tendo o mesmo valor os votos de cada cidadão (*op. cit.*, art. 14). No mesmo diapasão, a “sociedade conjugal”, base da família, atribui direitos e deveres iguais ao homem e à mulher (*op. cit.*, art. 226, § 5º).

A Constituição também prescreve que a articulação da ação administrativa da União no espaço geoeconômico e social brasileiro deva visar, de acordo com seu art. 43, *inter alia*, ao desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais, a qual é uma das funções dos orçamentos públicos (Brasil, 2010a, art. 165, § 7º). O poder de tributar, por seu turno, deve ser exercido segundo o princípio da equidade, vetando-se dar tratamento desigual a “contribuintes que se encontrem em situação equivalente” (*op. cit.*, art. 150, inciso II). Aliás, a ordem econômica em seu todo, erigida sobre a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, visa à justiça social e à redução das desigualdades regionais e sociais (*op. cit.*, art. 170, inciso VII), entre outros aspectos.

Na esfera do trabalho, a Constituição (Brasil, 2010a, art. 7º, inciso XXXIV) estabelece a igualdade de direitos entre os trabalhadores com vínculo empregatício permanente e os avulsos. No que se refere à saúde, a igualdade é estabelecida sob pelo menos duas ópticas: em primeiro lugar, pela igualdade do direito à saúde para todos os brasileiros (“a saúde é direito de todos e dever do Estado”); em segundo, pelo acesso universal e igualitário aos serviços de saúde (*op. cit.*, art. 196). Quanto à educação, um de seus princípios é a igualdade de condições ao acesso e a permanência na escola (*op. cit.*, art. 206, inciso I).

Apesar de dar um valor capital à igualdade, a Constituição do Brasil não pormenoriza os sentidos relevantes do termo desigualdade, sequer fornece elementos suficientes para uma análise satisfatória do conceito correspondente. A ideia de desigualdade social (ou regional), por exemplo, não é desdobrada em seus aspectos (renda, riqueza, resultados, oportunidades e outros), tampouco são feitas distinções entre igualdade, equidade, homogeneidade e universalidade; ou, em sentido negativo, nada se diz acerca das diferenças entre desigualdade, inequidade, heterogeneidade e diversidade. Portanto, para que se avance na análise do que se entende por igualdade no discurso oficial brasileiro, bem como para que sejam explicitadas as principais diretrizes de políticas de combate às desigualdades, é preciso debruçar-se sobre outros documentos.

4.2 Os PPAs

O PPA foi criado pela CF/1988 (Brasil, 2010a, art. 165, § 1º) como uma espécie de balizador da administração pública em áreas que requerem ações cujos prazos

extrapolassem a curta temporalidade dos orçamentos anuais. Na prática, não obstante o fato de cada PPA abranger um período de apenas quatro anos, esses planos refletem filosofias e programas de governo, em um alto nível de generalidade, delimitando, assim, os contornos conceituais dentro dos quais o problema da desigualdade pode ser entendido e tratado (Pinheiro, 2018, p. 43).

Até o momento da conclusão deste texto, haviam sido publicados sete PPAs, cujas vigências começaram em 1991, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016. Para a finalidade deste capítulo, esses documentos podem ser divididos em três grupos, porquanto, segundo uma hipótese de trabalho, os PPAs refletem as diretrizes e os valores característicos dos governos que os elaboraram:¹⁵ *i*) o primeiro PPA, de 1991 a 1995 (governos Fernando Collor e Itamar Franco); *ii*) os planos do período de 1996 a 2003 (governo Fernando Henrique Cardoso – FHC); e *iii*) os do período 2004-2019 (governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff). Portanto, postula-se que os planos, assim agrupados, refletem a intencionalidade das políticas públicas de forma relativamente homogênea, particularmente quanto às políticas de combate às desigualdades no Brasil.

O primeiro PPA (1991-1995) proclama que o Estado brasileiro deve ter uma presença ativa na área social e na garantia dos direitos básicos de cidadania (Brasil, 1991, p. 27). Como condição *sine qua non* para a efetividade da ação pública, o documento defende uma reforma do Estado que o torne mais ágil, enxuto e o redirecione para áreas onde seja mais necessário. Essa condição poderia ser satisfeita com uma reforma administrativa do tipo “gerencialista”, privatizações e medidas de desregulamentação, liberalização e desburocratização, entre outras. Trata-se, enfim, de reduzir o tamanho do Estado e reconfigurá-lo em suas funções, para permitir-lhe atuar na área social, bem como para garantir o pleno exercício dos direitos aos cidadãos (*op. cit.*, p. 29). Para que os direitos civis, econômicos, políticos e sociais sejam fruídos pelos cidadãos, é preciso que os serviços públicos essenciais – tais como educação, habitação, saneamento, seguridade e saúde – sejam providos, eficaz e eficientemente, pelo setor público. Daí que um dos principais objetivos da reforma do Estado seja o aumento de sua capacidade de suprir tais serviços à população.

Não obstante, os ditos serviços são também meios para que as pessoas tenham a capacidade de exercer todo o seu potencial produtivo, usando os recursos econômicos disponíveis, conquistando ocupações mais rentáveis e de melhor qualidade, e melhorando seus padrões de vida. Desse modo, no agregado, o que promove verdadeiramente o aumento do bem-estar social é o crescimento econômico

15. Hipóteses semelhantes a esta vêm sendo exploradas por vários autores. Ver, por exemplo, Lessa, Couto e Farias (2009) e Amitrano (2018).

sustentado (Brasil, 1991, p. 29), apoiado numa aliança entre a economia de mercado, a estabilidade macroeconômica, a democracia e as políticas sociais.

No PPA 1991-1995, as desigualdades são vistas principalmente como desequilíbrios de renda pessoal e regionais. Sob o aspecto regional, a política de desenvolvimento busca uma integração física e funcional das economias locais à economia nacional. Especificamente, as políticas nessa área têm três objetivos básicos (Brasil, 1991, p. 34-35): *i*) equilibrar a distribuição de atividades produtivas e população no território nacional; *ii*) induzir o crescimento sustentado das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a taxas superiores à média nacional; e *iii*) erradicar a pobreza absoluta nessas regiões, sobretudo no Nordeste rural, principalmente pelo provimento de novas oportunidades de inserção produtiva.

Em suma, as ações de combate às desigualdades previstas no primeiro PPA subordinam-se ao propósito primordial de reformar o Estado, segundo princípios caros ao chamado Consenso de Washington (desburocratização, desregulamentação, liberalização, orientação ao mercado, privatização, redução do tamanho do Estado). Estima-se que a ação qualificada de um Estado mais enxuto e eficiente possa proporcionar mais “igualdade de oportunidades” às pessoas, sendo que a ação pública deveria visar, sempre que possível, à melhor inserção dos indivíduos no sistema produtivo. Ademais, não obstante a complexidade das disparidades espaciais-territoriais, “o PPA 1991-1995 (...) não toma como referencial de análise senão a escala tradicional das macrorregiões Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste” (Pinheiro, 2018, p. 41).

