Desigualdades e Instituições: uma importante e promissora agenda de pesquisa¹

Pedro Cavalcante²

Podemos ter democracia ou podemos ter a riqueza concentrada nas mãos de poucos, mas não podemos ter os dois.

> Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte Norte-americana (1856-1941)

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste artigo é discutir a questão das desigualdades de renda com vistas a situar o debate atual e sinalizar para uma promissora agenda de pesquisa que se fundamenta na abordagem neoinstitucionalista, como estratégia de expandir a perspectiva do determinismo econômico dos estudos sobre o tema.

É notório que a desigualdade de renda, por ser um fenômeno complexo, tem sido estudada nas ciências sociais sob diferentes enfoques, seja pelo aspecto regional, seja racial/étnico, de gênero, global, bem como em países específicos. Mais recentemente, as desigualdades entre nações e, especialmente nas nações, vêm ganhando ainda mais destaque, dada a constatação de seu agravamento nas últimas décadas (Stiglitz, 2017; Piketty, 2014; Cingano, 2014) e em função da relativa convergência da academia acerca dos seus efeitos negativos ao desenvolvimento das nações (Galor, 2009; OECD, 2015, Galasso, 2014).

Além desta introdução, este artigo possui mais três seções. Na seção 2, discute-se a relação entre desigualdade e desenvolvimento. Na seção 3, a persistência do quadro de inequidade é analisada com ênfase no Brasil. Por fim, na seção 4 o trabalho discorre sobre a literatura recente no Brasil e apresenta possíveis temas de pesquisa que incorporam a importância da relação das instituições políticas e econômicas na explicação de cenários persistentes de concentração de renda.

2 DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO

Os estudos acerca da relação entre desigualdades e desenvolvimento das nações ocupa um lugar de destaque no campo da economia política desde o século XIX. No debate clássico na economia, Karl Marx alegava que o "princípio de acumulação infinita", ou seja, a tendência inexorável do capital de se acumular e se concentrar nas mãos de poucos, levaria à falência do sistema capitalista. As duas causas possíveis do desequilíbrio socioeconômico e político são: *i)* queda contínua da taxa de rendimento do capital, o que frearia o processo de acumulação e, por conseguinte, geraria conflitos entre os detentores do capital; e *ii)* o controle crescente por parte da elite econômica provocaria a ruptura do sistema com a revolta do proletariado (Piketty, 2014).

^{1.} O autor gostaria de agradecer os excelentes comentários e sugestões ao texto realizadas por Cláudio Roberto Amitrano, Marco Antônio Carvalho Natalino e Janine Mello dos Santos.

^{2.} Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Em outro extremo, uma perspectiva positiva dessa relação ganha destaque nos trabalhos de Simon Kuznets e Robert Solow, ambos em meados da década de 1950. A teoria do primeiro sugere que, inicialmente, a desigualdade de renda *per capita* tende a crescer nas etapas iniciais do desenvolvimento, como na transição de economias rurais para industriais. No entanto, após o pico da desigualdade, os estágios mais avançados do capitalismo a empurram para baixo, constituindo, assim, um formato invertido de U entre desigualdade e renda *per capita*, conhecido como a "curva de Kuznets" (De Dominicis, Florax e De Groot, 2008). Na mesma direção, Solow argumentava que, ao atingir uma "trajetória de crescimento equilibrado", ou seja, um crescimento relativamente uniforme das variáveis macroeconômicas (produção, renda, lucros, salários, capital etc.), todos os grupos sociais se beneficiariam, sem grandes diferenças (Piketty, 2014). Logo, ambos concordavam que a redução das desigualdades seria consequência natural do crescimento econômico.

Obviamente, as últimas décadas refutaram as duas visões. Quanto aos efeitos diretos da desigualdade sobre o desenvolvimento econômico, sintetizado pelo crescimento do produto nacional, apesar de alguns estudos terem demonstrado impacto positivo, é cada vez mais consensual que eles se restringem ao curto prazo e não geram desenvolvimento sustentável por mais de dez anos (Galor, 2009; OECD, 2015). Nesse sentido, tem sido cada vez mais convergente a ideia de que a má distribuição de renda é associada à inibição da poupança privada, ao reduzido nível de investimentos de longo prazo, à precária formação de capital humano e, por conseguinte, reflete em baixo crescimento da economia.

