

# Leituras

## DE ECONOMIA POLÍTICA

Beatriz Machado Marra da Silva  
Ana Márcia Rodrigues da Silva

Desigualdade entre as taxas de desemprego por gênero no Brasil e sua trajetória entre os anos de 2012 e 2018

Carlos Alberto Suescún Barón  
Thamiris Laure Magalhães

O *land grab* e a estrangeirização de terras na região Nordeste: uma análise descritiva para o período de 2003–2017

Márcia Naiar Cerdote Pedroso

A pobreza e a desigualdade: uma realidade brasileira no século XXI

Rosalina Lima Izepão  
Elohá Cabreira Brito  
Janaína Bergoce

O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação

Nathan Barbosa dos Santos  
Vinícius Azevedo Bastos

Implicações e limitações da identidade nacional como resposta ao subdesenvolvimento em Celso Furtado

# 31

JULHO / DEZEMBRO 2020



# LEITURAS DE ECONOMIA POLÍTICA

ISSN 1415-6245

## PATRONOS

Maria da Conceição Tavares, João Manuel Cardoso de Mello, Fernando A. Novais, Mario L. Possas, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, Luciano Coutinho, Wilson Cano, José Graziano da Silva.

## CONSELHO EDITORIAL,

Aline Jorge Moraes, Andréia Andrade, Arthur Casemiro Bispo, Caroline Cristina Sanches, Cleyson Silva dos Santos, Dandara Souza Araújo Nascimento, Eduardo Gomes Maximiliano, Érika Regina da Silva Gallo, Fabiana de Souza Silva, Felipe Vitti de Oliveira, Gabriela Solidario de Souza Benatti, João Paulo Davi Constantino, Larice Simone de Oliveira Ferreira, Mayara Davoli Alvarenga, Matheus Bittencourt de Brito, Paulo Ricardo Prates Boitrago, Tomás Rigoletto Pernias.

## E-mail:

[leituras.economia@gmail.com](mailto:leituras.economia@gmail.com)

## REVISÃO DO TEXTO

*Conselho Editorial*

## EDITORIAÇÃO/NORMALIZAÇÃO

Célia Maria Passarelli

## Capa

*Bruno Aidar*

## Apoio Administrativo

*José Ricardo Vulto*

Fone: (019) 3289.2214

E-mail: [posgrad@eco.unicamp.br](mailto:posgrad@eco.unicamp.br)

## Divulgação

*Francisco Orlandini*

Instituto de Economia da

Univ. Estadual de Campinas

13083-857 – Campinas - SP

Fone: (019) 3521.5726

E-mail: [public@eco.unicamp.br](mailto:public@eco.unicamp.br)

## SUMÁRIO

Editorial	i
Pareceristas	iii
Desigualdade entre as taxas de desemprego por gênero no Brasil e sua trajetória entre os anos de 2012 e 2018 <b>Beatriz Machado Marra da Silva</b> <b>Ana Márcia Rodrigues da Silva</b>	1
<i>O land grab</i> e a estrangeirização de terras na região Nordeste: uma análise descritiva para o período de 2003-2017 <b>Carlos Alberto Suescún Barón</b> <b>Thamiris Laure Magalhães</b>	17
A pobreza e a desigualdade: uma realidade brasileira no século XXI <b>Márcia Naiar Cerdote Pedroso</b>	31
O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação <b>Rosalina Lima Izepão</b> <b>Elohá Cabreira Brito</b> <b>Janaína Bergoce</b>	55
Implicações e limitações da identidade nacional como resposta ao subdesenvolvimento em Celso Furtado <b>Nathan Barbosa dos Santos</b> <b>Vinícius Azevedo Bastos</b>	75

UNICAMP

Reitor

*Marcelo Knobel*

Coordenadoria Geral

*Teresa Atvars*

INSTITUTO DE ECONOMIA

Diretor

*André Martins Biancareli*

Diretor Associado

*Célio Hiratuka*

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc  
do Instituto de Economia da Unicamp

Leituras de Economia Política - n.1, set. 1995-

Campinas: Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Instituto de Economia (IE).

23,5 cm.

Semestral

ISSN 1415-6245

Revista do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, editada sob a  
responsabilidade de seus estudantes de Pós-Graduação.

A partir do número 2, o termo “ano” deixou de ser mencionado, passando a ser adotada,  
somente, a numeração sequencial dos fascículos.

Os números 6 e 7 acumulam os meses de junho e dezembro de 1998 e 1999, respectivamente.

O número 8 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001.

O número 9 acumula os meses de junho e dezembro de 2000 e junho de 2001

O número 10 acumula os meses de junho e dezembro de 2002 e junho de 2003.

O número 11 acumula os meses de dezembro de 2003 a dezembro de 2005.

O número 12 acumula os meses de janeiro de 2006 a dezembro de 2007.

O número 21 acumula os meses de dezembro de 2012 a julho de 2013.

O número 24 acumula os meses de janeiro a dezembro de 2016.

O número 25 acumula os meses de janeiro a dezembro de 2017.

1. Economia – Periódicos. I. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

CDD 330.5

CDU 33(05)

Consultoria e normalização bibliográfica:

*Célia Maria Passarelli (CRB-8/1925)*

Instituto de  
economia



Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia (<http://www.eco.unicamp.br/>) / <http://www.eco.unicamp.br/leituras-economia-politica>

CEP 13083-857 – Campinas, SP – Brasil

Fone: (019) 3521.5726 - E-mail: [public@eco.unicamp.br](mailto:public@eco.unicamp.br)

## EDITORIAL

É com imensa satisfação que o Conselho Editorial da Leituras de Economia Política (LEP) apresenta a 31ª edição da revista. Gerido por estudantes da pós-graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), o periódico reúne publicações que têm como objetivo despertar a reflexão crítica na comunidade acadêmica e na sociedade de maneira ampla. As publicações versam sobre temas que dizem respeito à Economia, Desenvolvimento Econômico, Ciências Sociais Aplicadas, História Econômica e áreas afins.

A 31ª edição da LEP reúne 5 artigos. O primeiro, intitulado “*Desigualdade entre as taxas de desemprego por gênero no Brasil e sua trajetória entre os anos de 2012 e 2018*”, de Beatriz Machado Marra da Silva e Ana Márcia Rodrigues da Silva, ressalta o grande diferencial na taxa de desemprego entre homens e mulheres no Brasil e avalia fatores associados a esta taxa no período de 2012 a 2018. As autoras identificaram um maior impacto do desemprego para as mulheres jovens e mulheres negras. A discriminação e a segregação ocupacional são apontados como fatores que podem explicar as evidências encontradas, trazendo também para reflexão temas transversais ao debate sobre gênero.

O segundo artigo, de autoria de Carlos Alberto Suescún Barón e Thamiris Laure Magalhães, trata de um fenômeno internacional de grande impacto no Brasil denominado *land grab*, que é aquisição massiva de terras por parte de agentes estrangeiros. Assim, “*O land grab e a estrangeirização de terras na região Nordeste: uma análise descritiva para o período de 2003-2017*” busca descrever a dinâmica deste fenômeno em alguns estados da região Nordeste. O artigo discute que os problemas econômicos e sociais têm se acentuado como consequência desta compra massiva de terras por estrangeiros, pois agrava os fatores estruturais da desigualdade na posse da terra, a especulação imobiliária e a pobreza. Dadas as recentes mudanças na legislação brasileira que trata da compra de terras por estrangeiros, este artigo é uma leitura fundamental para a compreensão da dinâmica deste mercado e as implicações do afrouxamento das leis sobre esta questão.

O terceiro artigo desta edição trata de um assunto recorrente a respeito do Brasil: a desigualdade. De autoria de Márcia Naiar Cerdote Pedroso, “*A pobreza e a desigualdade: uma realidade brasileira no século XXI*” tem como objetivo promover um debate acerca da desigualdade brasileira, considerando-a como estrutural na sociedade. Trabalhando com fenômenos como a falta de uma reforma agrária e a inconsistência de políticas urbanas e sociais no País, o artigo ressalta a insustentabilidade das políticas de redistribuição de renda e redução da pobreza brasileiras no início do século XXI.

O quarto artigo, “*O indivíduo na economia Neoclássica, Comportamental e Institucional: da passividade à ação*”, é focado no papel do indivíduo na economia. Através dos pressupostos teóricos dessas três correntes econômicas, Rosalina Lima Izepão, Elohá Cabreira Brito e Janaína Bergoce oferecem um panorama sobre o papel, o comportamento e a concepção de indivíduo na economia, destacando as convergências e divergências entre as três visões econômicas.

Por último, apresentamos o artigo “*Implicações e limitações da identidade nacional como resposta ao subdesenvolvimento em Celso Furtado*”, dos autores Nathan Barbosa dos Santos e Vinícius Azevedo Bastos. O artigo aborda criticamente a dimensão cultural voltada à superação do

## Editorial

subdesenvolvimento a partir de Celso Furtado. Utilizando o quadro teórico cultural marxista, os autores apontam que alguns aspectos da identidade nacional indicam sentido contrário à interpretação elaborada por Furtado. A teoria de Furtado, evidentemente importante, abre espaço para a formulação de proposições à superação do subdesenvolvimento. Este artigo nos convida a refletir sobre tais proposições e sobre a própria teoria.

A trigésima primeira edição da *Leituras de Economia Política*, cumpre enfatizar, é fruto de todo esforço coletivo realizado pelos autores, pareceristas e pelo Conselho Editorial da Revista, uma equipe sempre empenhada em fornecer um espaço de publicação relevante, com contribuições críticas para o debate dos mais diversos temas. Desejamos, assim, uma boa leitura e esperamos que os textos aqui reunidos estimulem boas discussões.

O Conselho Editorial

*AGRADECEMOS GENTILMENTE AOS SEGUINTE PARECERISTAS:*

*Juliane Furno*

IREE

*Barbara Vallejos Vazquez*

DIEESE/UNICAMP

*Georges Flexor*

UFRRJ

*Lorena Izá Pereira*

Unesp

*Luana Passos de Souza*

UFMG

*Gabriel Moares de Outeiro*

Universidade Federal do Sul e do Sudeste do Pará

*Cassiano Trovão*

UFRN

*Róber Iturriet Avila*

UFRGS

*Diego Camargo Botassio*

UEM

*Fernando Augusto Mansor de Mattos*

UFF

Pareceristas

*Daniele Cruz dos Santos*

URCA

*Pedro Cezar Dutra Fonseca*

UFRGS

*Tatiana Massaroli de Melo*

Unesp

*Quintiliano Augusto Campomori do Valle*

UNIMINAS

# Desigualdade entre as taxas de desemprego por gênero no Brasil e sua trajetória entre os anos de 2012 e 2018

Beatriz Machado Marra da Silva <sup>1</sup>

Ana Márcia Rodrigues da Silva <sup>2</sup>

## Resumo

*A crescente participação das mulheres no mercado de trabalho apresenta-se como uma das características mais marcantes da dinâmica do emprego no século XX, porém ainda se observa o grande diferencial na taxa de desemprego entre homens e mulheres no Brasil. Este trabalho busca traçar a trajetória e avaliar fatores associados à taxa de desemprego para ambos os sexos no período de 2012 a 2018. Os procedimentos metodológicos consistem em calcular indicadores básicos do mercado de trabalho através dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua anual para os anos de 2012 a 2018, bem como uma análise de regressão logística. Foi encontrado um resultado crescente da taxa de desemprego para homens e mulheres, discrepância entre a taxa de desemprego feminina e masculina e associações distintas das variáveis entre os gêneros. As mulheres jovens são mais afetadas pelo desemprego do que os homens, visto que a idade diminuiu mais o desemprego masculino que o feminino. Na mesma linha, a razão de chance de homens e mulheres estarem desempregados também é maior para mulheres negras do que para os homens. Os fatores que podem influenciar nessa diferença salarial são a discriminação e a segregação ocupacional.*

**Palavras-chave:** Desemprego feminino, Desemprego masculino, Mercado de trabalho.

## Abstract

### **Brazil's unemployment growth path and the difference between men and women: an analysis from 2012 to 2018**

*The increasing participation of women in the labor market is one of the most striking features of the employment dynamics of the twentieth century, but there is still a large differential in the unemployment rate between men and women in Brazil. This paper aims to trace the trajectory of the unemployment rate for both sexes from 2012 to 2018 and to analyze their possible motivators. Methodological procedures consist of calculating basic labor market indicators through the microdata of the annual Continuous National Household Sample Survey (PNAD) for the years 2012 to 2018. An increasing result of the unemployment rate for men and women was found and a large discrepancy between the female and male unemployment rate. Young women are more affected by unemployment than men, as age has reduced male unemployment more than female unemployment. In the same vein, the chance of men and women being unemployed is also higher for black women than for men. The factors that can influence this wage gap are discrimination and occupational segregation.*

**Keywords:** Female unemployment, Male unemployment, Labor market.

**Códigos JEL:** J16, J64, J40.

## Introdução

O desemprego é um tema que vem assumindo grande importância dentro das pesquisas atuais e tornando-se um assunto preocupante no Brasil por ter alcançado os dois dígitos a partir do ano de 2016. No período entre 2000 e 2014 o país apresentava uma taxa de desemprego decrescente e a partir de 2015, observa-se uma tendência reversa, em que o valor médio das taxas de desemprego trimestrais saltou de 6,80% em 2014 para 8,50% em 2015 (Ipeadata, 2016).