Uma premissa básica dos PPAs elaborados nos governos FHC, vigentes, respectivamente, nos períodos 1996-1999 e 2000-2003, doravante PPAs 1996-2003, é a consolidação da estabilidade macroeconômica como condição do desenvolvimento sustentado, sendo que as ações de combate às desigualdades devem ser pensadas a partir dessa premissa. A estabilidade seria o substrato no qual essas ações teriam sua coerência, factibilidade e efetividade (Brasil, 1996, p. 3; 1999, p. 2).

Nos PPAs 1996-2003, o tema da desigualdade aparece como um problema a ser tratado diretamente por políticas públicas específicas (Brasil, 1996, p. 19). A solução desse problema é associada ao desenvolvimento sustentado, à reforma do Estado, à ampliação da cidadania e aos direitos humanos. O combate à pobreza, a inclusão social e a garantia dos direitos humanos a grupos historicamente vulneráveis aparecem como temas associados ao combate às desigualdades em um nível estratégico de política.

Diretrizes, estratégias, objetivos e princípios gerais dos PPAs dos governos FHC, bem como suas respectivas metas específicas, procuram integrar várias áreas de políticas públicas. Ademais, em áreas específicas – por exemplo, saúde, educação, previdência, saneamento –, a aplicação do princípio da equidade deve se harmonizar

aos princípios da eficiência e da eficácia (Brasil, 1996, p. 19). Mais equidade seria atingida com um conjunto de medidas que combinassem intervenções econômicas com medidas tendentes a atuar diretamente sobre os indicadores sociais. Além disso, pela primeira vez na história do PPA – e a despeito de a ideia já estar presente na CF/1988 –, o princípio da universalização dos serviços públicos básicos é aduzido como um pilar do combate às desigualdades (Brasil, 1999, p. 6).

Destacam-se, à guisa de conclusão da análise dos PPAs vigentes no período 1996-2003, algumas inovações particularmente no que se refere às desigualdades, listadas a seguir.

- Em geral, o enfoque dos direitos humanos perpassa as ações de combate às desigualdades. As metas fixadas para áreas específicas de política social, por exemplo, devem focalizar certos públicos-alvo vulneráveis (crianças, adolescentes, adultos que não concluíram o ensino fundamental, portadores de deficiência, idosos etc.), tidos como sujeitos de direitos humanos.
- As metas de desenvolvimento social são pensadas de forma abrangente, contemplando não só os resultados finais das políticas, como a redução da mortalidade infantil, mas também os seus processos – por exemplo, o fortalecimento das parcerias entre os setores público e privado para a ampliação e modernização do setor de saneamento.
- Princípios e ações pró-equidade são contemplados, explícita ou implicitamente, em várias áreas de políticas públicas, não restritas à social. Na ciência e na tecnologia, por exemplo, um dos objetivos seria o “fortalecimento da capacidade tecnológica para atender aos problemas sociais mais graves nas áreas de educação, saúde, saneamento básico, nutrição e alimentos, habitação popular e transportes” (Brasil, 1996, p. 17). Acrescente-se que ações relativas à infraestrutura econômica, ao apoio a certos setores produtivos (pequenas empresas e agricultores), ao saneamento e à gestão das cidades são mencionadas, particularmente no PPA 2000-2003, em conexão com o combate às desigualdades sociais e territoriais (Brasil, 1999, p. 6).
- Estudos técnicos, como o de Peliano (1993), são crescentemente chamados a orientar a ação do Estado no combate às desigualdades. Além disso, a informação e o conhecimento não devem ater-se apenas à ciência e à tecnologia, em benefício da economia, da indústria e da competitividade nacionais, mas devem também ser colocados a serviço da solução de problemas sociais (Brasil, 1999, p. 20).
- Especificamente no que concerne ao PPA 2000-2003, além das diretrizes estratégicas e dos macro-objetivos, este documento contempla as chamadas

agendas, que são assuntos abrangentes, integradores e transversais das medidas de políticas públicas. No tópico do combate às desigualdades, destacam-se as agendas dos eixos nacionais do desenvolvimento – mudança da “geografia econômica” no território nacional, desconcentração de recursos econômicos, em prol de mais equidade inter-regional – e de emprego e oportunidades de renda – apoio aos pequenos produtores e setores intensivos em mão de obra, políticas de emprego integradas (qualificação, intermediação, relações de trabalho) e igualdade de oportunidades de emprego, visando cobrir os *deficit* dos grupos vulneráveis.

Voltemo-nos agora para os PPAs produzidos sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT). A despeito de algumas diferenças na forma e nos processos de elaboração, esses documentos espelham-se em um único projeto de desenvolvimento (Palocci Filho, 2002), que busca conciliar crescimento econômico, equilíbrio distributivo de renda (pessoal e regional) e inclusão social. A estratégia de desenvolvimento de longo prazo baseia-se em um diagnóstico segundo o qual a “concentração social e espacial da renda e da riqueza” (Brasil, 2004, p. 4), entre outras mazelas sociais, é citada como um dos principais problemas a serem enfrentados. A fim de superar esse problema, são estabelecidos princípios e diretrizes de políticas públicas, visando integrar as agendas econômica (técnico-produtiva e financeira) e social e os direitos de cidadania.

A articulação das ações públicas seria baseada em um modelo de crescimento de longo prazo impulsionado pela expansão do mercado de bens de consumo. O consumo das famílias trabalhadoras abrangeria certos segmentos modernos (alimentos processados, produtos farmacêuticos, eletroeletrônicos, transporte etc.), esperando-se, como resultado disso, um aumento da produtividade geral da economia. O modelo econômico inspirador dos PPAs do período 2004-2019, em especial, ao ser colocado em ação, desencadearia um “círculo virtuoso” entre rendimentos das famílias trabalhadoras e investimentos (Brasil, 2004, p. 6). O processo começaria no aumento dos rendimentos das famílias e acarretaria, sucessivamente, a expansão do consumo, da produção, do investimento e da produtividade. Por via das políticas sociais – incluindo transferências de renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e benefícios da Previdência Social), salário mínimo, emprego formal e inclusão produtiva –, parte expressiva do aumento da produtividade seria apropriada pelas famílias, fechando-se o ciclo.

Portanto, segundo o diagnóstico estrutural subjacente aos PPAs elaborados durante os governos do PT, há uma conexão íntima entre as políticas sociais redistributivas e as estratégias macroeconômicas de promoção do crescimento econômico no longo prazo. Trata-se de uma tentativa de reconfiguração dos parâmetros estruturais da economia brasileira, para se atingir um tipo de

desenvolvimento capaz de beneficiar, sobretudo, os brasileiros mais carentes. Isso equivaleria a uma mudança qualitativa em relação aos ciclos anteriores de crescimento, que foram tipicamente concentradores de renda.