O agravamento ou ao menos a estabilização da desigualdade vem afetando as economias emergentes e as desenvolvidas nos últimos trinta anos, embora com padrões e intensidades distintos. A crise internacional de 2008 contribuiu para agravar esse quadro distributivo (Cingano, 2014, OECD, 2015; WID, 2017).

Estudos recentes ressaltam que o avanço das desigualdades impõe desafios não apenas econômicos, como também sociais e políticos aos países, tais como instabilidade social e política, restrições ao exercício da cidadania, comprometimento da mobilidade social e fomento a posturas protecionistas (OECD, 2008; 2015). Na mesma direção, o Banco Mundial, em seus relatórios anuais, tem colocado a desigualdade não apenas como um empecilho ao desenvolvimento econômico, mas como parte dele. Em outras palavras, na prática, o entendimento atual é que o desenvolvimento das nações não se resume ao crescimento, mas inclui também as dimensões de igualdade e segurança (Banco Mundial, 2017).

3 DESIGUALDADE DE RENDA: A PERSISTÊNCIA DO PROBLEMA

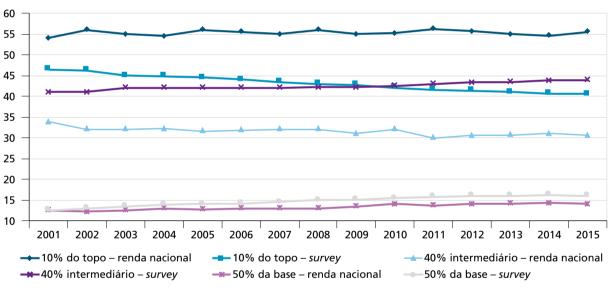
Muito da ênfase contemporânea na temática está relacionada a alguns trabalhos que demonstram a persistência das desigualdades no mundo (Atkinson, Piketty e Saez, 2011; Piketty, 2014; 2015; Atkinson, 2015). O diagnóstico anterior era que as investigações da distribuição de renda fundamentavam-se em especulações puramente teóricas e em bases empíricas frágeis. Os estudos atuais vão além da análise dos dados de *surveys* domiciliares e incorporam informações sobre renda de capital do segmento mais rico da população, por meio das declarações de Imposto de Renda e Contas Nacionais. Essa combinação confirma a percepção do avanço da concentração de renda pelo mundo.

Na América Latina, as pesquisas com base em *surveys* mostram que tanto os indicadores de pobreza quanto a desigualdade na distribuição da renda na região diminuíram entre 2002 e 2014, em função, principalmente, do crescimento dos rendimentos da população de baixa renda. Entretanto, observa-se um claro arrefecimento dessa tendência nos últimos anos (Cepal, 2016; 2018). Esse mesmo padrão é identificado no Brasil, a nação mais desigual da região e uma das piores distribuições de

renda do mundo. Desde 1988, o coeficiente de Gini³ teve uma queda de 16%, passando de 0,61 para 0,51 em 2015. Todavia, literatura mais atual e que incorpora outras fontes de dados além das pesquisas domiciliares vem demonstrando que os padrões de concentração de renda no país continuam altos e estáveis (Medeiros e Souza; 2013; 2016; WID, 2017; Assouad, Chancel e Morgan, 2018). Ademais, o próprio Estado brasileiro contribui para agravar o quadro, uma vez que as transferências de combate à desigualdade, tais como a assistência social e os tributos diretos, tendem a ser invalidadas pelas transferências regressivas dos salários e da previdência do funcionalismo público (Medeiros, De Galvão e Nazareno, 2015).

O gráfico 1, a seguir, ilustra bem essa estabilidade e também os resultados diferentes das aplicações das metodologias para análise da concentração de renda de três segmentos da população – 10% mais ricos (do topo), 40% da classe média (intermediário) e 50% mais pobres (da base). O gráfico expõe tanto os resultados das séries restritas a *surveys* domiciliares quanto da renda nacional, composta das séries de *surveys*, Imposto de Renda e Contas Nacionais.





Fonte: Morgan (2017).