---

(1) Mestranda da Universidade Federal de Alfenas – Unifal, Alfenas, MG, Brasil. E-mail: [biamaachado@hotmail.com](mailto:biamaachado@hotmail.com).

(2) Professora da Universidade Federal de Alfenas – Unifal, Alfenas, MG, Brasil. E-mail: [ana.rodrigues@unifal-mg.edu.br](mailto:ana.rodrigues@unifal-mg.edu.br).



Segundo uma pesquisa divulgada em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o ano de 2017 apresentou o pior desempenho no mercado de trabalho desde o ano de 2012. De 2014 para 2017 houve um aumento de 96,2% no número de desempregados do país, que atingiu cerca de 13,2 milhões de pessoas (IBGE, 2018).

A economia brasileira vem passando por um período de desaquecimento. No ano de 2015, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita diminuiu cerca de 4,60% em relação ao ano de 2014. Em relação ao Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) observou-se uma alta de 6,41% para 10,67% para os mesmos anos. Esses números demonstram o enfraquecimento da dinâmica econômica nos anos retratados (Pochmann, 2015).

Além da influência da dinâmica econômica, um dos fatores apontados como causa do aumento das taxas de desemprego é o crescimento da população jovem no mercado de trabalho. O desemprego pode ensejar o fim de um ciclo de financiamento da inatividade dos jovens, e isso justifica um aumento da sua participação no mercado, pressionando ainda mais a taxa de desemprego (Santos, 2017).

Outro aspecto que influencia a taxa de desemprego é a inserção feminina na População Economicamente Ativa (PEA) ou Força de Trabalho. A busca por emprego por parte das mulheres, principalmente a partir da Terceira Revolução Industrial, decorre não somente da necessidade de complementação da renda familiar, mas também pelo desejo da mulher em conseguir seu espaço e desempenhar funções que anteriormente só eram realizadas pelos homens (Amaral, 2013).

Essa inserção das mulheres no mercado de trabalho vem se ampliando. No entanto, ainda persiste a discriminação entre gêneros. O crescente aumento da participação feminina na atividade econômica não foi capaz de reverter a desigualdade de gênero no trabalho. As mulheres sofrem com menores salários, com menos direitos trabalhistas em razão dos postos de trabalho que ocupam e isso é acompanhado por maiores taxas de crescimento do desemprego das mulheres em relação aos homens (Leone; Baltar, 2006).

Outro determinante apontado como explicação para essa diferença salarial entre homens e mulheres são as ocupações distintas assumidas por cada um deles. As mulheres geralmente assumem ocupações em setores como educação, saúde e serviços enquanto os homens apresentam maior variedade setorial de empregos. A segregação ocupacional ocorre quando indivíduos com cor e gênero diferentes ficam concentrados em grupos de ocupações distintos apenas por conta da discriminação (Albelda, 1986).

Com isso, este artigo busca traçar a trajetória, bem como, analisar fatores associados à taxa de desemprego para ambos os sexos no Brasil no período de 2012 a 2018. Para o alcance deste objetivo serão realizadas estatísticas descritivas sobre a taxa de desemprego, seguidas de uma análise de regressão logística. Para tanto, serão utilizados dados da PNAD Contínua do IBGE dos mencionados anos.

Além desta seção introdutória, o artigo está organizado em mais quatro seções. A segunda seção descreve brevemente os principais estudos e abordagens teóricas que envolvem o mercado de trabalho no Brasil. A terceira seção apresenta a base de dados e a metodologia utilizada. A quarta seção apresenta a análise e discussão dos resultados obtidos. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais.

## O mercado de trabalho no Brasil e o desemprego

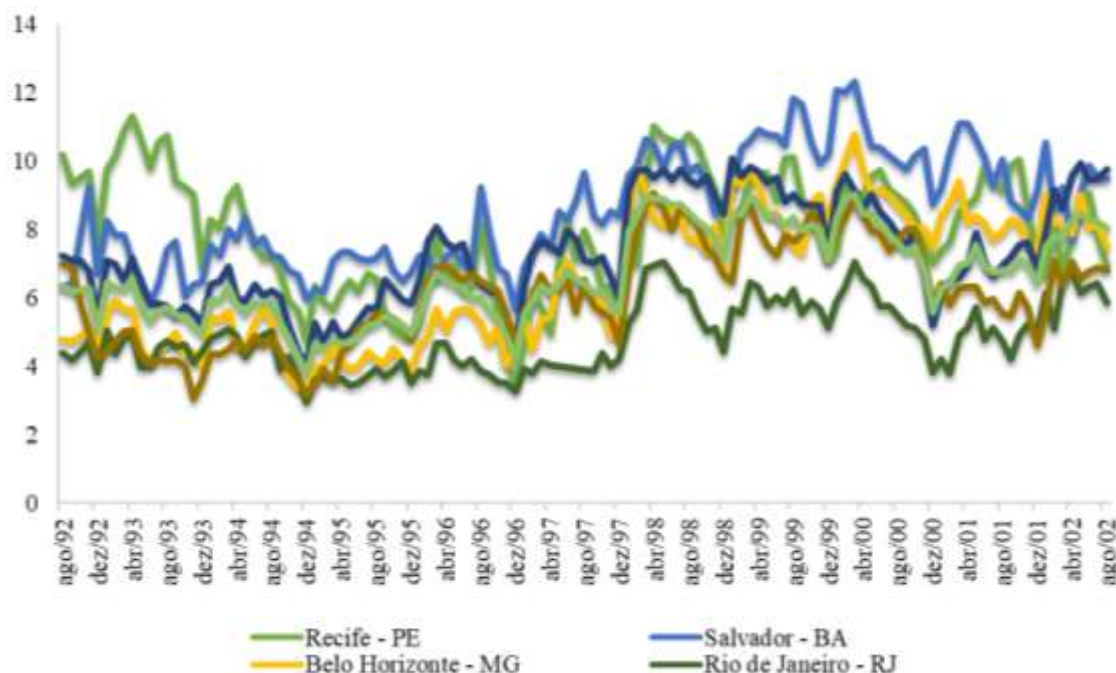
Com relação à definição sobre desemprego, a partir da constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o assunto passou a ser discutido de forma mais ampla. Em 1925, esta instituição consolidou as primeiras diretrizes para a medição do desemprego nos países membros que tinham como objetivo construir normas sociais no campo do trabalho para os diferentes níveis de industrialização de cada país-membro (Stewart, 1933).

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) os desempregados são indivíduos que se encontram na situação involuntária de não trabalho, por falta de oportunidade de trabalho, ou que exercem trabalhos irregulares com desejo de mudança. Esses desempregados podem ser separados em: aberto, oculto por trabalho precário e por desalento. Este artigo utiliza a definição de desemprego aberto, mais comumente empregada na literatura. O desemprego aberto refere-se a pessoas que procuram trabalho de forma efetiva no período de trinta dias e que não exerceram nenhuma atividade nos sete dias antes da pesquisa (Dedecca, 2006).

De acordo com a OIT, as taxas de desemprego aberto no Brasil na década de 1970 eram baixas, tendo uma média anual entre 1,8% e 2,8%. A partir dos anos 1990 a taxa aumentou de forma significativa chegando a 6,5% em 1992. No ano de 2003 o desemprego aberto atingiu cerca de oito milhões de pessoas o que corresponde a 9,1% da População Economicamente Ativa ou População na Força de Trabalho (PEA) (Vargas, 2006).

Gráfico 1

Taxa de desemprego aberto das pessoas de 15 anos e mais de idade – 1992 a 2002 \*



Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) dez/1991 a dez/2002.

(\*) A forma de cálculo dessa taxa está explicada na metodologia do artigo.

Pelo gráfico apresentado podemos evidenciar a grande diferença das taxas de desemprego entre as regiões metropolitanas do Brasil. As taxas para a cidade do Rio de Janeiro apresentam uma tendência de crescimento bem menor que as taxas de desemprego para a cidade de Salvador. Além disso, podemos observar que todos os estados tiveram um significativo aumento em sua taxa de desemprego entre fevereiro e julho de 2000 e que a cidade do Recife apresentou um pico de crescimento acima da média entre janeiro e novembro de 1993.

Duas características marcantes influenciaram as taxas de desemprego brasileiras. A primeira diz respeito à abertura comercial ocorrida no Brasil na década de 1990. Além dos avanços tecnológicos vindos do exterior, que eram caracterizados por serem poupadores de mão de obra, a concorrência acarretada por um mercado aberto também influenciou a taxa de desemprego do país. Vários setores enfrentaram inúmeras dificuldades advindas desta concorrência, como preços mais baixos, e reduziram seu número de empregados (Vargas, 2006).

Outra grande transição ocorrida no mercado de trabalho brasileiro e que influenciou nas taxas de desemprego, refere-se à passagem de uma economia inflacionária para uma economia com preços estáveis. A constituição do Plano Real trouxe consigo o fim do “imposto inflacionário”, com implicações positivas para a diminuição dos índices de pobreza. Por outro lado, o controle da inflação por meio da política monetária, resultou em um aumento do emprego informal e originou taxas de desemprego aberto maiores (Chahad, 2003).

Barros, Camargo e Mendonça (1997) analisaram a estrutura do desemprego no Brasil com ênfase na variação da incidência e na duração média do desemprego para a região metropolitana de São Paulo, no período de 1982 a 1993, com base nos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Os resultados encontrados mostraram que as maiores taxas de desemprego estavam concentradas entre jovens, mulheres e trabalhadores sem carteira assinada. Além disso a relação entre a taxa de desemprego e o nível educacional revelou-se com o formato de “U” invertido. Isso significa que o desemprego era maior entre os trabalhadores semi-qualificados (entre 4 e 10 anos de estudo) do que para os trabalhadores não qualificados (entre 0 e 3 anos de estudo). Também foi possível concluir que a taxa de desemprego cai a medida que a idade aumenta, principalmente como reflexo do tempo de experiência.

Vargas (2006) analisou como o desemprego enquanto categoria social no Brasil é marcado pela dimensão de gênero e dos diferenciais que ocorrem nas relações de classe. Foram utilizados dados da PNAD e da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) e com isso, foram traçados os perfis de desemprego por escolaridade, e por sexo, para a região metropolitana de São Paulo entre 1989 e 1998. Evidenciou-se que as taxas de desemprego entre as mulheres foram mais altas do que as dos homens e isso pode ser explicado, entre outros fatores, por questões culturais e pela estrutura ocupacional da economia, marcada neste período pela redução do trabalho industrial sem que o setor de serviços conseguisse absorver todo o contingente de trabalhadores. Além disso, o setor de serviços, que representa o setor de grande inserção feminina, sofre com uma precariedade econômica e este fato causa uma vulnerabilidade da mulher no mercado de trabalho.

Já na década de 2000, Baltar e Leone (2006) examinaram a diferença na renda do trabalho recebida por homens e mulheres das regiões metropolitanas do Brasil para o ano de 2004. Foram utilizados neste trabalho dados da PNAD e as diferenças de rendimento foram calculadas a partir da mediana da distribuição dos rendimentos. Foi encontrada uma diferença de rendimento entre homens e mulheres maior entre os trabalhadores por conta-própria. Além disso, o diferencial de rendimento por sexo foi maior no emprego formalizado do que entre os não-assalariados. Um dos motivos apontados para essa diferença de rendimentos está nos setores em que homens e mulheres estão distribuídos. A participação feminina no mercado de trabalho está mais presente nas atividades de educação, saúde e serviços sociais, enquanto os homens apresentam maior variedade setorial de empregos.

Como contribuição mais recente, pode-se citar a pesquisa de Pereira, Maia e Gomes (2018) que analisou a composição do desemprego no Brasil para o período de 2012 a 2016/2017. Foram calculados índices básicos do mercado de trabalho com uso dos dados da PNAD Contínua trimestral de 2012 até o primeiro trimestre de 2017. Os trabalhadores jovens, mulheres, trabalhadores com nível de ensino fundamental incompleto e trabalhadores do Nordeste, foram os que apresentaram maiores taxas de desemprego. No entanto, todos os grupos analisados apresentaram aumento. A principal explicação para este fato de acordo com os autores é a deterioração do mercado de trabalho causada pela crise política ocorrida no país marcada pela transição dos Governos Dilma/Temer. Essa situação causou uma redução do produto e do consumo das famílias, o que refletiu em um aumento da taxa de desemprego do país.