A expansão do financiamento de longo prazo, o aperfeiçoamento do sistema tributário e a ampliação da infraestrutura são também instrumentos – não diretamente ligados à política social – que concorrem para efetivar um padrão de desenvolvimento sustentável inclusivo. De modo similar, as ações pró-meio ambiente devem se integrar, de forma orgânica, à mesma estratégia macroeconômica de desenvolvimento, uma vez que a degradação ambiental anda “de mãos dadas” com a exclusão social, a marginalização, a miséria e a desigualdade.¹⁶ Enfim, os objetivos específicos de praticamente todas as áreas de políticas públicas deveriam concorrer para a consecução do objetivo maior, que é o aumento do bem-estar da população em geral, com ênfase nos segmentos historicamente mais desfavorecidos.

Nos PPA's do período 2004-2019, consolida-se a visão de que os méritos intrínsecos aos objetivos igualitaristas presentes na CF/1988 – e não os custos econômicos para a consecução desses objetivos – devem ter a última palavra nas decisões públicas de combate às desigualdades. Em particular, a dimensão simbólica da desigualdade entre as pessoas associa-se a uma condenação moral a esse estado e ao entendimento deste como um fenômeno multidimensional e histórico. Embora tenha em sua origem complexos mecanismos socioeconômicos, a reprodução da desigualdade não se restringe a tais.

Nos PPA's elaborados sob governos petistas, a desigualdade não é vista como um mero subproduto de alguma disfunção na estrutura econômica ou da administração estatal, como sugeria o PPA 1991-1995, mas como o fruto de um complexo processo histórico que, conquanto possa ter tido raízes socioeconômicas (colonização, escravidão, configuração legal-institucional favorecedora de uma elevada concentração da posse da terra etc.), imiscuiu-se aos poucos na mentalidade coletiva do povo brasileiro, cristalizando-se em comportamentos discriminatórios e preconceituosos. Ademais, a desigualdade é vista como um fenômeno multidimensional, isto é, reflete-se nas inúmeras dimensões da “liberdade humana”, para usar uma expressão de Sen (2000). Como exemplos dessas múltiplas dimensões, é possível citar: renda, saúde, educação, acesso à justiça, capacidade de

16. O PPA 2004-2007, por exemplo, fala de uma “crônica injustiça ambiental: os mais pobres ocupam sempre as áreas mais poluídas, mais inseguras ou mais degradadas, expressando a distribuição desigual dos benefícios ambientais que marca o país. Como regra, os grupos sociais de menor renda são os que têm menos acesso ao ar puro, à água potável, ao saneamento básico e à segurança fundiária” (Brasil, 2004, p. 38).

participação política e inclusão digital. Por isso, o efetivo combate às desigualdades requer ações concentradas em áreas diversificadas de políticas públicas.¹⁷

A percepção da desigualdade em sua dimensão simbólica parece inspirar uma nova maneira de ver esse problema e suas soluções. Inspira, em particular, novos arranjos institucionais e de políticas públicas, com a adoção do chamado “enfoque dos direitos humanos” – ou sistema de direitos (Brasil, 2015, p. 30).¹⁸ Este enfoque parte do princípio de que as situações de desigualdade extrema são violações de direitos humanos, porquanto o lado desfavorecido dessa relação (os carentes, miseráveis, marginalizados, discriminados etc.) são pessoas cuja dignidade humana é sistematicamente desconsiderada. Quanto maior o contraste entre os “favorecidos” (com emprego, renda, saúde, educação, alimentação, participação política, autoestima etc.) e os “desfavorecidos” (notadamente se estes situam-se “abaixo” de uma linha de bem-estar considerada humanamente justa), maior a desconsideração pelos direitos humanos dos membros desse último grupo. Ademais, assim como os direitos humanos são universais, indivisíveis e interconectados,¹⁹ as políticas de combate às desigualdades devem ter essas mesmas características. Dessa maneira, a ideia das políticas universais e transversais ganha um embasamento teórico-conceitual mais sólido.

A democracia é considerada como um “catalisador” do desenvolvimento inclusivo. Conselhos nacionais, colegiados e conferências nacionais são exemplos de “espaços institucionais” fortalecidos no período pós-2003, a fim de consolidar a democracia participativa. Nesses, discutem-se inúmeros temas afetos às políticas públicas: saneamento, habitação, geração de renda, reforma agrária, reforma urbana, direitos humanos, uso de águas, ciência e tecnologia, arranjos produtivos locais, direitos de lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis, transexuais e transgêneros (LGBT) etc. O objetivo final é integrar esses mecanismos a um sistema nacional de participação social, capaz de alinhar as ações do governo às aspirações sociais. Do ponto de vista do objetivo deste capítulo, o mais importante é reconhecer que o fomento à participação social cumpre um papel igualitarista, pois visa dar a todos igualdade de oportunidades para o exercício da cidadania (Brasil, 2011, p. 94).

17. Além do tradicional enfoque de renda (índice de Gini), os PPAs 2004-2019 reconhecem explicitamente a multidimensionalidade da desigualdade, que se procura apreender com conceitos tais como desigualdades educacionais, de saúde, raciais, de gênero, regionais, espaciais-territoriais, campo-cidade, entre outros. Enfim, assume-se uma irredutível diversidade conceitual relacionada ao fenômeno da desigualdade, o que, no fundo, é um reconhecimento de sua complexidade ontológica. Isso quer dizer que se propõe considerar a desigualdade em sua diversidade, sem procurar reduzi-la a um único conceito ou propriedade, supostamente “essencial”.

18. Como vimos, a adoção do enfoque dos direitos humanos não é uma novidade exclusiva dos PPAs 2004-2019, mas já ocorrera em pelo menos um PPA do governo FHC. É nos planos promulgados de 2004 em diante, contudo, que os direitos humanos tornam-se a principal referência teórica, conceitual e doutrinária para a elaboração de diretrizes de combate às desigualdades.

19. Princípio referendado na Conferência Mundial de Direitos Humanos da ONU, realizada em Viena, em 1993. De acordo com este princípio, sempre que um direito humano for violado, “rompe-se a unidade e todos os demais direitos são comprometidos” (Brasil, 2010b, p. 15).

Nos PPAs 2004-2019, o termo universalização passa a ser um lugar-comum para qualificar o efetivo usufruto dos direitos econômico-sociais básicos a todos os cidadãos. “Universalizar” tais direitos ou serviços significa estendê-los a todos, eliminando lacunas e desigualdades em sua quantidade e qualidade. É preciso, por exemplo, estender a Previdência Social aos setores informais da economia, equalizar e melhorar os indicadores de assistência à saúde, concentrando esforços nas parcelas da população e regiões mais desassistidas. A Constituição, o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) aparecem, nos PPAs de que estamos tratando, como marcos normativos a serem cumpridos e aperfeiçoados. As políticas de seguridade social, por seu turno, são vistas como instrumentos talhados para combater as desigualdades, sobretudo quando a preocupação central é universalizar e cobrir as lacunas de atendimento a grupos socialmente vulneráveis (jovens, idosos, residentes de áreas mais pobres etc.).