Observa-se que as diferenças são, de fato, gritantes entre as metodologias. Enquanto a restrita a *survey* demonstra constante melhora na distribuição, a estratégia que agrega também os dados de renda de capital indica forte resiliência à mudança (Morgan, 2017). A despeito do conjunto de transformações estruturais da economia brasileira, como exemplo a estabilização monetária, aliado aos avanços nas políticas redistributivas (políticas de aumento real do salário mínimo e de transferências focalizadas de renda), iniciadas no começo do século, não foram suficientes para alterar o alto padrão de concentração de renda do país. Os ganhos dos 50% mais pobres explicam a redução nos indicadores de miséria e pobreza, mas não modificaram a parcela dos 10% mais abastados.

^{3.} O coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa recebe todo o rendimento e as demais nada recebem).

Logo, percebe-se que quem perdeu efetivamente foram os 40% intermediários, que objetivamente caíram de 34% para menos de 31% na participação da renda nacional.

Nesse sentido, esse paradoxo de longa e persistente desigualdade apresenta-se como um relevante objeto de estudo da economia política. Se a literatura consegue explicar as razões da péssima distribuição das riquezas no Brasil e de seus efeitos deletérios ao desenvolvimento nacional, como explicar a incapacidade do Estado brasileiro em alterar esse quadro?

4 INSTITUIÇÕES E DESIGUALDADES: UMA PROMISSORA E IMPORTANTE AGENDA DE PESQUISA

O determinismo econômico já não se sustenta como única estratégia explicativa da distribuição da riqueza e da renda, principalmente porque se trata também de um problema de caráter político. Como bem sintetiza Piketty (2014):

a história da desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos, sociais e econômicos enxergam o que é justo e o que não é, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem. Ou seja, ela é fruto da combinação, do jogo de forças, de todos os atores envolvidos (Piketty, 2014, p. 29).

Desde meados da década de 1980, a economia política vem se debruçando em compreender fenômenos complexos a partir do olhar neoinstitucional (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). As instituições consistem no conjunto de regras, formais ou informais, que os atores seguem, seja por razões normativas, seja cognitivas ou materiais, enquanto as organizações são entidades duráveis com membros formalmente reconhecidos, cujas regras também contribuem para as instituições da economia política (North, 1990). Nesse contexto, o sistema político e as políticas públicas oriundas das escolhas coletivas refletem em diferenças nas instituições e no compartilhamento do poder político (Banco Mundial, 2017). Em outras palavras, as instituições políticas afetam as interações sociais, a resolução de conflitos de interesses e desempenham um papel importante na definição dos desempenhos econômicos das nações (Easaw e Savoia, 2009).

Se, durante décadas, a maioria dos cientistas sociais estavam focados em como fazer a política econômica "certa", com princípios e exemplos de contextos políticos, sociais e econômicos díspares, a ênfase atual e mais realista direciona-se em investigar o que e, sobretudo, por que as nações em desenvolvimento continuam fazendo "errado". Para tanto, avançar na identificação de quais são as instituições que geram a persistência das desigualdades a partir do olhar institucional mostra-se uma estratégia analítica promissora. Logicamente, a história importa, especialmente, devido a processos de dependência da trajetória (*path dependence*), que explicam como um conjunto de decisões, em um momento específico, é limitado por decisões ou eventos anteriores (Pierson, 2000).

Porém, não é necessário voltar muito no tempo para explicar a concentração de renda, principalmente porque a visão de origens estritamente no passado colonial já é vista como mito (Williamson, 2015). O ponto mais relevante não está nas razões das desigualdades, mas sim nos fatores que as reproduzem e/ou que as mantêm inalteradas nos dias de hoje.

O argumento central dessa análise é que o desempenho econômico, medido pela inequidade, por exemplo, está diretamente relacionado ao arranjo institucional e ao processo político que geram as instituições econômicas (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2005; Acemoglu e Robinson, 2008; 2012; 2015). As desigualdades, portanto, seriam explicadas pela interação entre as

instituições políticas e econômicas, sendo que, em sociedades desiguais, predominam instituições exploradoras e ineficientes (Easaw e Savoia, 2009).

Assim como no debate internacional, o campo de estudo sobre as desigualdades no Brasil vem, nos últimos anos, ganhado ainda mais espaço. Nesse sentido, os esforços analíticos apresentam abordagens diferentes, mas complementares, na medida em que incorporam às análises a preocupação com a relação e os efeitos das instituições políticas e econômicas sobre as desigualdades.