Por fim, acrescenta-se o trabalho de Saboia et al (2019), que teve como objetivo analisar a evolução do mercado de trabalho entre anos de 2012 a 2017 e o período de desaquecimento econômico no Brasil. Utilizou-se informações da PNAD Contínua trimestral para o período de 2012 a 2017. Os resultados econométricos apontaram para uma queda do emprego com carteira assinada e um aumento do emprego informal. Além disso, enfatiza-se que os bons resultados retratados até 2014 foram perdidos a partir de 2015. Os autores indicam a crise econômica como um fator de grande influência neste resultado, no entanto defendem que o rendimento médio dos trabalhadores está diretamente relacionado ao salário mínimo e que políticas públicas de valorização do salário mínimo minimizam os problemas de crise brasileira.

Através da análise desses estudos, pode-se observar que a taxa de desemprego vem aumentando ao longo da última década e que as variáveis de mercado de trabalho se comportam de maneira diferente conforme o gênero, como é o caso das taxas de desemprego do Brasil. Assim sendo, na próxima seção será apresentada a metodologia utilizada para essa análise.

## **Materiais e métodos**

Para calcular a taxa de desemprego aberto e analisar sua trajetória ao longo do período escolhido neste trabalho, foi utilizada uma metodologia de caráter descritivo com base nos dados da PNAD Contínua entre os anos de 2012 a 2018. A PNAD Contínua pesquisa o mesmo domicílio durante cinco trimestres consecutivos de forma rotacional. Os domicílios selecionados são

pesquisados uma vez por trimestre durante este período de cinco trimestres consecutivos. São investigados mais de 200 mil domicílios distribuídos em cerca de 3.500 municípios (IBGE, 2019).

Para o cálculo da taxa de desemprego aberto foram computados os valores da População Economicamente Ativa ou População na força de trabalho (PEA) e o número de trabalhadores desocupados. No intuito de complementar a análise foi incluído também o número de trabalhadores ocupados para o cômputo da taxa de ocupação, e os dados da População em Idade Ativa ou População em idade de trabalhar (PIA) para calcular a taxa de participação no mercado de trabalho.

A taxa de participação na força de trabalho diz respeito à razão entre quantidade de pessoas economicamente ativas, isto é, que estão inseridas no mercado de trabalho ou buscando um emprego, e pessoas em idade ativa, ou seja, pessoas com 15 anos ou mais. Assim, a taxa de participação é definida da seguinte forma:

$$\text{Taxa de Participação} = \frac{PEA}{PIA} \times 100$$

A taxa de ocupação representa a razão entre o número de pessoas ocupadas e a PEA. Esta taxa é a seguinte:

$$\text{Taxa de Ocupados} = \frac{\text{População Ocupada}}{PEA} \times 100$$

Por fim, será calculada a Taxa de Desemprego Aberto, dada por:

$$\text{Taxa de Desemprego Aberto} = \frac{\text{Taxa de Desocupados}}{PEA} \times 100$$

A partir destas taxas, será analisada a trajetória do desemprego e do mercado de trabalho no Brasil por gênero, entre os indivíduos adultos no período proposto. Em seguida, foram computados modelos de regressão logística para homens e mulheres com o intuito de verificar os fatores associados às razões de chances dos trabalhadores mulheres e homens estarem em situação de desemprego aberto no período de análise. Para tanto, foi considerado um nível de significância de 5%.

Neste trabalho, a variável de interesse, conforme o sexo foi definida segundo o seguinte critério:

$$y_i = \begin{cases} 1, & \text{se o indivíduo está desocupado, isto é, em situação de desemprego aberto} \\ 0, & \text{se o indivíduo não está desocupado, isto é, se estiver empregado} \end{cases}$$

Admitindo-se que  $\pi_i = P(y_i = 1)$ , com  $0 < \pi_i < 1$ , é a probabilidade do trabalhador  $i$  se encontrar desocupado, em um modelo binário, a distribuição condicional da variável dependente é representada por uma distribuição do tipo Bernoulli dada por  $y_i \sim \text{Ber}(\pi_i)$ . Deste modo, a probabilidade  $\pi_i$  do trabalhador  $i$  estar em situação de desemprego aberto ou desocupado pode ser evidenciada conforme o modelo logístico abaixo:

$$\log_e \frac{\pi_i}{1-\pi_i} = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \dots + \beta_k x_{ki}, \quad (1)$$

em que,

$\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ , representam os parâmetros a serem estimados pelo modelo por meio do método da máxima verossimilhança;

$x_{1i}, \dots, x_{ki}$ , são as variáveis explicativas.

As variáveis explicativas utilizadas neste trabalho são: chefe de domicílio, idade, cor ou raça, idade, e escolaridade.

Com base no modelo logístico pode-se gerar um modelo multiplicativo para obtenção de *odds ratio*, como apresentado abaixo:

$$\frac{\pi_i}{1-\pi_i} = e^{\beta_0} (e^{\beta_1})^{x_{1i}} \dots (e^{\beta_k})^{x_{ki}}. \quad (2)$$

A interpretação dos *odds ratio* obtidos por meio do modelo pode ser feita da seguinte forma: os valores maiores que um, indicam que aumenta a chance do homem ou mulher estar em situação de desemprego aberto conforme a variável analisada. Contudo, os valores menores que um, significam que ocorre uma diminuição da chance de estar em situação de desemprego aberto de acordo com a variável estudada.

Ainda que a PNAD Contínua seja caracterizada por um painel rotacional, neste trabalho optou-se por uma análise de corte transversal ano a ano, ou seja, desde 2012 até 2018. Portanto, foram estimados modelos de regressão logística conforme o sexo (para homens e para mulheres) separadamente para cada ano. Isso foi feito com o objetivo de identificar as diferenças e similaridade das associações entre das variáveis explicativas e a taxa de desemprego aberta conforme o sexo nos anos de análise.

## Resultados e discussão

A partir dos dados utilizados chegou-se aos resultados representados abaixo. A Tabela 1 apresenta os valores da PEA, PIA e Taxa de Participação para homens e mulheres no período de 2012 a 2018. Pela Tabela 1 pode-se observar que a participação de ambos os sexos apresentou uma tendência de crescimento expressiva de 2012 para 2013, aumentando de 80,66% no ano de 2012 para 80,73% no ano de 2013 no caso dos homens. No caso das mulheres observou-se um aumento de 57,08% no ano de 2012 para 57,82% no ano de 2013. Isso pode estar relacionado ao aumento da PEA. No ano de 2014, notou-se uma queda na participação feminina e masculina. A taxa de participação das mulheres foi de 57,53% e a dos homens foi de 80,23%, no entanto a PEA para este também apresentou um aumento. Isso pode significar que o número de pessoas buscando trabalho aumentou, porém o número de pessoas que conseguem um emprego não refletiu esse aumento (Pereira; Maia; Gomes, 2018).

Além disso, alguns trabalhos evidenciam uma relação entre fecundidade e produtividade feminina impactando em seus salários. O menor número de horas trabalhadas e uma diminuição no número de anos de experiência são os principais fatores indicados como condicionantes de uma menor produtividade das mulheres que se dedicam aos filhos e as tarefas domésticas e refletem na diferença salarial entre os gêneros (Reskin, 1993).

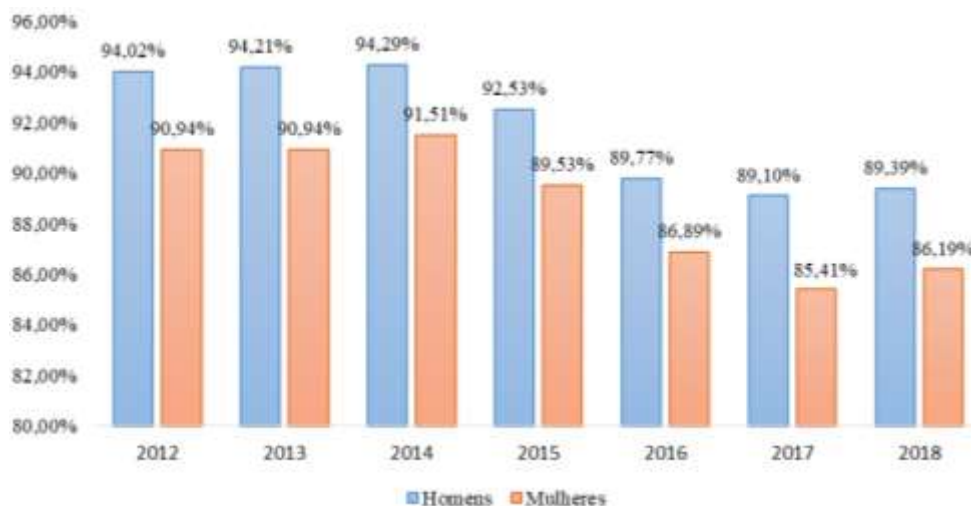
Tabela 1  
Indicadores básicos do mercado de trabalho brasileiro – 2012 a 2018

Anos	População em Idade Ativa		População Economicamente Ativa		Participação PEA/PIA(%)	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
2012	67937296	72652269	54798561	41469594	80,66%	57,08%
2013	68483310	73463587	55286588	42475955	80,73%	57,82%
2014	69691148	74498479	55916221	42860492	80,23%	57,53%
2015	70682078	75222022	57152120	43869249	80,86%	58,32%
2016	71536198	75961258	57591365	44976607	80,51%	59,21%
2017	71700040	76905338	57896366	46235745	80,75%	60,12%
2018	72037498	77204700	58103123	46868164	80,66%	60,71%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua de 2012 a 2018.

Pode-se reforçar a hipótese de que a busca por um posto de trabalho aumentou, porém os trabalhadores não estão encontrando emprego se analisarmos a Taxa de Ocupados ao longo do mesmo período. Para esta confirmação, o Gráfico 2 apresenta o trajeto da Taxa de Ocupados no período de 2012 a 2018.

Gráfico 2  
Taxa de ocupados no Brasil – 2012 a 2018

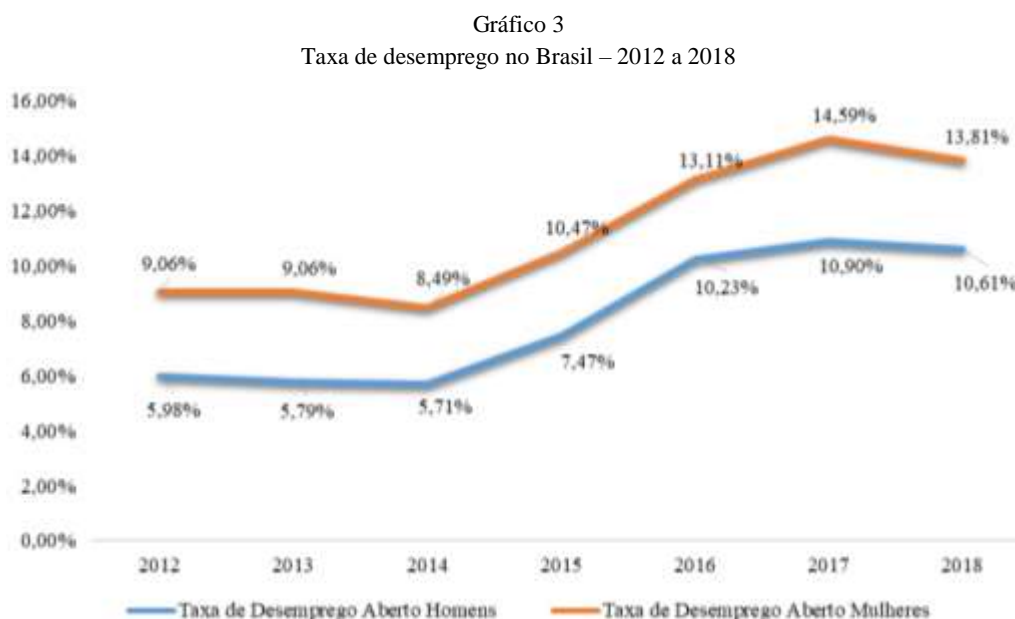


Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua de 2012 a 2018.

Pelo Gráfico 2 se observa que a Taxa de Ocupação caiu a partir do ano de 2015, apresentando como menor valor 85,41% para as mulheres no ano de 2017 e 89,10% para os homens no ano de 2018. Também se observa que os maiores valores encontrados para a taxa de ocupados encontram-se

no ano de 2014, sendo de 94,29% para os homens e 91,51% para as mulheres. Isso pode estar relacionado a uma redução do número de pessoas desempregadas neste período. Para confirmar o aumento do desemprego no Brasil calculamos a Taxa de Desemprego Aberto.