Os indicadores econômicos e sociais mostram a situação de desvantagem de certos grupos historicamente discriminados na sociedade brasileira: mulheres, homossexuais, velhos, população de rua, negros, indígenas etc. Eis o porquê da necessidade de ações afirmativas, com políticas transversais, que incluam esses grupos na cidadania e lhes tornem efetivos os direitos humanos. A própria discriminação, vista como um fenômeno cultural, histórico, interage com a dinâmica das desvantagens, gerando um círculo vicioso. A maneira de quebrar esse círculo é reconhecer os direitos plenos desses grupos populacionais e, com políticas públicas transversais e ações afirmativas, propiciar o acesso a serviços públicos, como alimentação, renda e emprego, educação, saúde e cultura, que lhes ampliem as “capacidades senianas”, de modo a estabelecer certo padrão aceitável de equidade entre os cidadãos.

Ao se encarar a desigualdade como uma questão fundamental, boa parte dos problemas de políticas públicas brasileiros pode ser encarada sob essa óptica, que passa a ser uma espécie de “articuladora” das ações públicas. Desse modo, o combate às desigualdades passa a se “transversalizar” por praticamente todas as áreas de políticas públicas. Um dos traços mais marcantes da história dos PPAs é a generalização e o aprofundamento desse processo de “transversalização”.

Os PPAs do período 2004-2019 desenvolveram significativamente o tratamento das desigualdades espaciais, regionais e territoriais. Tais desigualdades são complexas e se expressam num desbalanceamento, territorialmente localizável, de múltiplas dimensões ou variáveis sociais, humanas, econômicas e políticas. Como critério geral, toda formulação e implementação de política pública deve valorizar as características e potencialidades regionais. Este critério conota um direcionamento da ação pública em favor das partes menos favorecidas do território brasileiro, procurando promover, assim, um desenvolvimento local sustentável.

Dada a sua complexidade, as políticas regionais devem basear-se em estudos profundos do mapeamento do território nacional nessas múltiplas dimensões. Para planejar as ações do governo na área regional, é preciso pensar o conceito de território de forma mais abrangente, procurando, ao mesmo tempo, “coordenar e integrar as diferentes regionalizações setoriais em torno de uma política que integre o país, tratando igualmente os iguais e desigualmente os desiguais” (Brasil, 2004, p. 37-38). Por conseguinte, uma política de desenvolvimento regional é, acima de tudo, uma política de combate às desigualdades.²⁰

Um aspecto relevante do combate às desigualdades, e que afeta diretamente a questão territorial, é a elevada concentração fundiária no Brasil. Fator agravante da pobreza rural, da migração campo-cidade (com efeitos negativos para a vida nas cidades), e, principalmente, um traço em si de profunda injustiça social, a concentração fundiária é vista pelos PPAs 2004-2019, em geral, como um obstáculo ao avanço da cidadania e da democracia no país. Um dos remédios a ela e a seus males é a reforma agrária, associada ao desenvolvimento da agricultura familiar sustentável. Isso envolve uma política complexa, que visa, ao fim e ao cabo, redistribuir terra, riqueza, renda e direitos.

4.3 O posicionamento do Brasil diante da Agenda 2030

A segunda metade do século XX testemunha um notável avanço na análise teórica e empírica sobre a desigualdade (Sen, 2000; 2008). Do ponto de vista da institucionalidade, houve um aprofundamento do Sistema ONU expresso em diversos documentos e tratados, tais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1968) e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), entre muitos outros.

Durante esse período, o posicionamento diplomático brasileiro diante da comunidade internacional foi favorável aos direitos humanos em todas as suas formas. O país defendeu a perspectiva da inclusão, da equidade e da implementação efetiva dos direitos humanos consagrados nos diversos instrumentos internacionais. Além disso, a diplomacia brasileira buscou um protagonismo nos fóruns internacionais em defesa de um modelo de desenvolvimento sustentável inclusivo, em que a tônica seja dada pelo combate à miséria e às desigualdades, bem como pela defesa

20. Particularmente a partir do PPA 2008-2011, o combate às desigualdades regionais ganha um importante aperfeiçoamento conceitual, ao inserir-se na chamada “dimensão territorial do planejamento governamental”. As regiões passam a ser encaradas, neste PPA e nos seguintes, como “estruturas sócio-espaciais ativas nas quais o ambiente sócio-econômico e os traços histórico-culturais e sócio-geográficos sejam decisivos para o (...) desenvolvimento” (Brasil, 2007, p. 12-13).

do meio ambiente. Somente para apontar os exemplos mais recentes desse tipo de atuação internacional do Brasil, citam-se as conferências internacionais que ficaram conhecidas como Rio-92 e Rio+20. Nesta última, acordou-se a chamada Agenda 2030, que instituiu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para cumprir o propósito deste capítulo, porém, basta a análise do discurso da posição brasileira no documento preparatório para a Rio+20 (Brasil, 2014). Nesse documento, evidencia-se, como em nenhum outro, a preocupação do governo brasileiro em introduzir o combate às desigualdades na agenda global, a partir do arcabouço conceitual do desenvolvimento sustentável – que procura dar igual peso aos aspectos econômico, social e ambiental do desenvolvimento.

Os eixos conceituais da Agenda 2030 são os seguintes: *i)* enfoque de direitos (a sociedade é um sujeito de direitos, cujas obrigações correspondentes são dos governos); *ii)* igualdade;²¹ *iii)* promoção do emprego pleno e produtivo de qualidade; *iv)* perspectiva de gênero; *v)* responsabilidades comuns, porém diferenciadas, entre os países no processo de desenvolvimento; *vi)* progressividade e não regressividade; *vii)* indivisibilidade e interdependência entre os objetivos e as metas da Agenda 2030; *viii)* participação cidadã; e *ix)* transparência e prestação de contas.

A erradicação da pobreza e a integração equilibrada das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentado são colocadas como o principal desafio da Agenda 2030 (Brasil, 2014, p. 4). Combater a pobreza, por seu turno, não apenas a miséria, em suas múltiplas dimensões, aparece como a primeira prioridade da posição brasileira na consecução do desenvolvimento sustentável nas negociações para a construção da Agenda. Além disso, o Brasil advoga a adoção de medidas universais de proteção social, complementadas com políticas transversais (*op. cit.*, p. 7).