A primeira, conforme já mencionado na seção anterior, envolve os estudos que exploram retratar a composição e a evolução da desigualdade de renda no país. Se, durante as análises da década passada, predominava uma visão positiva da redução da concentração (Barros, Foguel e Ulyssea, 2007), o avanço dos estudos para além do foco nas pesquisas domiciliares vem indicando pouca alteração efetiva no quadro (Medeiros e Souza; 2013; 2016; Medeiros, De Galvão e Nazareno, 2015; WID, 2017; Assouad, Chancel e Morgan, 2018).

Outra estratégia analítica de destaque é a ênfase na configuração e no impacto do sistema tributário e dos gastos sociais sobre a inequidade no Brasil. Em boa medida, os estudos convergem com a perspectiva de que o caráter pouco progressivo dos impostos e das distorções na priorização de determinadas políticas sociais acabam por não contribuir na redução da concentração de renda (Silveira *et al.*, 2015; Gobetti e Orair, 2016).

Em uma abordagem mais abrangente do fenômeno, tanto do ponto de vista temporal quanto temático, uma coletânea de artigos organizados por Marta Arretche (2015) reforça a percepção de que as desigualdades são bem mais complexas do que a dimensão monetária. Por isso as suas trajetórias, em cinquenta anos (1960 a 2010), são analisadas em cinco perspectivas: *i)* participação política; *ii)* educação e renda; *iii)* políticas públicas (saúde, habitação e territorial); *iv)* demografia; e *v)* mercado de trabalho. Em linhas gerais, o trabalho conclui que as principais mudanças no padrão de desigualdades ocorrem na democracia, a partir da década de 1990, e não do período de ditadura militar, e que as políticas públicas tiveram um papel central na promoção de avanços na ordem social e econômica brasileira.

Mais recentemente, Arretche (2018) procura explicar que a redução das diferenças entre os incluídos (*insiders*) e os excluídos (*outsiders*) do sistema de políticas sociais pode ser compreendida em duas etapas: *i*) mudanças no desenho das políticas sociais brasileiras, fruto da ruptura do modelo corporativo-conservador anterior; e *ii*) sob o sufrágio universal, os partidos de esquerda e direita convergiram em torno das preferências dos beneficiários das políticas redistributivas, de saúde e de educação. Assim, a autora defende que o determinante dessa trajetória está mais relacionado ao papel da competição política, no contexto democrático, do que às do eleitor mediano e da força parlamentar da esquerda.

Por fim, cabe menção aos esforços contínuos de organismos multilaterais e associações da sociedade civil (OECD, 2011; 2015; Cepal, 2016; 2018; Oxfam, 2017), bem como da academia (Muinelo-Gallo e Roca-Sagalés, 2011; Atkinson, 2015) de investigar quais as instituições econômicas e políticas vigentes causam cenários de desigualdades e quais seriam os caminhos ou as medidas a serem tomados para minimizar seus efeitos. Assim, as principais ações deveriam focar em:

- priorizar o aumento e a qualificação do emprego (incluindo formalização), de modo a reduzir a defasagem salarial entre os trabalhadores, em especial das mulheres e minorias;
- investir em capital humano, desde a educação infantil;

- promover sistema tributário mais progressivo;
- políticas sociais de qualidade e transferências governamentais efetivamente redistributivas.

Em termos de agenda futura de pesquisa, sem dúvida o caminho a ser explorado continua bastante vasto em todas as frentes mencionadas acima. Não obstante, o enfoque neoinstitucionalista também parece promissor para se investigar a persistência do alto padrão de desigualdades no país, em especial nos últimos quinze anos. Assim, uma direção é analisar as regras do jogo de processos decisórios que notoriamente afetam o quadro de inequidade do país, como os relativos à regulação e à fiscalização do mercado de trabalho, à política educacional, à tributação e ao sistema de seguridade social.