No Gráfico 3 apresentamos os resultados deste trabalho. Observando-se no Gráfico 3 a evolução da taxa de desemprego no Brasil, medida a partir da PNAD Contínua, por 6 anos (2012-2018).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua de 2012 a 2018.

Verifica-se que a Taxa de Desemprego Aberto apresentava uma tendência de queda nos anos de 2012 até o ano de 2014, chegando ao valor de 5,71% para homens e 8,49% para mulheres no ano de 2014. Nesse período a população desocupada (1,1 milhão de pessoas) caiu cerca de 6,2% na comparação com o mês anterior. Essa queda pode estar relacionada a um maior dinamismo econômico e uma maior capacidade de absorção de mão-de-obra pelo mercado de trabalho (Foguel; Costa, 2014).

Após 2014 a taxa de desemprego começa a aumentar para ambos os sexos. Esse resultado era esperado, dado que esse período retrata o início de um período de recessão da economia brasileira, em que as taxas de desemprego normalmente aumentam. É importante ressaltar em todo o período estudado a diferença entre as taxas masculina e feminina. Essa diferença demonstra a distinção entre gêneros no mercado de trabalho. As mulheres, ainda que possuam ensino superior tendem a ter mais dificuldade de se colocar em ocupações com remunerações melhores, como resultado da discriminação por gênero (Pereira; Maia; Gomes, 2018).

Outro aspecto apontado como determinante do diferencial entre as taxas de desemprego de homens e mulheres é a dedicação feminina aos afazeres doméstico e aos cuidados com os filhos. A



carga horária dedicada pelos homens ao trabalho remunerado é muito maior do que a das mulheres que precisam dividir seu tempo entre trabalho remunerado e trabalho doméstico. Em consequência, é mais difícil o acesso e a permanência das mulheres no mercado de trabalho, bem como sua ascensão profissional (Andrade, 2016).

Nas tabelas abaixo têm-se os resultados dos modelos de regressão logística que identificam as associações entre as variáveis. Na Tabela 2 estão apresentados os resultados para os homens adultos que participavam do mercado de trabalho.

Na Tabela 2 pode-se observar que os homens chefes de família tinham menores chances de ficarem desempregados do que os não chefes em todos os anos analisados. A razão de chance de um chefe ficar desempregado era 56,90% menor que o não chefe no ano de 2012, 53,90% em 2013, 56,70% em 2014, 53,20% em 2015, 48,30% em 2016, 48% em 2017 e em 2018 era 48,10% menor. Este é um resultado esperado, visto que os chefes são responsáveis financeiramente pelo domicílio e, por isso, possuem menores taxas de desemprego. Nesse sentido, eles tendem a aceitar mais facilmente qualquer tipo de trabalho, ainda que precário, para garantir o sustento para a família.

Tabela 2  
Variáveis associadas ao desemprego dos homens no Brasil entre os anos de 2012 e 2018 – modelo de regressão logística

Variáveis	Odds Ratio						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Homens desempregados							
Chefe	0,431*	0,461*	0,433*	0,468*	0,517*	0,520*	0,519*
Idade	0,963*	0,962*	0,963*	0,963*	0,960*	0,965*	0,960*
<b>Cor ou raça</b>							
Preta	1,375*	1,387*	1,309*	1,270*	1,372*	1,416*	1,352*
Amarela	1,166*	1,435*	1,431*	1,264*	1,014*	0,891*	1,283*
Parda	1,247*	1,346*	1,153*	1,163*	1,209*	1,265*	1,333*
Indígena	0,887*	1,810*	0,867*	0,956*	0,678*	1,160*	1,311*
<b>Nível de Instrução</b>							
Fundamental incompleto ou equivalente	0,853*	0,760*	1,036*	0,958*	0,875*	0,928*	0,834*
Fundamental completo ou equivalente	0,788*	0,774*	1,182*	0,962*	0,800*	0,945*	0,752*
Médio incompleto ou equivalente	0,903*	0,822*	1,108*	0,994	0,928*	0,925*	0,800*
Médio completo ou equivalente	0,763*	0,725*	0,969*	0,836*	0,756*	0,722*	0,653*
Superior incompleto ou equivalente	0,641*	0,664*	0,819*	0,810*	0,690*	0,680*	0,603*
Superior completo	0,463*	0,515*	0,619*	0,519*	0,444*	0,443*	0,371*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua de 2012 a 2018.

Notas: (\*) denota p-valor < 0,05.

Na mesma linha de raciocínio, o aumento da idade diminuía a chance dos homens estarem na condição de desempregados. Os resultados foram similares em todos os anos. Essa chance diminuía em 3,7% no ano de 2012, 3,8% em 2013, 3,7% em 2014 e 2015, 4% em 2016, 3,5% em 2017 e 4%

em 2018, conforme o *odds ratio* (Tabela 2). Este é um resultado coerente com a literatura, pois, as taxas de desemprego são maiores entre os jovens do que entre os adultos, conforme já explicitado neste trabalho. Um dos fatores que justificam este fato é a experiência que, em geral, é menor entre os jovens.

Quanto à raça, nota-se na Tabela 2 que os homens brancos foram utilizados como categoria de referência. Em relação aos brancos, a chance de estar desempregado aumentou para todas as demais raças em todos os anos de análise, exceto para os indígenas nos anos de 2012, 2014, 2015 e 2016, cuja chance diminuiu em 11,3% em 2012 e 32,2% em 2016, de acordo com o *odds ratio*. Em todos os anos, a chance de estar desocupado era maior entre os homens negros. No ano de 2017, essa chance foi maior em 41,6% (*odds* de 1,416). Este resultado pode evidenciar a discriminação e segregação por raça no mercado de trabalho.

O trabalho de Costa, Sousa e Guimarães (2015) analisou o padrão da discriminação no mercado de trabalho das regiões metropolitanas brasileiras em 2012 e encontrou resultados que demonstraram que existe uma tendência de que mulheres e não brancos recebam, em média, menos que os homens e indivíduos de cor branca, nesta ordem. E que esse fato acontece principalmente por um fator discriminatório.

Ainda com base na Tabela 2, no que diz respeito aos níveis de instrução, os homens analfabetos ou com menos de 1 ano de estudo foram utilizados como categoria de referência. Em relação a esses indivíduos, a chance de estar desocupado era menor em quase todos os demais níveis de escolaridade. Cabe destacar que, a chance dos homens estarem desocupados aumentou em relação àqueles sem escolaridade. Isso foi evidente para os que possuíam níveis de instrução fundamental incompleto ou equivalente, fundamental completo ou equivalente e médio completo ou equivalente no ano de 2014 (*odds ratio* respectivamente 1,036; 1,182; e 1,108). Além disso, os homens com ensino fundamental incompleto ou equivalente, em 2012, possuíam chance 14,7% menor de estarem desocupados, que os homens sem escolaridade. Já entre os homens com ensino médio completo ou equivalente, esta chance era apenas 23,7% menor, refletindo a dificuldade de inserção destes últimos. Em 2018, essas respectivas chances eram de 16,6% e 34,7%.

A menor chance de estar desocupado foi constatada entre os homens com ensino superior completo. Em 2012, a razão de chance era 53,7% menor, 48,5% em 2013, 38,1% em 2014, 48,1% em 2015, 55,6% em 2016, 55,7% em 2017 e em 2018 era 62,9% que os homens sem escolaridade (Tabela 2). Geralmente quanto maior o nível educacional maior a chance do indivíduo estar empregado e maiores são os salários.

Na Tabela 3 estão apresentados os resultados do modelo de regressão logística para as mulheres adultas que participavam do mercado de trabalho.

Tabela 3  
Variáveis associadas ao desemprego das mulheres no Brasil entre os anos de 2012 e 2018 –  
modelo de regressão logística

Variáveis	Odds Ratio						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mulheres desempregadas							
Chefe	0,831*	0,890*	0,868*	0,892*	0,914*	0,927*	0,920*
Idade	0,943*	0,942*	0,942*	0,940*	0,938*	0,943*	0,945*
<b>Cor ou raça</b>							
Preta	1,572*	1,594*	1,688*	1,467*	1,432*	1,538*	1,546*
Amarela	1,206*	1,456*	1,442*	1,176*	1,224*	1,064*	1,101*
Parda	1,315*	1,364*	1,397*	1,386*	1,335*	1,309*	1,289*
Indígena	1,237*	1,556*	0,829*	0,722*	1,182*	1,163*	1,968*
<b>Nível de Instrução</b>							
Fundamental incompleto ou equivalente	0,967*	1,278*	1,070*	1,107*	1,101*	1,164*	1,066*
Fundamental completo ou equivalente	1,015*	1,179*	1,181*	1,090*	1,155*	1,116*	0,934*
Médio incompleto ou equivalente	1,066*	1,457*	1,398*	1,257*	1,266*	1,227*	1,087*
Médio completo ou equivalente	0,970*	1,192*	1,065*	1,038*	0,931*	0,888*	0,833*
Superior incompleto ou equivalente	0,678*	0,822*	0,728*	0,752*	0,659*	0,683*	0,601*
Superior completo	0,483*	0,676*	0,617*	0,611*	0,492*	0,518*	0,429*

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PNAD Contínua de 2012 a 2018.

Notas: (\*) denota p-valor < 0,05.

Assim como os homens, as mulheres chefes de família possuíam menor chance de ficarem desempregadas que as não chefes. Contudo, nota-se que esta chance foi reduzida em apenas 16,9% em 2012, 11% em 2013, 13,2% em 2014, 10,8% em 2015, 8,6% em 2016, 7,3 em 2017 e 8% em 2018 (Tabela 3). Comparadas aos homens, estas diferenças foram significativamente maiores, conforme os *odds ratio* apresentados na Tabela 2.

O estudo de Guimarães (2013) que realizou uma análise dos rendimentos por setor e por níveis regionais no Brasil, apontou que independentemente do setor ou região, as mulheres ganham em média menos que os homens, controlando por setor de ocupação e região a diferença salarial por sexo é de no mínimo 36,31% na média.

Na mesma linha de raciocínio da análise da Tabela 2, na Tabela 3 observa-se que a chance das mulheres ficarem desempregadas diminuía com o aumento da idade. As chances foram similares as dos homens. No ano de 2012 a razão de chance era menor em 5,7%, 5,8 em 2013 e 2014, 6% em 2015 e 6,2% menor em 2017. No ano de 2017, essa chance era menor em 5,7% e 5,5% em 2018. Nota-se que estes resultados são superiores aos apresentados para os homens. Isto pode indicar que a idade é um fator ainda mais importante para a inserção da mulher do que para a inserção do homem, ou seja, a mulher jovem provavelmente se depara com dificuldades ainda maiores de encontrar um emprego que o homem.

A Tabela 3 permite evidenciar ainda que a razão de chance das mulheres estarem desempregadas também é maior entre as demais raças do que entre as mulheres brancas, exceto entre as indígenas nos anos de 2014 e 2015, cuja chance se reduz respectivamente em 17,1% e 27,8%, de acordo com os *odds ratio*. Na maioria dos anos, a chance das mulheres se encontrarem na condição

de desemprego aberto era maior entre as negras. No ano de 2012, a razão de chance era 57,2% maior para as mulheres negras do que para as mulheres brancas. Em 2018, a razão de chance era 54,6% maior. Neste mesmo ano, a maior razão de chance foi identificada entre as mulheres indígenas, pois o *odds ratio* era de 1,968, indicando que essas mulheres possuíam 96,8% mais chances de estarem desempregadas que as mulheres brancas. Ao comparar estes resultados com os encontrados para os homens, nota-se que as chances das mulheres negras estarem desempregadas eram ainda maiores que as dos homens negros. A comparação dos *odds* das Tabelas 2 e 3 permitem confirmar este resultado.

Com relação ao nível de escolaridade, diferentemente dos homens, a chance das mulheres estarem desempregadas, em geral, foi maior com o aumento da escolaridade, salvo algumas diminuições em anos específicos, conforme pode ser visto na Tabela 3. No ano de 2013, a chance das mulheres com ensino médio incompleto ou equivalente estarem desocupadas aumentou em 45,7% em relação às mulheres sem escolaridade. Neste mesmo ano, a razão de chance aumentou em 19,2% entre as mulheres com ensino médio completo ou equivalente. Isto denota maior ocupação das mulheres analfabetas e com menos de um ano de estudo no mercado de trabalho neste ano, do que entre as mulheres com uma escolaridade intermediária. Situação similar foi encontrada nos anos de 2014 e 2015.