Uma aplicação do princípio da “universalidade com diferenciação” é defendida pelo Brasil na Agenda 2030 (Brasil, 2014, p. 8): as obrigações para a consecução dos ODS seriam aplicáveis a todos os países, porém com compromissos diferenciados segundo as diversas realidades nacionais e os níveis de desenvolvimento. A superação das desigualdades, por sua vez, tanto dentro dos países quanto entre eles, é uma diretriz central para aperfeiçoar o marco internacional voltado para o desenvolvimento e que se deve refletir nos ODS.

É possível aqui interpretar o princípio da universalidade com diferenciação dizendo que esta norma se apoia não apenas na mera (e óbvia) constatação de que as nações encontram-se em níveis diferentes de desenvolvimento, mas no pressuposto de que, no processo histórico do desenvolvimento capitalista global, os países que

21. “Deve-se avançar rumo a sociedades mais igualitárias, solidárias e coesas. O fechamento de brechas deve ser o objetivo das intervenções públicas para a igualdade *substantiva*, que não se reduz à igualdade de oportunidades, mas inclui também a igualdade de direitos, meios, capacidades e resultados” (NU e CEPAL, 2016, p. 23, grifo nosso).

saíram na frente na construção da atual civilização industrial “exploraram” outros. A tese da “necessidade de compensação histórica” de umas classes sociais sobre outras, de uns grupos humanos sobre outros, ganha uma aplicação internacional. É como se os diferentes papéis desempenhados pelas nações, no sistema econômico mundial pós-século XVIII, tivessem levado injustamente a uma configuração desigual de nações ricas e pobres, centrais e periféricas, desenvolvidas e subdesenvolvidas. A desigualdade na comunidade de nações é vista como profundamente injusta e requeredora de uma compensação. O princípio da universalidade com diferenciação, defendido pelo Brasil, procura refletir, ao menos em parte, essa necessidade.

Finalmente, o Brasil defendeu a incorporação dos conceitos de igualdade de oportunidades e igualdade de resultados. Este último busca evidenciar as dificuldades de determinados grupos para alcançar resultados valorosos – um trabalho decente, um rendimento digno, níveis educacionais e de saúde adequados etc. –, mesmo em situações em que as oportunidades estão formalmente abertas a todas as pessoas (Brasil, 2014, p. 9). Muitas vezes, as desigualdades de resultados decorrem da heterogeneidade das condições pessoais – que envolvem fatores não apenas físicos, mas também sociais, institucionais e culturais –, as quais propiciam a diferentes pessoas, ainda que com acesso aos mesmos meios de bem-estar (mesma renda, por exemplo), o alcance de níveis diversos de bem-estar final. São desigualdades de resultados, por exemplo, as diferenças salariais baseadas em condições de raça ou de deficiência. Portanto, a fim de avaliar adequadamente as metas e os resultados dos ODS, requer-se a desagregação de dados e informações, de modo a aferir resultados sobre grupos humanos considerados vulneráveis (Brasil, 2014, p. 12) e, por meio de políticas focadas e transversais a esses grupos, corrigir as desigualdades de resultados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: BUSCANDO *INSIGHTS* EM FURTADO E SEN PARA APERFEIÇOAR AS ESTRATÉGIAS DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES – OS PAPÉIS DOS CONCEITOS E DAS INSTITUIÇÕES

No Brasil, o período transcorrido entre a promulgação da CF/1988 e os dias atuais testemunha um duplo amadurecimento, conceitual e institucional, referente ao tema da desigualdade como problema de políticas públicas. A julgar pelos documentos oficiais analisados neste capítulo, os conceitos a partir dos quais estruturam-se os discursos governamentais sobre o tema tornam-se cada vez mais complexos. Isso, por sua vez, manifesta a crescente importância do valor da igualdade aos olhos da sociedade brasileira, ao longo destes cerca de trinta anos.

A seguir, sintetizam-se os principais avanços conceituais encontrados nos PPAs e no documento orientador da posição brasileira na Agenda 2030 (Brasil, 2014), concernentes ao problema da desigualdade e às formas assumidas pela ação pública visando à solução deste.

- O enfoque dos direitos humanos passa gradualmente a orientar, de modo cada vez mais forte, o diagnóstico do problema da desigualdade e a busca de suas soluções no campo político-institucional. Os grupos humanos vulneráveis e historicamente discriminados na sociedade brasileira são sujeitos de direitos, e os elevados graus de desigualdade verificados no país, máxime quando associados à miséria, ao desemprego, à marginalização e à exclusão social, são considerados índices de uma verdadeira violação da dignidade e dos direitos humanos desses grupos.
- A desigualdade passa a ser crescentemente vista como um estado de coisas eticamente reprovável, não apenas uma decorrência “natural” de alguma disfunção macroeconômica ou do Estado. É o que se pode chamar de *o despertar da dimensão simbólica da desigualdade*. A obtenção de padrões eticamente aceitáveis de equidade entre pessoas, e pelo território nacional, tem se constituído ao longo dos anos em um dos princípios fundamentais do desenvolvimento brasileiro e em uma ideia articuladora do conjunto das políticas públicas. A força da dimensão simbólica da desigualdade exige um esforço coletivo, do Estado e da sociedade brasileira, no sentido da correção desse estado de coisas.
- O reconhecimento do caráter multidimensional da desigualdade. Encarar as desigualdades como um fenômeno multidimensional implica analisá-lo sob um número indefinido de ópticas. As pessoas podem ser multiplamente desiguais, seja em termos de seus recursos econômicos – renda, riqueza e oportunidades de trabalho, por exemplo –, seja em função de inúmeros outros meios de bem-estar, tais como acesso à educação, justiça, saúde, participação política, alimentação saudável, acessibilidade, cultura, autoestima e muitos outros.²²
- Um dos sinais do amadurecimento conceitual das análises da desigualdade é o crescente número de diferenciações conceituais associadas a elas. Não cabe falar-se mais de igualdade ou desigualdade *tout court*, mas dessas relações aplicadas a oportunidades, processos, resultados, meios de bem-estar, capacidades, liberdades etc. Além disso, os ditos conceitos ganham novos âmbitos de aplicação à medida que se sofisticam a compreensão dos fenômenos sociais, humanos, geográficos, ambientais e assim por diante. Distinguem-se, por exemplo, as desigualdades regionais, espaciais, territoriais, campo-cidade, intergrupos.

22. Não obstante, quando se trata de aplicar o conceito de desigualdade multidimensional a análises e políticas concretas, este praticamente é deixado de lado em favor de certas medidas – mais práticas e difundidas – de desigualdade de renda. O índice de Gini, por exemplo, continua sendo o principal indicador de desigualdade em documentos oficiais no Brasil e alhures. Para mais informações, conferir, entre outros, o relatório dos ODS (UN, 2017) e a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (Brasil, 2018).