No âmbito político (*politics*), ressalta-se que a constância desse cenário de desigualdades também parece resistir aos processos de democratização e de incremento da participação social nas políticas públicas nas últimas décadas (Brasil, 2014). Uma interessante questão a ser explorada é se a participação social seria restrita à dimensão do poder político formal, sem impactos efetivos nas decisões e no desenho das instituições políticas e econômicas do país.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. **Handbook of Economic Growth**, v. 1, p. 385-472, 2005.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. The role of institutions in growth and development. Washington: World Bank, 2008.

_____; _____. **Por que as nações fracassam**: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____; _____. The rise and decline of general laws of capitalism. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 3-28, 2015.

ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. 1. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.

_____. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 43-64, 2018.

ASSOUAD, Lydia; CHANCEL, Lucas; MORGAN, Marc. Extreme inequality: evidence from Brazil, India, the Middle East and South Africa. *In:* AEA 2018 MEETING, 2018, Philadelphia. **Annals...** Philadelphia: AEA, 2018.

ATKINSON, Anthony B. **Inequality**: what can be done? Harvard: Harvard University Press, 2015.

ATKINSON, Anthony B.; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Top incomes in the long run of history. **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 1, p. 3-71, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017**: governança e a lei. Washington: Banco Mundial, 2017.

BARROS, Ricardo Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007.

BRASIL. Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014. CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Horizons **2030**: equality at the centre of sustainable development. Santiago: Cepal, 2016. . Panorama social da América Latina. Santiago: Cepal, 2018. CINGANO, Federico. Trends in income inequality and its impact on economic growth. Paris: OECD, 2014. DE DOMINICIS, Laura; FLORAX, Raymond; DE GROOT, Henri. A meta-analysis on the relationship between income inequality and economic growth. Scottish Journal of Political Economy, v. 55, n. 5, p. 654-682, 2008. EASAW, Joshy; SAVOIA, Antonio. Inequality in developing economies: the role of institutional development. Roma: Ecineq, 2009. (Working Paper Series, n. 121). EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). Bringing the state back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. GALASSO, Nicholas. The drivers of economic inequality: a backgrounder for Oxfam's inequality campain. Oxford: Oxfam, 2014. (Oxfam America Research Backgrounder). GALOR, Oded. **Inequality and economic development**: the modern perspective. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009. GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. Brasília: IPC IG, 2016. (Working Papers Portuguese, n. 136). MEDEIROS, Marcelo; DE GALVÃO, Juliana Castro; NAZARENO, Luísa. A composição da desigualdade no Brasil: conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2147). MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. Gasto público e desigualdade de renda no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1844). . A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012: resultados adicionais. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2170). MORGAN, Marc. Extreme and persistent inequality: new evidence for Brazil combining national accounts, surveys and fiscal data. [s.l.]: WID, 2017. (Working Paper Series, n. 2017/12). MUINELO-GALLO, Leonel; ROCA-SAGALÉS, Oriol. Economic growth and inequality: the role of fiscal policies. Australian Economic Papers, v. 50, n. 2-3, p. 74-97, 2011. NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries. Paris: OECD, 2008.

____. **Divided we stand**: why inequality keeps rising. Paris: OECD, 2011.

____. **In it together**: why less inequality benefits all. Paris: OECD, 2015.

OXFAM. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. Oxford: Oxfam, 2017. Disponível em: https://goo.gl/Yevomu. Acesso em: 9 set. 2018.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review,** v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIKETTY, Thomas. Putting distribution back at the center of economics: reflections on capital in the Twenty-First Century. **Journal of Economic Perspectives**, v. 29, n. 1, p. 67-88, 2015.

SILVEIRA, Fernando *et al.* **Fiscal equity**: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil. Brasília: IPC IG, 2015. (One Pager Arabic, n. 221).

STIGLITZ, Joseph E. Wealth and income inequality in the Twenty-First Century. *In:* INTERNATIONAL ECONOMIC ASSOCIATION WORLD CONGRESS, 2017, Mexico City. **Annals...** Mexico City: IEA, 2017.

WID – WORLD INEQUALITY LAB. **World Inequality Report**. [s.l.]: WID, 2017. Disponível em: https://goo.gl/kDhxUL. Acesso em: 9 set. 2018.

WILLIAMSON, Jeffrey G. Latin American inequality: colonial origins, commodity booms or a missed Twentieth-Century leveling? **Journal of Human Development and Capabilities**, v. 16, n. 3, p. 324-341, 2015.