Em 2016, as mulheres com ensino médio incompleto ou equivalente possuíam 26,6% mais chances de estarem desocupadas do que as mulheres sem escolaridade. Todavia, quando o nível de escolaridade aumentou para ensino médio completo ou equivalente a chance era menor em 6,9%. No ano de 2018, a razão de chance era maior em 8,7% entre as mulheres com ensino médio incompleto ou equivalente e menor em 11,2% entre as mulheres com ensino médio completo ou equivalente.

De acordo com a Tabela 3, a chance da mulher estar desempregada diminuiu em relação àquelas sem escolaridade, na maioria dos anos, entre as mulheres com ensino superior incompleto e completo. Ainda assim, essa diminuição é inferior à evidenciada para os homens na Tabela 2, sendo 51,7% em 2012 e 57,1% em 2018, para as mulheres com ensino superior completo em relação às mulheres sem escolaridade.

Os resultados das regressões permitem concluir que as mulheres apresentam uma desvantagem em relação aos homens em algumas variáveis e que as mulheres chefes de família, jovens, negras e escolarizadas possuem menores chances de estarem empregadas no mercado de trabalho brasileiro. Isso pode estar relacionado a uma influência da discriminação ou a segregação ocupacional sofrida pelas mulheres.

O trabalho de Matos e Machado (2006) analisou a evolução da discriminação por cor e sexo no período de 1987 a 2001 e encontrou resultados semelhantes. Em termos de rendimentos a pior situação é das mulheres negras, por possuir menor escolaridade do que mulheres brancas estão mais sujeitas a segregação e discriminação ocupacional, acabando dessa forma ocupando postos de trabalho mais precários.

### **Considerações finais**

O presente estudo buscou analisar a trajetória do desemprego no Brasil de 2012 a 2018 e avaliar fatores associados com o desemprego feminino e masculino. Foram examinados os indicadores do mercado de trabalho com base nos dados da PNAD Contínua no período de 2012 a

2018. Observou-se um aumento expressivo das taxas de desemprego a partir do ano de 2015. Neste período, o país passou por uma profunda recessão econômica com uma crise política, uma redução do produto e do consumo das famílias, o que refletiu em uma deterioração do mercado de trabalho e uma diminuição expressiva do número de empregados do Brasil.

Além disso, foi possível observar as diferenças de gênero que acontecem no mercado de trabalho brasileiro. As mulheres desde a Segunda Guerra Mundial começaram a ganhar uma participação maior na PEA, no entanto esta participação não reflete um aumento na taxa de ocupação feminina. Esta pode ser uma das explicações encontradas para a taxa de desemprego entre as mulheres maior do que entre os homens.

Ademais, pode-se evidenciar a discriminação e a segregação que influenciam essa diferença. As mulheres além de apresentarem uma taxa de desemprego maior, normalmente recebem remunerações diferentes e este fato está ligado principalmente a questões culturais e as posições ocupadas. Mulheres com filhos, por exemplo, são muito discriminadas e muitas vezes consideradas sem responsabilidade, por estarem preocupadas com seus filhos. Da mesma maneira, as mulheres geralmente ocupam posições que não proporcionam uma ascensão profissional e que apresentam remunerações mais baixas.

A chance de desemprego é menor entre chefes de domicílio, mas a diminuição é mais acentuada para homens do que para mulheres. As mulheres jovens também são mais afetadas pelo desemprego do que os homens, visto que a idade diminuiu mais o desemprego masculino que o feminino. Na mesma linha, a razão de chance de homens e mulheres estarem desempregados também é maior entre as demais raças do que entre homens e mulheres na cor branca, sendo a chance da mulher negra estar desempregada superior a dos homens. Além disso, a chance da mulher estar desempregada diminui com o aumento dos anos de escolaridade em relação àquelas sem escolaridade. Ainda assim, essa diminuição é inferior à evidenciada para os homens.

Desta forma, conclui-se que o governo e as empresas precisam reconhecer o papel feminino na geração de conhecimento e buscar políticas de valorização da mulher no mercado de trabalho para diminuir essa discrepância.

### **Referências bibliográficas**

AMARAL, G. Os desafios da inserção da mulher no mercado de trabalho. *Itinerarius Reflectionis*, v. 8, n. 2. <https://doi.org/10.5216/ir.v2i13.22336>.

ANDRADE, T. *Mulheres no mercado de trabalho: onde nasce a desigualdade*. Estudo Técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Jul. 2016. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema7/2016\\_12416\\_mulheres-no-mercado-de-trabalho\\_tania-andrade](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema7/2016_12416_mulheres-no-mercado-de-trabalho_tania-andrade). Acesso em: 21 set. 2019.

BARROS, R.; CAMARGO, J. M.; MENDONÇA, R. *A estrutura do desemprego no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, n. 478).

CHAHAD, J. Tendências recentes no mercado de trabalho pesquisa de emprego e desemprego. *São Paulo em Perspectiva*, v. 17, n. 3-4, p. 205-217, 2003.

COSTA, E. M.; SOUSA, D. T.; GUIMARAES, D. B. Decomposição dos diferenciais de rendimentos por cor e gênero no mercado de trabalho brasileiro: uma análise por níveis ocupacionais nas regiões metropolitanas. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CEARÁ EM DEBATE 2015. 1 ed. Fortaleza: IPECE, 2015, p. 8-369.

DEDECCA, C. S. O desemprego na Pesquisa de Emprego e Desemprego. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 20, n. 4, p. 46-57, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

FOGUEL, M. N.; COSTA, J. S. M. Mudanças nos principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro: uma análise com base nas PNADs de 2001 a 2013. Nota Técnica Ipeadata, *Anais eletrônicos...* Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5897/1/nt\\_n19\\_mudancas.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5897/1/nt_n19_mudancas.pdf). Acesso em: 13 ago. 2019.

FUNDAÇÃO SEADE/DIEESE. *Pesquisa de emprego e desemprego na Região Metropolitana de São Paulo*. Atualização dos valores absolutos das séries divulgadas pela PED. São Paulo, ago. 2003. (Nota Técnica, n. 9).

GUIMARÃES, D. B. *Avaliações de abordagens metodológicas da equação de rendimentos aplicadas em cenários selecionados no mercado de trabalho*. 117f. Tese (Doutorado)–Universidade Federal do Ceará. Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Fortaleza, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – principais destaques da evolução do mercado de trabalho no Brasil: 2012 a 2017*. Rio de Janeiro, 2018. 13p. Acesso em: 14 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEADATA. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 14 ago. 2019.

LEONE, E.; BALTAR, P. Diferenciais de rendimento do trabalho de homens e mulheres com educação superior nas metrópoles. *R. bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2006.

MATOS, R. S.; MACHADO, A. F., Diferencial de rendimentos por cor e sexo no Brasil (1987 – 2001). *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, jun. 2006.

OIT. *Employment, income and equality: a strategy for increasing productive employment in Kenya*. Genebra: OIT, 1972.

PEREIRA, G. G.; MAIA, K.; GOMES, M.R. A composição do desemprego no Brasil de 2012 a 2016/2017: uma abordagem regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 46., 2018, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Disponível em: [https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files\\_I/i3-732a365028163b790704defb5806f05a.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files_I/i3-732a365028163b790704defb5806f05a.pdf). Acesso em: 12 ago. 2019.

POCHMANN, M. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29 n. 85, 2015.

RAMOS, L. O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro. In: TAFNER, P. (Ed.). *Brasil: o estado de uma nação - mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. p.307-353.

SABOIA et al. *Mercado de trabalho, salário mínimo e distribuição de renda na desaceleração e crise do período 2012/2017*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 2019. (Texto para Discussão, n. 004/2019).

SANTOS, F. S. Ascensão e queda do desemprego no Brasil: 1998 a 2012. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 41., 2013, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos...* Foz do Iguaçu: UFPR, 2013. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files\\_I/113-a25aa641e3de121884a9966e761431c0.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/113-a25aa641e3de121884a9966e761431c0.pdf). Acesso em: 8 ago. 2019.

STEWART, B. The International Labor Organization and unemployment. In: ANNAL of the American Academy of Political and Social Science. New York: Sage Publications, 1933. v. 166.

VARGAS, F. Desemprego feminino: vulnerabilidade e invisibilidade nas trajetórias do trabalho. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., 2006, Caxambu. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt09-16/3286-fvargas-desembrego/file>. Acesso em: 12 ago. 2019.

# O *land grab* e a estrangeirização de terras na região Nordeste: uma análise descritiva para o período de 2003-2017

Carlos Alberto Suescún Barón <sup>1</sup>  
Thamiris Laure Magalhães <sup>2</sup>

## Resumo

*A aquisição massiva de terras por parte de agentes estrangeiros é um fenômeno que tem se aprofundado nos últimos anos em nível mundial. Esse fenômeno, denominado na literatura internacional de land grab, tem atingido inúmeros países, principalmente os subdesenvolvidos, sendo o Brasil um dos mais impactados. No caso dos países subdesenvolvidos, os problemas econômicos e sociais têm se acentuado como consequência destes investimentos, pois agravaram os fatores estruturais da desigualdade na posse da terra, a especulação imobiliária e a pobreza. Dessa forma, o artigo busca por meio da revisão bibliográfica conjuntamente com uma análise cartográfica, descrever a dinâmica do land grab, particularmente, em alguns estados da região Nordeste.*

**Palavras-chave:** Land grab, Concentração de terras, Especulação imobiliária, Investimento estrangeiro, Subdesenvolvimento.

## Abstract

### **Land Grab and land foreignization in Brazil's Northeast: a descriptive analysis between 2003-2017**

*The massive acquisition of land by foreign agents is a worldwide phenomenon that has deepened in recent years. This phenomenon, referred to in the international literature as land grab, has reached numerous countries, mainly the underdeveloped ones, being Brazil being one of the most impacted. In the case of underdeveloped countries, economic and social problems have been deepened as a result of these investments, particularly the land grab have aggravated the structural factors of inequality in land tenure, real estate speculation and poverty. Thus, the article seeks, by means of bibliographic review, together with a cartographic analysis, to describe the dynamics of land grab, particularly in some states in the Northeast region of Brazil.*

**Keywords:** Land grab, Land concentration, Real estate speculation, Foreign investment, Underdevelopment.

**Códigos JEL:** Q24, R11, R12, R14, R32.

## Introdução

O *land grabbing* ou *land grab* é uma designação utilizada na literatura contemporânea para descrever, entre outros, a compra massiva de grandes extensões de terra por parte de capitalistas estrangeiros no espaço rural de alguns países, tendo como propósitos principais a valorização, o controle territorial e o ganho especulativo com a terra<sup>3</sup>. Em nível global, segundo o FMI e o Banco

---

(1) Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

(2) Mestra em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

(3) As aquisições massivas de terras por empresas, fundos de investimento e inclusive por outros países com posterioridade a crise financeira de 2008, em primeira medida impactaram países de baixa renda na América Latina, na Europa do leste e o continente africano, não obstante, o fenômeno tem abrangido espaços antes não considerados que incluem países desenvolvidos como os Estados Unidos da América (EUA), Canadá, China e outros países da Europa. Além disso, para autores como Ploeg, Borras Jr. e Franco (2015) em concordância com Kay (2016) e Lima e Oliveira (2018) o fenômeno do *land grabbing* ultrapassaria as simples transações com terras, envolvendo outros fatores como a imposição de usos sobre o solo e a coerção extra-econômica. Nesse sentido a “estrangeirização” da terra entendida como a consolidação de grandes investimentos em amplos espaços por parte de inversores externos, poderia ser entendido como parte do processo de *land grab* contemporâneo, particularmente pelo caráter especializado dos investimentos e a elevada concentração da terra que é gerada.



Mundial, o aumento na aquisição de terras tem ocorrido após a crise financeira de 2007-2008, sendo estimulados principalmente pela dinâmica da produção e preços dos alimentos<sup>4</sup>. Não obstante, podem ser identificadas outras motivações nessa corrida pela terra no mundo, em particular a obtenção de lucro com projetos voltados para o agronegócio, mineração, projetos florestais entre outras atividades econômicas realizadas por grandes investidores nacionais e estrangeiros, onde a valorização do capital acontece de forma simultânea com investimentos produtivos e especulação imobiliária.

O entesouramento de terras materializado pela compra massiva, contratos de arrendamento, concessões de longo prazo entre outros mecanismos que se aprofundaram a partir de 2008, pode ser caracterizado como um fenômeno típico do imperialismo contemporâneo em que os capitalistas estrangeiros, as grandes corporações do setor agropecuário e o setor financeiro internacional concorrem ou fazem planos para adquirir grandes extensões de terra em alguns países desenvolvidos e periféricos, o que mostra que o fenômeno do *land grab* está conectado ao capital financeiro e especulativo. Esse capital estrangeiro não distingue a origem do investimento, sendo possível afirmar que é um fenômeno histórico que tem procedência múltipla, não só de empresas, bancos, corporações e países desenvolvidos ou com grandes estoques de riqueza (países do Oriente Médio, por exemplo), mas também por empresas com matrizes em países subdesenvolvidos.