- Uma distinção conceitual que floresceu nesses últimos trinta anos no Brasil – e que encontra amparo nas obras de Furtado e de Sen – é aquela entre a desigualdade e a diversidade. Esta pressupõe certa igualdade de fundo entre as pessoas, em termos de dignidade, valor e meios de bem-estar. Por isso, a valorização da diversidade – por exemplo, a das expressões culturais das regiões e dos grupos humanos menos favorecidos historicamente – é um imperativo das diretrizes gerais de combate às desigualdades. Ou seja, para sermos realmente diversos, é preciso que deixemos de ser tão desiguais e vice-versa: à medida que se reduza nossa desigualdade, florescerá nossa verdadeira diversidade. Em um ambiente de fraternidade e tolerância, a diversidade enriquece a vida comunitária.
- Consolida-se a convicção de que uma condição *sine qua non* para a solução do problema da desigualdade é a existência de uma democracia representativa e participativa, que funcione para todos; que os cidadãos possam efetivamente expressar-se e levar seus pleitos, por processos ordenados e justos, à esfera política das decisões coletivas. Além da transparência de informações, os cidadãos precisam ter à disposição meios e processos (normas, regimentos, leis, instituições etc.) que lhes permitam transformar efetivamente as suas aspirações em decisões políticas.
- A complexidade da desigualdade humana passa a assumir representações espaciais, regionais e territoriais igualmente complexas. Longe de a escala de referência restringir-se ao espaço físico ou administrativo (como no tradicional recorte das macrorregiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), o “regional” passa a ser analisado segundo uma multiplicidade de estruturas, que se superpõem imperfeitamente ao espaço físico. As antigas “desigualdades regionais” dão lugar a uma variedade de ópticas ambientais, culturais, econômicas e sociais por meio das quais são analisadas as desigualdades espacialmente localizáveis.

Acompanhando o referido desenvolvimento conceitual, os documentos oficiais brasileiros publicados entre 1988 (Constituição) e 2016 (PPA 2016-2019) também avançam nos procedimentos, encaminhamentos e prescrições de políticas. Ao assumir o combate às desigualdades como um dos principais objetivos do desenvolvimento brasileiro, o discurso oficial passa a orientar as concepções dos diversos instrumentos de políticas públicas, em suas várias áreas, para a consecução desse objetivo. Considerações de equidade passam a povoar não apenas as áreas “sociais” das políticas (saúde, educação, seguridade), mas também áreas em que tradicionalmente se encontrava pouca ou nenhuma menção à igualdade (política macroeconômica, ciência e tecnologia, infraestrutura, meio ambiente).

No mesmo diapasão, estudos técnicos têm sido crescentemente chamados a subsidiar o combate às desigualdades, em um largo espectro de assuntos aplicados às políticas públicas, em suas diversas áreas. O aumento da capacidade computacional, o aprofundamento e a diversificação de pesquisas sociais – por exemplo, com o uso de microdados e *big data* – e o desenvolvimento de novas ferramentas analíticas são fatores que respondem pela proliferação dos estudos técnicos em auxílio das políticas públicas pró-equidade. Portanto, a evolução dos estudos técnicos nessa área, nestes últimos trinta anos, certamente condicionou a forma como os documentos oficiais brasileiros abordam o problema, levando-os a descrever o fenômeno da desigualdade de maneira mais rica e a propor ferramentas de políticas públicas cada vez mais sofisticadas para a sua solução.

Ao dar-se conta de que a desigualdade pode ser avaliada e medida partindo-se de referenciais muito variados – por exemplo, da individuação de grupos humanos sob diferentes critérios –, as autoridades formuladoras de políticas entendem também que o combate às desigualdades tem de ser feito por meio de ações conjuntas, coordenadas e articuladas, em diversas áreas das políticas públicas, sob a responsabilidade de distintas instituições. O período histórico analisado neste capítulo, em particular, testemunhou cada vez mais a proeminência da ideia de *políticas públicas transversais*, como aquelas objetivando o fornecimento de serviços públicos a determinados grupos humanos (jovens, idosos, deficientes etc.). Evidentemente, a transversalidade das políticas exige a mobilização de uma enorme capacidade estatal de coordenação de múltiplos arranjos institucionais, capacidade esta que o Estado brasileiro ainda está aquém de atualizar plenamente. A pluralidade de sistemas de informações que não “conversam” entre si e as dificuldades de coordenação federativa na implementação de políticas públicas são exemplos desse *deficit* de capacidade.

A consideração panorâmica às abordagens do desenvolvimento de Furtado e de Sen (e de outros adeptos da ACH) sugere várias semelhanças estruturais entre elas. Um dos exemplos que mais clareiam tais semelhanças vincula-se à importância crucial da igualdade (ou equidade social) como um dos valores fundamentais do desenvolvimento, em ambas as abordagens. Ressalte-se que, tanto para Furtado quanto para Sen, a determinação do “espaço” e/ou da “métrica” no/com a qual se avalia a desigualdade é uma questão ética por excelência, pois envolve um julgamento acerca do que é bom ou vantajoso para o ser humano.

Os argumentos de cada autor acerca do desenvolvimento são diferentes, em seus pressupostos e estruturas, porém não são mutuamente incompatíveis – ao contrário, complementam-se. De acordo com Furtado, um dos principais requisitos do desenvolvimento nacional é o fomento à cultura aos grupos historicamente excluídos, pois estes são portadores de um grande potencial de inovação cultural, já

que supostamente são os que mais preservam – ao contrário das elites, que procuram imitar os padrões culturais dos países desenvolvidos – traços de uma identidade cultural brasileira original. Por conseguinte, estamos falando de uma ação coletiva estratégica, a qual, na prática, integra os seguintes elementos: *i*) homogeneização social; *ii*) autonomização da cultura (atualização do potencial criativo e inovador da cultura); e *iii*) expansão equitativa das capacidades e liberdades das pessoas. Este último item, que combina categorias analíticas de ambas as abordagens (Furtado e Sen) ao desenvolvimento, implica um esforço coletivo apreciável para a capacitação dos grupos sociais vulneráveis e/ou em desvantagem histórica em relação aos grupos dominantes da pirâmide socioeconômica. Esse esforço não prescinde da integração de um abrangente conjunto de políticas públicas e instituições.

Ambos os autores também convergem na visão de que as normas e instituições, entre outras coisas, ajudam a traçar os mundos possíveis das ações coletivas humanas no processo de desenvolvimento. A esse respeito, para Furtado (1983, p. 7-8), a teoria do desenvolvimento econômico deve ser vista mais como um instrumento de elucidação do horizonte de possibilidades das sociedades do que como um instrumento de previsão do curso futuro dessas sociedades, exatamente porque traz para o centro do palco do desenvolvimento a criatividade e a inovação cultural. O desenvolvimento é um processo de mudança social inextricavelmente ligado à criatividade. O processo social está em permanente mudança e sujeito a incertezas, que demandam dos indivíduos capacidade de adaptação e respostas criativas a novos problemas. A produção de um excedente social abre novas possibilidades à sociedade, que já não se preocupa apenas em reproduzir o que existe, mas pode ampliar o horizonte das potencialidades humanas.²³

Portanto, pode-se dizer que, na visão de Furtado, regramentos, normas e instituições servem para criar um ambiente em que a mencionada incerteza seja mitigada. Ao criar “instituições”, em sentido amplo, as sociedades atualizam certos mundos possíveis que, no plano das aspirações coletivas, permaneceriam como meras possibilidades.

A melhor maneira de se entender o papel das instituições no desenvolvimento é enfocar os casos em que elas não funcionam a contento, “travando-o”. Furtado (1992, p. 17-18), por exemplo, reconhece que Sen demonstrara que o problema da fome epidêmica e da pobreza endêmica, em amplas áreas do mundo atual, não seria resolvido mediante o simples aumento da oferta de bens essenciais. Para que as pessoas participem da distribuição da renda social é necessário estarem

23. “O novo excedente constitui, portanto, um desafio à inventividade”, conclui Furtado (2008, p. 111). O princípio metafísico fundamental parece ser o de que a vida social gera naturalmente uma energia potencial sempre à procura de novos meios de expressão. “Em sua dupla dimensão de força geradora de novo excedente e impulso criador de novos valores culturais, esse processo liberador de energias humanas constitui a fonte última do que entendemos por desenvolvimento” (*op. cit.*, p. 112).

habilitadas, por exemplo, por meio de arranjos institucionais que forneçam títulos de propriedade e/ou de uma inserção qualificada no sistema produtivo. Logo, o que está bloqueado em certas sociedades subdesenvolvidas é o processo de habilitação das pessoas à realização plena de seu potencial – a exemplo das populações rurais sem acesso à terra para trabalhar ou precisando pagar rendas escorchantes para isso. O mesmo se pode dizer das populações urbanas que não estão habilitadas para ter acesso à moradia digna. As instituições que permitem a concentração em poucas mãos de propriedades rurais e urbanas respondem pela miséria de grandes massas de população nos países subdesenvolvidos. A não habilitação de que se fala aqui pode se dar tanto pela falta de instituições adequadas quanto pela existência de instituições iníquas.

Em geral, não há liberdade pessoal cuja efetivação independa da existência e da operação de instituições. Vivemos em um mundo onde as diversas instituições interagem – mercados, legislações, judiciários, imprensa, partidos políticos, empresas, organizações não governamentais (ONGs) etc. –, de forma que o sucesso de uma política de ampliação das capacidades dos cidadãos depende de um aproveitamento adequado dessas interações institucionais. Portanto, tanto na visão de Furtado quanto de acordo com a ACH, as instituições devem ser analisadas em conjunto, pois, na prática, atuam de maneira conjunta e somente assim revelam os seus limites e potenciais para a liberdade humana.

Não é tarefa simples a extração de diretrizes concretas de políticas públicas, a partir do estudo das teorias de Furtado e Sen. As abordagens desses autores posicionam-se em um nível elevado de abstração, visando, também, prover construtos elucidativos do desenvolvimento, bem como dos estados e processos sociais. Não obstante, é possível elencar alguns tópicos em que essas abordagens sirvam de inspiração para certas diretrizes de políticas públicas pró-equidade, incluindo os de reformas institucionais. Não se pretende que as sugestões a seguir sejam absolutamente inovadoras, em relação ao que já foi preconizado nos documentos oficiais brasileiros. Na verdade, tomando por base o PPA mais recente e o documento orientador da posição brasileira para os ODS, constata-se uma apreciável aproximação das ideias gerais desses documentos – e até mesmo do seu vocabulário – com aquelas expressas nas obras de ambos os autores. O aprofundamento teórico-conceitual empreendido por eles, contudo, pode subsidiar e enriquecer o debate público sobre a desigualdade brasileira e os possíveis caminhos para o equacionamento desse problema.

Em primeiro lugar, a leitura atenta às obras de Furtado e Sen nos previne contra a excessiva simplificação do problema da desigualdade, o que nos levaria a crer, por exemplo, que reduzir as desigualdades equivale a proporcionar igualdade de oportunidades a todos. Nesta armadilha parecem ter caído os autores do PPA

1991-1994. A obra de Sen, especialmente, é farta de argumentos e exemplos contrários a essa tese. Igualdade de oportunidades equivaleria a um estado equitativamente justo entre as pessoas se elas tivessem as mesmas capacidades de transformar os meios à sua disposição (renda, riqueza, cestas de bens e serviços) em bem-estar real, ou seja, naqueles estados e atividades racionalmente valorosos para o ser humano. Isso, porém, claramente não ocorre, pois os indivíduos são muito diversos e heterogêneos. Um jovem e um idoso, ainda que lhes fosse dada a mesma renda, chegariam a resultados muito diferentes em termos de bem-estar, a partir do uso de suas rendas. Tal é a diversidade humana, que seria uma suposição muito “heroica” a de que todas as pessoas tenham as mesmas funções de transformação de renda (ou outros meios) em bem-estar – e que, portanto, partindo de um mesmo conjunto de oportunidades, cheguem a realizações equivalentes.

Ademais, oportunidades iguais podem levar a resultados pessoais bastante distintos, se os processos (circunstâncias, contextos, instituições etc.) não levarem os agentes, de forma justa e equitativa, a poder realizar as suas escolhas. De nada adianta, por exemplo, proporcionar igualdade de oportunidades a meninos e meninas no acesso à escola se houver pressão familiar ou “incentivos sociais” para que os meninos a abandonem precocemente. Outro exemplo: a igualdade de oportunidades de emprego levará a realizações muito díspares no bem-estar de indivíduos e grupos de indivíduos, caso o sistema de relações de trabalho (seguro-desemprego, proteção ao trabalhador, legislação trabalhista etc.) falhe em garantir minimamente os direitos trabalhistas, sobretudo dos públicos mais vulneráveis. Ou seja, não se atinge a verdadeira equidade se os mecanismos e processos que deveriam levar os indivíduos a suas realizações (escolarizar-se e sustentar-se economicamente, nos exemplos dados anteriormente) não funcionam de maneira equitativa.

A partir da leitura da obra de Furtado, entende-se que as desigualdades brasileiras têm em sua origem certos mecanismos socioeconômicos historicamente arraigados. A identificação destes e o desvelamento de sua dinâmica são tarefas inescapáveis aos autores dos planos e programas nacionais de desenvolvimento – e, em particular, a quem se proponha a diagnosticar e combater as desigualdades no Brasil atual. Com segurança, pode-se afirmar que a globalização, palco de importantes inovações tecnológicas e financeiras recentes (capitaneadas pelos países centrais), introduziu novos condicionantes às forças econômicas que “empurram” o Brasil para estados de dependência e heterogeneidade estrutural. No entanto, a mesma globalização também pode se revelar uma fonte de oportunidades para o Brasil preparar-se para dar o salto para o desenvolvimento, como, aliás, fizeram certos países asiáticos. Ora, o aproveitamento de oportunidades exige criatividade e inovação cultural.