Ao analisar a compra de terras no Brasil segundo a base de dados do Land Matrix<sup>5</sup>, particularmente em alguns Estados do Nordeste, verifica-se que grande parte dessas terras tem sido adquirida por compradores argentinos e japoneses, principalmente no estado da Bahia. Nesse processo, o que para alguns seria importante para fazer avançar e estimular o agronegócio, na prática tem tido como resultado, a desnacionalização do território; o aumento dos preços da terra, por efeitos da especulação imobiliária; a concentração fundiária; o aumento da desigualdade econômica e social resultando, portanto, no deslocamento de populações tipicamente rurais dessas áreas que são ocupadas pelo capital estrangeiro.

Dessa forma, este artigo está dividido em mais três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção é feita uma análise resumida sobre o *land grab* em âmbito mundial. Na segunda é analisado e caracterizado o *land grab* e a estrangeirização de terras no Brasil. A terceira seção analisa a compra de terras por investidores estrangeiros, especificamente para alguns estados da região Nordeste. Por último, são apresentadas as considerações finais.

## 1 O *land grab*: uma breve introdução ao conceito

O *land grab* ou *land grabbing* é uma denominação que tem sido adotada na literatura contemporânea para descrever o fenômeno da compra massiva de terras por capitalistas estrangeiros no espaço rural de alguns países, tendo como propósito a obtenção de ganhos (principalmente) especulativos com a terra. Não obstante, também pode ser identificado como motivo a obtenção de

---

(4) Nessa corrida pelas terras no nível global (*land rush*) um dos indicadores principais que se identificaram por pesquisadores e consultores relacionados com organismos multilaterais foi o rendimento da terra por hectare na atividade agrícola. Maiores detalhes em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2012/03/arezki.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

(5) Para análise dos investimentos foi usada a base de dados do Land Matrix, iniciativa independente de monitoramento de terras focado principalmente em países de baixa e média renda, capturando e compartilhando dados sobre esses negócios em nível global, regional e nacional. Os dados são de acesso público disponibilizados no site: <https://landmatrix.org/data/?country=76> (Acesso em: 6 out. 2020). Para uma análise das características das bases de dados sobre transações com terras, tanto no Brasil quanto na América Latina convém destacar a análise de Pereira (2019) e Venencia et al. (2019).

lucro no desenvolvimento de grandes projetos agrícolas, pecuários, florestais e energéticos, em particular por investidores estrangeiros.

Segundo recente estudo do Banco Mundial, de 2010, a demanda mundial por terras tem sido enorme, especialmente a partir de 2008, tornando a “disputa territorial” um fenômeno global. A transferência de terras agricultáveis (ou terras cultivadas) era da ordem de quatro milhões de hectares por ano antes de 2008. Só entre outubro de 2008 e agosto de 2009, foram comercializados mais de 45 milhões de hectares, sendo que 75% destes na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e Argentina, impulsionando aquilo que se convencionou chamar, na expressão em inglês, de “land grabbing” (Sauer; Leite, 2010, p. 1).

Além disso, o *land grabbing* tem sido denunciado como um fenômeno de investimento com graves consequências sociais, econômicas e ambientais devido à debilidade institucional, a informalidade e a grande concentração de terra que provoca e acentua nos territórios receptores (Maçano; Frederico; Pereira, 2019).

A apropriação de terras, porém, não é algo novo, pois remonta há séculos na história humana, desde as apreensões de terras pré-coloniais associadas a guerras territoriais; cercos europeus no norte e desapropriação de terras; povos nativos da América do Norte e Austrália (Franco et al., 2013).

No entanto, a aquisição massiva de terras se caracteriza por variações em diferentes contextos agroecológicos e regimes de direitos de propriedade. Ocorre em diversos regimes de direitos fundiários, incluindo assentamentos privados, públicos e comunitários e de reforma agrária, e independentemente se os direitos e acordos existentes são reconhecidos por lei estadual ou não (Franco et al., 2013).

Em muitos casos, as estruturas legais formais pré-existentes são violadas, alteradas ou redefinidas e reinterpretadas para acomodar a apropriação de terras de uma maneira que dá a aparência de legalidade; não obstante em outros casos, o investimento acontece envolvendo assédio físico, intimidação e violência (Pitta; Mendonça; Boechat, 2017; Pereira; Origuéla; Coca, 2019).

Além disso, em grande parte destes investimentos o uso do solo permanece inativo e, por isso, as motivações destas aquisições estão mais relacionadas à especulação do valor da terra diante de expectativas de mudanças nos usos do solo do que a realização de empreendimentos produtivos (Franco et al., 2013; Maçano; Frederico; Pereira, 2019).

A compra massiva de terras, que se aprofundou a partir de 2008, por causa da crise financeira e da confluência de pressões simultâneas como a inflação nos preços dos alimentos, a procura de interesses financeiros, especulativos e de lucro em investimentos agrícolas, pode ser caracterizada como um fenômeno típico do imperialismo contemporâneo em que os capitalistas estrangeiros, as grandes corporações do setor agropecuário e o setor financeiro internacional concorrem ou fazem planos para adquirir grandes extensões de terra nos países periféricos. Esses três atores, de fato, são caracterizados pelo próprio Banco Mundial como os agentes responsáveis pela compra massiva de terras (*Land grab*).

Do lado da demanda, três grandes grupos de atores podem ser distinguidos. Um primeiro grupo inclui governos de países que iniciam investimentos, que, especialmente após a crise alimentar de 2007-08, estão preocupados com a incapacidade de fornecer alimentos a partir de recursos domésticos. Um segundo grupo de jogadores relevantes são entidades financeiras que, em o

ambiente atual, encontrar atributos atrativos em investimentos baseados em terra. Estes incluem a provável apreciação de terras, a possibilidade de usá-lo como um hedge de inflação e a projeção de retornos seguros de terras no futuro, algo de grande importância para os fundos de pensão com um longo horizonte. Embora os mercados de terras sejam bastante ilíquidos, os investidores mais ativos poderão também beneficiar de medidas para melhorar o funcionamento dos mercados de terras e, em alguns casos, o uso de técnicas quantitativas sofisticadas para identificar terras subvalorizadas. Um terceiro grupo corresponde com grandes operadores agroindustriais e comerciais que podem ter um incentivo para expandir a escala de operações ou para integrar para trás e adquirir terras, embora nem sempre através de compras (Deininger; Byerlee, 2011, p. 3. Tradução nossa).

É possível perceber que a compra de terras, ou o fenômeno do *land grab*<sup>6</sup> está conectado ao capital financeiro e especulativo. Segundo Bernardes et. al. (2017), o capital portador de juros está relacionado diretamente com a compra e transformação de terras, que busca diversificar seu leque de investimentos em atividades de alta rentabilidade. Destarte, cumpre destacar também que um dos motivos que atraem os investidores estrangeiros para a compra de terras são as extensões territoriais que podem ser cultivadas (ou não), e gerar ganhos significativos por meio da produção e da especulação imobiliária.

Para alguns autores, o *land grab* está mais vinculado com investimentos agrícolas em razão do crescimento demográfico esperado. Nesse sentido o FMI (Fundo Monetário Internacional) tem caracterizado o *land grab* circunscrito ao forte aumento nos preços mundiais dos alimentos no período de 2007-2008, que provocou uma avalanche de aquisições de terras no estrangeiro por fundos soberanos de investimento, fundos de capital privado, produtores agrícolas e outros representantes (Arezki; Deininger; Selod, 2015).

Não obstante, a febre pela terra no nível global tem mais motivações, além da procura de terras para cultivo. Em sentido geral, pode-se admitir que essa explosão de investimentos em terras tem obedecido à procura de novos nichos de inversão no setor real diante da instabilidade do ganho em outro tipo de investimentos como os papéis subprime (Spielfoch; Murphy, 2009). Destarte, que no contexto mais forte da crise financeira de forma simultânea acontecesse uma elevação dos preços dos alimentos, foi mais uma justificativa para que os mais importantes atores do *land grab* aproveitaram uma sobrevalorização da terra em razão das expectativas de ganho e valorização (Bernardes et. al., 2017).

Portanto, as características clássicas do imperialismo sublinhadas por Lenin (1973) e mais recentemente retomadas por Harvey (2004) tais como, a concentração de capital, o aumento da

---

(6) “Todavia, por trás dessas empresas – financiando-as, induzindo suas estratégias e controlando suas atividades -, encontram-se grandes grupos financeiros, como fundos de pensão, fundos soberanos, empresas de *private equity*, fundações universitárias, instituições bancárias, seguradoras e grandes corporações. Originalmente, a maior parte desses investidores institucionais não possuía nenhum tipo de vinculação com a atividade e o imobiliário agropecuário, eles foram atraídos pela tendência de forte apreciação desses ativos na década de 2000, decorrente da elevação dos preços das principais *commodities* agrícolas no mercado internacional. A crescente apropriação mundial de terras pelos capitais financeiros – ansiosos pela alta rentabilidade propiciada pelos ativos agropecuários – e por Estados do Leste Asiático (Japão, China, Coreia do Sul) e Oriente Médio (Arábia Saudita, Qatar, Emirados Árabes) – interessados em assegurar o abastecimento interno de alimentos a partir do controle de terras em outros países – levou à popularização da noção de *land grab*” (Bernardes et. al., 2017, p. 12. Tradução nossa).

importância do capital financeiro e a retomada da acumulação primitiva<sup>7</sup> em tempo recente podem ser caracterizados no fenômeno do *land grab*, que tem incidência em várias partes do mundo, dentre eles o Brasil.

## 2 A compra massiva de terras no Brasil

No caso brasileiro, a compra massiva de terras<sup>8</sup> com fins de lucro em grandes plantações, onde está incluso também a pretensão do “ganho especulativo”, segundo Reydon e Fernandes (2017), tem acontecido desde os anos 70 do século passado. Os autores demonstram que o *land grab* na literatura mais recente, na verdade, correspondeu a mais um ciclo de investimentos massivos do capital estrangeiro nas áreas rurais de países subdesenvolvidos. Sobre isso, os autores exemplificam como vários investidores, desde 40 anos atrás, conseguiam comprar grandes áreas por preços irrisórios (US\$10 a US\$100) em estados como Acre e Rondônia, os quais geravam em períodos relativamente curtos ganhos de até 1000% (Reydon; Fernandes, 2017).

Ao analisar os dados mais recentes sobre a dinâmica do *land grab* no Brasil, entre 2003 e 2017 foram negociados 70 contratos para a compra ou concessão de terras em períodos de longo prazo, envolvendo um total de 3.048.838 hectares, dos quais 83,4% estavam em produção (Reydon; Fernandes, 2017).

Segundo Wilkinson (2017, p. 19), o *land grabbing* no Brasil tem sido relacionado à dinâmica do agronegócio em conjunção com o processo de financeirização:

[...] à expansão dos biocombustíveis; ao desafio de se atender a demanda global por alimentos nas próximas décadas; as estratégias de segurança alimentar por parte de Estados ricos em capital e com populações em rápida expansão, mas pobres em recursos agrícolas; a demanda específica da China; ou ainda a especulação financeira, dadas as novas regras de participação nas bolsas de *commodities* agrícolas e a nova fase de financeirização da agricultura e dos agronegócios. O Brasil tem sido alvo desses investimentos pela pujança do seu parque agroindustrial e por sua vasta fronteira agrícola ainda disponível. Uma combinação de fatores aponta para um arrefecimento desse tipo de investimento no próximo período – o fim do *boom* dos biocombustíveis e o *slowdown* da economia chinesa sendo os mais importantes para tal situação. Deve-se reconhecer, porém, que, no caso brasileiro, o grau de transnacionalização do capital, cuja

---

(7) “A acumulação por espoliação se tornou cada vez mais acentuada a partir de 1973, em parte como compensação pelos problemas crônicos de sobreacumulação que surgiram no âmbito da reprodução expandida. O principal veículo dessa mudança foi a financeira e a orquestração, em larga medida sob a direção dos Estados Unidos, de um sistema financeiro internacional capaz de desencadear de vez em quando surtos de brandos a violentos de desvalorização e de acumulação por espoliação em certos setores ou mesmo em territórios inteiros. Mas a abertura de novos territórios ao desenvolvimento capitalista e a formas capitalistas de comportamento de mercado também teve sua função, o mesmo ocorrendo com as acumulações primitivas de países (como a Coreia do Sul, Taiwan e, agora, de maneira mais dramática, a China) que procuraram inserir-se no capitalismo global como participantes ativos. Para que tudo isso ocorresse, era necessário, além da financeira e do comércio mais livre, uma abordagem radicalmente distinta da maneira como o poder do Estado, sempre um grande agente da acumulação por espoliação, devia se desenvolver. O surgimento da teoria neoliberal e a política de privatização a ela associada simbolizaram grande parcela dessa transição” (Harvey, 2004, p. 129).