Eis aí uma significativa contribuição de Furtado, que poderia e deveria ser levada em conta pelos elaboradores de políticas públicas de combate às desigualdades

no Brasil. Ele dá um novo significado às políticas culturais. Não se trata apenas de fomentar a cultura do povo, a fim de reforçar os laços de identidade e autoestima dos grupos excluídos, cujo valor cultural lhes foi histórica e injustamente depreciado. Trata-se de recuperar saberes, conhecimentos, práticas e formas de expressão populares, que guardem uma marca de originalidade da cultura brasileira. Esse acervo cultural será valorizado e desenvolvido, como uma maneira de ampliar a capacidade criativa e inovadora do povo brasileiro. Essa política cultural, em conexão com uma política agressiva de ampliação das capacidades senianas do povo (inclusive educação e qualificação técnico-profissional), levará a cultura brasileira a dialogar e interagir “de igual para igual” com o patrimônio cultural da humanidade, dando finalmente ao Brasil a autonomia necessária para traçar seus próprios rumos para o desenvolvimento. A criatividade e a inovação cultural, em particular, serão muito demandadas, nos próximos anos, para montar novos mecanismos institucionais para a redução das desigualdades e para aperfeiçoar a democracia participativa no país, a qual, no passado recente, vinculou-se estreitamente ao combate às desigualdades.

Este capítulo tem limitações derivadas do caráter generalista de sua abordagem, baseada em análises conceituais e teóricas. Consequentemente, este trabalho não se presta a proposições específicas de políticas públicas, porquanto a operacionalização dos conceitos aqui analisados, mormente os extraídos das leituras das obras de Furtado e Sen (ACH), não é trivial.

Não obstante, espera-se que este texto sirva como orientação a futuros trabalhos mais aplicados, que, focalizando certos temas e fazendo uso de ferramentas analíticas adequadas, levem a aplicabilidade das ideias desses autores alguns passos à frente. Seriam bem-vindos novos estudos aplicados sobre o impacto de políticas culturais na desigualdade, ou sobre a mensuração da relação entre as desigualdades de renda, por um lado, e outras dimensões das liberdades humanas (educação, saúde, proteção social, acesso a serviços ambientais etc.), por outro. As ideias de Furtado e Sen permitem mergulhos profundos no entendimento dos processos econômico-sociais em geral, a ponto de gerarem uma miríade de oportunidades para novos estudos sobre as desigualdades no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, S. Why the capability approach? **Journal of Human Development and Capabilities**, v. 6, n. 1, p. 115-133, Mar. 2005.

AMITRANO, C. R. Heterogeneidade estrutural e restrição externa: o lugar das ideias na formulação da estratégia de desenvolvimento econômico e no planejamento do governo brasileiro no período recente. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, p. 23-30, nov. 2018.

ANGELSEN, A.; WUNDER, S. Poverty and inequality: economic growth is better than its reputation. *In*: BANIK, D. (Ed.). **Poverty, politics and development: interdisciplinary perspectives**. Bergen: Fagbokforlaget, 2006.

BANERJEE, A. V.; DUFLO, E. Inequality and growth: what can the data say? **Journal of Economic Growth**, v. 8, n. 3, p. 267-299, 2003.

BARR, N. **Economics of the welfare state**. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Plurianual 1991-1995**: anexo I – diretrizes e objetivos gerais. Brasília: Presidência da República, 1991.

_____. Presidência da República. **Plano Plurianual 1996-1999**: anexo I – diretrizes, objetivos e metas. Brasília: Presidência da República, 1996.

_____. Congresso Nacional. **Plano Plurianual 2000-2003**: anexo I – diretrizes estratégicas e macro-objetivos. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

_____. Congresso Nacional. **Plano Plurianual 2004-2007**: anexo I – orientação estratégica de governo. Brasília: Congresso Nacional, 2004.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília: MP, 2007. v. 2.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 66, de 13 de julho de 2010. Brasília: Senado Federal, 2010a.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH/PR, 2010b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2012-2015 (Plano Mais Brasil)**: mensagem presidencial. Brasília: MP, 2011.

_____. **Negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015**: elementos orientadores da posição brasileira. Brasília: Secretariado-Geral das Nações Unidas, 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social – mensagem presidencial. Brasília: MP, 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**. Brasília: MPOG, 2018.

EVANS, P. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's development as freedom. **Studies in Comparative International Development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, 2002.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. O subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, v. 1, n. 1, p. 5-19, ago. 1992.

_____. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

HOFFMANN, R. Changes in income distribution in Brazil. In: AMANN, E.; AZZONI, C.; BAER, W. (Ed.). **The Oxford handbook of the Brazilian economy**. New York: Oxford University Press, 2018. p. 467.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

NU – NAÇÕES UNIDAS; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável**. Santiago: NU; CEPAL, ago. 2016.

PALOCCI FILHO, A. (Coord.). **Programa de governo 2002: um Brasil para todos**. São Paulo: Coligação Lula Presidente, 2002.

PELIANO, A. M. T. M. (Coord.). **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília: Ipea, mar. 1993. v. 1. (Documento de Política, n. 14).

PERSSON, T.; TABELLINI, G. **Is inequality harmful for growth? Theory and evidence**. Cambridge, United States: NBER, 1991. (Working Paper, n. 3599).

PINHEIRO, M. M. S. O combate às desigualdades no Brasil: uma análise do discurso oficial em três PPAs selecionados. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, p. 39-44, nov. 2018.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Tradução de Maria Alzira Brum Lemos. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

_____. Human rights and capabilities. **Journal of Human Development**, v. 6, n. 2, July 2005.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Tradução e apresentação de Ricardo Doninelli Mendes. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **A ideia de justiça**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes e Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SOUZA, P. H. G. F. de *et al.* Os efeitos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos. *In*: SILVA, T. F. (Org.). **Bolsa Família 15 anos: 2003-2018**. Brasília: Enap, 2018. p. 155-190.

UN – UNITED NATIONS. **The sustainable development goals report: 2017**. New York: UN, 2017. p. 60. Disponível em: <<https://bit.ly/2WNMPFy>>. Acesso em: nov. 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

NU – NACIONES UNIDAS; CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir**. Santiago: NU; CEPAL, 2010.

_____. **Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo**. Santiago: NU; CEPAL, 2012.

_____. **Pactos para la igualdad: hacia a un futuro sostenible**. Santiago: NU; CEPAL, 2014.

NU – NAÇÕES UNIDAS; CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Seminário: dinâmica e desempenho das organizações da administração pública federal no Brasil e na América Latina**. Brasília: Ipea, 2018.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013.