(8) Segundo Sauer e Leite (2010), a Advocacia Geral da União (AGU) publicou o Parecer n. LA-01, de 19 de agosto de 2010, que estabeleceu regulamentar os processos de estrangeirização das terras no Brasil, estabelecendo o limite máximo de compra em 50 módulos (art. 3º), sendo que a soma das propriedades de uma pessoa estrangeira não pode ultrapassar a um quarto (¼) da área do município (art. 12). Entretanto, a solução do problema não se materializa com a referida publicação. Primeiro, há problemas no próprio conteúdo da Lei 5.709 como, por exemplo, o limite de 50 módulos ou a restrição a um quarto da área do município, pois há municípios imensos no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste, principais alvos da busca por terras e expansão do agronegócio. No entanto, tal iniciativa, abre um caminho para que essa discussão ganhe maior espaço e amplitude no país.

composição e mista e em fluxo, dificulta o tipo de controle atualmente vigente. A necessidade de proteger os direitos de comunidades tradicionais e cada vez mais reconhecida internacionalmente, mas também depende, em grande parte, da postura de governos e lideranças locais (Wilkinson, 2017, p. 19).

O Brasil tornou-se no corrido do século XXI um lugar atrativo para investimentos em terra devido, principalmente, ao comércio mundial de *commodities* agrícolas demandados por economias emergentes como China e Índia. Em uma primeira fase, os setores que mais atraíram investimentos em terra foram os de proteína animal, tanto soja e milho quanto carnes. Além disso, com o mercado de biocombustíveis – sobretudo etanol da cana-de-açúcar – os investimentos tiveram estímulos concretos nas perspectivas dos mercados global e local (Borras Jr. et al., 2012). Nessa dinâmica, por exemplo, empresas líderes de papel e celulose se deslocaram dos seus lugares de origem, nos países nórdicos e no Canadá, e investiram em plantações de eucalipto no Sul (Wilkinson, 2017).

Ademais, segundo Sauer e Leite (2010), o Banco Mundial constatou que o crescimento da produção agrícola e, conseqüentemente, das demandas e transações de compra de terras, se concentrava na expansão de apenas oito *commodities*: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada. O Brasil tinha participação nos três primeiros produtos, sendo que os melhores preços dos agrocombustíveis, e os subsídios governamentais foram os fatores que levaram à expansão desses cultivos. No ano de 2008, a estimativa era de 36 milhões de hectares da área total cultivada com matérias-primas para os agrocombustíveis no mundo, área duas vezes maior que em 2004, dos quais 8,3 milhões de hectares se encontravam na União Europeia (com cultivo de canola), 7,5 milhões nos Estados Unidos (com milho) e 6,4 milhões de hectares na América Latina (sendo representativa a área com cultivos de cana no Brasil).

Por outro lado, é conveniente evidenciar que grande parte dos investimentos estrangeiros para compra de terras no Brasil foram alavancados com recursos públicos, principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO). Os empréstimos e incentivos fiscais foram direcionados para as regiões de expansão do plantio de cana e produção de etanol (Centro-Oeste) e soja (Centro-Oeste, Amazônia, Bahia e Tocantins) (Sauer; Leite, 2010).

Destarte, pode-se constatar que a dinâmica das compras massivas de terras, arrendamentos de longo prazo e outras formas de uso e aquisição da terra no Brasil, tem ocorrido com grande força na fronteira agrícola, envolvendo territórios das regiões do Nordeste, Norte, Centro-Oeste e com espacial rigor recente na região Amazônica<sup>9</sup>.

O início do século XXI marcou a chegada de uma nova safra de capitalistas no campo brasileiro. Trata-se de grandes empresas controladas por fundos financeiros e corporações ligadas a outros ramos da economia que, articuladas com empresas agrícolas nacionais e grandes produtores, atuam em diferentes etapas produtivas e culturas. Na maior parte dos casos, suas estratégias vinculam a obtenção de lucros atrelados à produção de grão, agrocombustíveis e florestas plantadas, e a captura da renda da terra por intermédio da especulação imobiliária. Apesar de

---

(9) Em 2000 e 2015 foram negociadas pelo mundo aproximadamente 42,2 milhões de hectares, cobrindo principalmente países da África, América do Sul, sudeste asiático e Europa oriental. A compra de terras no Brasil tem ocorrido principalmente na região da Amazônia, no Cerrado e na região que compõe o MATOPIBA, ou seja, os Estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (EMBRAPA, 2017 apud Favareto 2019; Mançano; Frederico; Pereira, 2019).

presentes em todo o território brasileiro, sua força é mais sensível na fronteira agrícola moderna, sobretudo, nos cerrados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nessas áreas, a disponibilidade de terras a baixo preço relativo facilita a produção em larga escala e a forte apreciação dos ativos em determinado período de tempo (Bernardes et. al., 2017, p. 12. Tradução nossa).

Assim, vários investimentos são realizados por capitalistas estrangeiros, que têm como objetivo a procura do lucro e do ganho em investimentos produtivos restritos a cultivos específicos como cana-de-açúcar, soja, plantações florestais e também na atividade pecuária, investimentos em aparência produtivos, mas que no fundo ocultam a pretensão final consistente na obtenção do ganho mediante a especulação imobiliária, a qual se materializa com variações ou mudanças nos usos do solo e com o impacto dos investimentos públicos (infraestrutura de transporte, por exemplo) que alteram o valor da terra.

A influência do capital focado no ganho especulativo tem atingido áreas de fronteira, vinculado ou em relação estreita com a expansão do agronegócio. Este fenômeno tem ocorrido com grande força na região do MATOPIBA, acrônimo que caracteriza a área que abrange os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

A expansão financeirizada da agroindústria da soja para a Bahia, Maranhão, Piauí e Tocantins conduziu à expropriação de indígenas e camponeses das mais variadas formas. As áreas altas e planas das chapadas eram as áreas prioritárias a serem ocupadas. Ali as produções podiam acessar um regime pluviométrico adequado, além de serem justamente os locais de cabeceira / nascentes dos rios do Cerrado na região. As chapadas eram também adequadas à mecanização, já que são planas, permitindo a irrigação por meio de pivôs centrais, em alguns casos. Como essas terras eram utilizadas de forma comum, tanto por camponeses, como por produtores pecuaristas, mas não frequentemente eram lugar de moradia para as populações locais, em diversas situações se veiculou o discurso de que eram desocupadas e desabitadas. Porém, como já vimos, as chapadas eram de suma importância para a reprodução das populações locais, já que dali coletavam frutas e medicamentos, caçavam e soltavam o gado em certos períodos do ano conforme a temperatura e as estações de chuva e seca (Pitta; Vega, 2017, p. 39-40).

Segundo Favareto (2019), no MATOPIBA está a principal fronteira de expansão da agropecuária brasileira, além da Amazônia. Essa região possui uma área total de 73 milhões de hectares, cobrindo 337 municípios. Segundo dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE 2011), quase seis milhões de pessoas viviam na região e o Produto Interno Bruto (PIB) foi de 53 bilhões (EMBRAPA, 2017 apud Favareto, 2019; Boechat; Teixeira; Almeida, 2019; Mançano; Frederico; Pereira, 2019).

Entretanto, Favareto (2019) mostra que essa produção é bastante concentrada no MATOPIBA, pois apenas sete das trinta e uma microrregiões eram responsáveis pela metade do PIB regional.

Na safra de 2013/2014, a região produziu 18,6 milhões de toneladas de grãos. Ainda segundo a Embrapa, projeções indicam que esse número não para de crescer e deverá chegar a 22,6 milhões de toneladas no ciclo de 2023/2024, com área plantada entre 8,4 e 10,9 milhões de hectares (Favareto, 2019, p. 21).

Neste processo, muitos estrangeiros têm aumentado o interesse pela compra de terras no MATOPIBA, situação que além de provocar a perda de controle sobre a terra e o aumento da especulação fundiária, concentra os capitais e a propriedade fundiária (Favareto, 2019). Nesse sentido, o que se pode verificar é que a expansão da compra de terras acarreta uma grande concentração fundiária<sup>10</sup>.

Além da concentração persistente da posse, propriedade e do uso da terra, em grande medida alavancado pelo agronegócio para diversas áreas de fronteira, grande parte da população tem sido condenada a viver nas piores condições de miséria e pobreza. Essa situação dá continuidade a um processo característico e herdado do período colonial (latifúndio, produção em larga escala, poder político excludente, concentração da riqueza e da terra etc.), que firmou as raízes dos problemas da heterogeneidade estrutural e do subdesenvolvimento brasileiro, e que se aprofundou com a modernização no campo e o uso intensivo de agrotóxicos, contribuindo também para agravar os problemas ambientais<sup>11</sup>.

### 3 A aquisição de terras por estrangeiros: uma análise descritiva para a região Nordeste

A compra massiva de terras envolvendo a grandes investidores nacionais e estrangeiros no Brasil é um fenômeno que tem se estendido por diversas áreas e regiões do país. Alguns estados da região Nordeste (algumas áreas também integram a região do MATOPIBA) têm sido impactados pela compra massiva de terras por parte de grandes investidores estrangeiros, principalmente argentinos e japoneses. Como mostra a Tabela 1, na região Nordeste, a área negociada entre 2003-2017, totalizou mais de meio milhão de hectares, a qual correspondeu com aquisições de investidores estrangeiros.

Tabela 1  
País de origem dos investimentos em terras na Região Nordeste (2003-2017)

País de origem do investimento	Área total adquirida (ha)	%
Argentina	162.104	29%
Japão	156.939	29%
Reino Unido	65.420	12%
Ilhas Cayman	1.223	0%
China, Hong Kong	19.611	4%
Finlândia	100.000	18%
Países Baixos	19.000	3%
Estados Unidos	25.797	5%
Total	550.094	100%

Fonte: Land Matrix. Elaboração própria.

(10) Para maiores detalhes sobre a análise dos investimentos na região do MATOPIBA, se recomenda (Pereira; Origuéla; Coca, 2019).

(11) Celso Furtado (1984) compreendeu a formação econômica do Brasil, o subdesenvolvimento e as principais características herdadas do período colonial, fatores que mesmo mudando em aspectos acessórios permanecem como características histórico-estruturais da dinâmica do capitalismo no Brasil até hoje.

Esses investimentos na região Nordeste, durante o período analisado, foram realizados por empresas especializadas dos setores agrícola e pecuário, sobressaindo as culturas de cereais, que concentraram 68% da área (85% do total) (Tabela 2).

Tabela 2  
Atividades econômicas em compra massiva de terras no Nordeste (2003-2017)

Produto ou atividade econômica	Área total adquirida (ha)	%
Frutas	2.663	0%
Cafê	20.503	4%
Cereais (milho, soja, trigo)	371.922	68%
Algodão	21.449	4%
Cana de açúcar	8.758	2%
Árvores	107.000	19%
Sem informação	17.799	3%
Total	550.094	100%

Fonte: Land Matrix. Elaboração própria.

De uma maneira geral, segundo Bernardes et. al. (2017), entre os principais grupos de compradores de terras, destacavam-se as empresas de origem brasileira (com participação de capital estrangeiro), como a SLC Agrícola, Vanguarda Agro e Tiba Agro, e estrangeiras (incluídos fundos de investimento) como: as japonesas Mitsui, Mitsubishi e Sojitz, a canadense Brookfield, a francesa Calyx Agro, as estadunidenses Sollus Capital, Agrinvest e Iowa Brasil e as argentinas El Tejar, Cresud (BrasilAgro), MSU, Adecoagro e Los Grobo. Esses inversores agem na produção agrícola e em outras etapas do processo produtivo, como na logística de escoamento das safras e na transformação agroindustrial. No caso específico da região Nordeste do Brasil, os principais investidores entre os anos de (2003-2017) podem ser verificados na Tabela 3.

Cumprir destacar que a compra massiva de terras tem se focalizado especialmente no Estado da Bahia, que concentrou mais da metade do total dos investimentos no período. O Mapa 1 mostra a distribuição percentual dos estados envolvidos na compra massiva de terras na região Nordeste.

A maior parte da área adquirida por empresários estrangeiros concentrou-se no Estado da Bahia, em especial por investimentos em plantações florestais que envolvem cultivos de eucalipto, especialização do uso do solo nesse estado que tem um histórico anterior a 2008 e que tem atingido principalmente a região sul do estado<sup>12</sup>. A origem do capital relacionado com esses investimentos nas duas últimas décadas corresponde com Países Baixos e EUA (Neto, 2012; Andrade; Oliveira, 2016).

---

(12) Segundo Mondardo e Azevedo (2019) os conflitos ligados a grandes investimentos envolvem também outros elos do agronegócio como a produção de soja. Segundo SEI (2017), entre 1995 e 2015 a produção de soja na região do MATOPIBA multiplicou-se por cinco, sendo que 42% da produção total em 2015 (4,5 milhões de toneladas de soja em grão) corresponderam à área integrante do estado da Bahia. Segundo a mesma fonte os municípios com maior produção de soja em 2015 na região do MATOPIBA foram Formosa do Rio Preto (BA) e São Desidério (BA) registrando 859 mil toneladas e 613 mil toneladas, respectivamente.

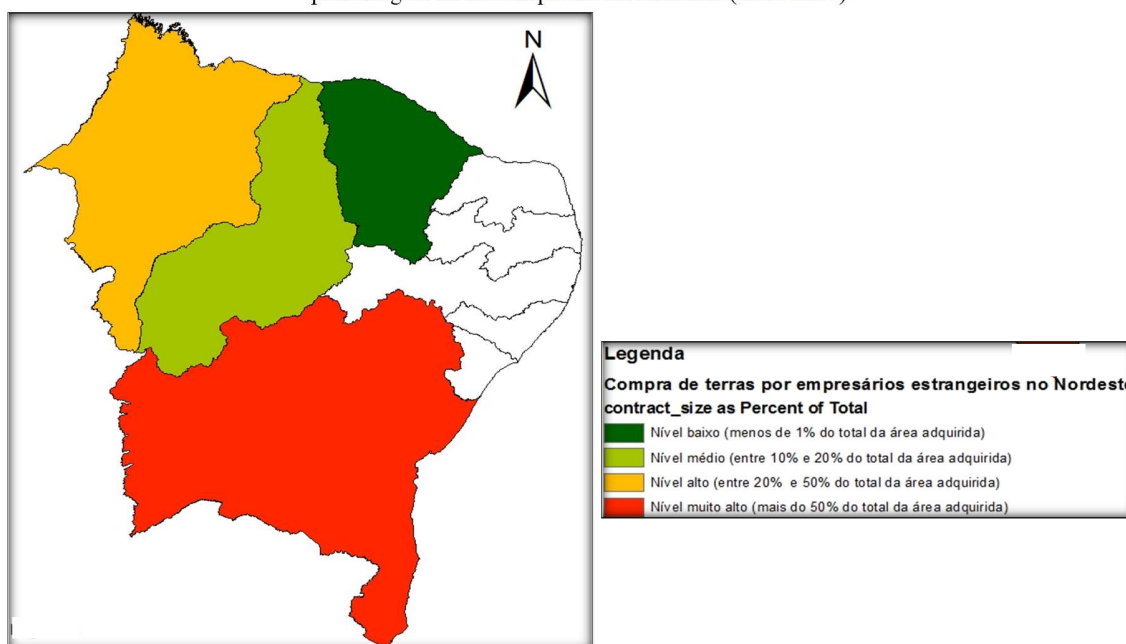


Tabela 3  
Investidores estrangeiros em compra massiva de terras na região Nordeste (2003-2017)

Nome do empresário ou investidor	Área total adquirida (ha)	%
Arakatu LLC.	4.969	1%
Arakatu LLC., Banco do Nordeste do Brasil S/A (Northeast Bank of Brazil S/A)	320	0%
Brasil Agronegócio FIP, Genagro Ltd	20.183	4%
BXR Group	12.000	2%
Cresud S.A., Novo Mercado	101.741	18%
Forest Returns	7.000	1%
Fresh Del Monte Produce	1.223	0%
Genagro Ltd, Brasil Agronegócio FIP	45.237	8%
Mitsui & Co Ltd.	84.939	15%
Novo Mercado, Cresud S.A.	60.363	11%
Pacific Century Group, TRG Management LP (“TRG,” d/b/a The Rohatyn Group), Said Holding, Pictet Private Equity Investors, Solvia Investment Management, Louis Dreyfus Group	19.611	4%
SLC Agrícola S.A, Mitsui & Co Ltd.	22.000	4%
Sojitz Group, Grupo CGG	50.000	9%
Soros Fund Management, Qatar Investment Authority (QIA)	20.508	4%
Stora Enso, Fibria	100.000	18%
Total	550.094	100%

Fonte: Land Matrix. Elaboração própria.

Mapa 1  
Compra massiva de terras por empresários estrangeiros na região Nordeste –  
percentagem da área adquirida em contratos (2003-2017)



Fonte: IBGE, Land Matrix. Cálculos próprios.

Essa influência do fenômeno da compra massiva de terras por agentes estrangeiros, que atinge alguns estados do Nordeste, para alguns atores (agremiações e empresários, principalmente) pode resultar importante no avanço do agronegócio, porém, na realidade, esses investimentos têm tido impactos socioeconômicos e ambientais negativos no nível territorial; uma especialização do uso do solo (paisagens uniformes) que afeta, entre outros, a produção de alimentos, e gera uma pressão maior no aumento dos preços da terra<sup>13</sup> por efeitos da especulação imobiliária, que estimula essas transações, levando como consequência o deslocamento de populações tipicamente rurais (Andrade; Oliveira, 2016).

Assim, o *land grab* no Brasil, na prática, reproduz e acentua os problemas estruturais típicos do subdesenvolvimento brasileiro. Neste cenário, o fenômeno do *land grab* agrava os problemas estruturais da concentração fundiária e da pobreza em áreas vulneráveis em matéria socioeconômica e ambiental, fatores que continuam uma longa tradição com raízes no período colonial e que sem dúvida representam um peso histórico que sustenta o atraso e o subdesenvolvimento<sup>14</sup>.

### Considerações finais

O *land grabbing* corresponde à compra massiva de terras, particularmente por estrangeiros nos países subdesenvolvidos. Em âmbito mundial, a compra de terras teve um novo ciclo crescente após a crise financeira de 2008. As transações com terras realizadas por agentes estrangeiros, principalmente compras e arrendamentos de longo prazo, têm tido como objetivo não apenas os investimentos produtivos por meio de plantações especializadas, mas também interesses financeiros, como a especulação imobiliária. Cumpre destacar que este fenômeno, no Brasil, tem ocorrido com grande força na fronteira agrícola, incluindo as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e com especial afetação na área conhecida como MATOPIBA.

Ao analisar as compras massivas de terras no Brasil, particularmente em alguns estados do Nordeste, verifica-se que grande parte dessas terras tem tido participação capitais estrangeiros, atingindo principalmente o estado da Bahia.

Em relação aos impactos, o *land grab* resulta não apenas no aumento dos preços da terra, mas na inserção desse ativo à lógica financeirizada do capital, na concentração fundiária e no deslocamento de populações tipicamente rurais dessas áreas que são ocupadas pelo capital estrangeiro e financeiro, gerando-se um processo de perpetuação da pobreza e da desigualdade.

Nesse sentido, a penetração do capital estrangeiro na questão fundiária, ao contribuir com a inviabilização da reforma agrária, torna mais difícil a materialização de políticas necessárias para mudar o perfil do capitalismo brasileiro como a redistribuição de terras.

---

(13) “Segundo o jornal O Valor, os projetos sucoalcooleiros implantados entre 2008 e 2010 provocaram a valorização das terras nas regiões de expansão dos cultivos de cana-de-açúcar, especialmente nas novas “fronteiras”, localizadas principalmente nos Estados de Tocantins, Goiás, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, com índices que chegam até a 33% de majoração nos preços. Dados sobre o comportamento do mercado de terras, calculados pelo Instituto FNP para várias regiões brasileiras, corroboram as informações da imprensa sobre aumentos nos preços dos imóveis rurais em áreas de expansão das monoculturas (soja e cana, sobretudo)” (Sauer; Leite, 2010, p. 3).

(14) Cumpre destacar que a perpetuação do subdesenvolvimento nos países da América Latina, particularmente o Brasil, deve-se ao fato dessas nações não terem passado por uma reforma agrária, pois se acredita que uma das formas de modificar esta situação seria por meio da distribuição de terras, o que significaria uma mudança na estrutura de posse e propriedade desse bem (Lipton, 2009).

Neste cenário complexo, que de forma persistente continua impactando a fronteira agrária, outro grave risco é o processo de desnacionalização do território em prol da valorização e centralização do capital, aprofundando os conflitos, a violência e a desapropriação. Dessa forma é privilegiado um mercado desregulado para a compra massiva de terras (*land grabbing* ou *land grab*), que ao perpetuar as estruturas arcaicas e dependentes, próprias do subdesenvolvimento, abrem um leque maior para o aprofundamento dos conflitos sociais, econômicos, ambientais e culturais.

### Referências bibliográficas

- AREZKI, Rabah; DEININGER, Klaus; SELOD, Harris. What drives the global “land rush”? *The World Bank Economic Review*, v. 29, n. 2, p. 207-233, 2015.
- BERNARDES, J. A.; Frederico, S.; GRAS, C.; Hernández, V.; MALDONADO, G. *Globalização do Agronegócio e land Grabbing*. A atuação das megaempresas argentinas no Brasil. Rio de Janeiro: Lamparina, 2017.
- BOECHAT, Cássio; TEIXEIRA PITTA, Fábio; DE ALMEIDA, Carlos. “Pioneiros” do MATOPIBA: a corrida por terras e a corrida por teses sobre a fronteira agrícola. *Revista NERA*, v. 22, n. 47, 2019.
- BORRAS JR., Saturnino; FRANCO, Jennifer; GÓMEZ, Sergio; KAY, Cristóbal; SPOOR, Max. Land grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, p. 845-872, 2012.
- DE ANDRADE, Maicon Leopoldino; DE OLIVEIRA, Gilca. A monocultura do eucalipto na Bahia: um retrato da apropriação privada da natureza e de conflitos sócio ambientais. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, n. 237, p. 294-326, 2016.
- DEININGER, Klaus; BYERLEE, Derek. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?* The World Bank, 2011.
- FAVARETO, Arilson. *Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteirada expansão agropecuária no cerrado*. São Paulo, 2019.
- FRANCO, Jennifer; BORRAS, Saturnino; ALONSO, Alberto; BUXTON, Nick; HERRE, Roman; Kay, Sylvia e FEODOROFF Timothé. *The Global Land Grab*. A primer. TNI Agrarian justice programme. Revised edition. First edition published in October 2012. Feb. 2013. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/landgrabbingprimer-feb2013.pdf>. Acesso em: 3 out. 2020.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 19. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1984.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Edições Loyola, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Banco de Dados Geodésicos*. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geodesia/sgb.shtm>. Acesso em: 3 ago. 2020.
- KAY, Sylvia. *Land grabbing and land concentration in Europe – a research brief*. Amsterdam: Transnational Institute, 2016.

- LAND MATRIX. *Dataset land grab*. Disponível em: <https://landmatrix.org/en/get-involved/>. Acesso em: 26 set. 2020.
- LENIN, Vladimir. *Obras Escogidas*. Tomo V (1913-1916). Moscou: Progreso, 1973. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/oe12/lenin-obrasescogidas05-12.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2018.
- LIMA, Thiago; OLIVEIRA, Erbenia Lourenço de. Corrida global por terras: os Estados Unidos como alvo? *Revista Tempo do Mundo*, v. 4, n. 2, p. 27-47, 2018.
- LIPTON, Michael. *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs*. Routledge, 2009.
- MANÇANO FERNANDES, Bernardo; FREDERICO, Samuel; IZÁ PEREIRA, Lorena. Acumulação pela renda da terra e disputas territoriais na fronteira agrícola brasileira. *Revista NERA*, v. 47, n. 22, p. 173-201, 2019.
- MONDARDO, Marcos Leandro; DE AZEVEDO, José Roberto Nunes. MATOPIBA: do domínio da terra e abuso da água aos territórios de resistências das populações tradicionais. *Revista NERA*, v. 22, n. 47, p. 297-320, 2019.
- NETO, Sebastião. Três décadas de eucalipto no extremo sul da Bahia. *GEOUSP Espaço e Tempo* (Online), n. 31, p. 55-68, 2012. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74252>. Acesso em: 3 out. 2018.
- PEREIRA, Lorena. Estrangeirização da terra no Brasil: notas teóricas e metodológicas. *Revista da Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Local Três Lagoas*, v. 29, n. 15, p. 70-91, 2019.
- PEREIRA, Lorena; ORIGUÉLA, Camila; COCA, Estevan. Dossiê MATOPIBA. *Revista do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA)*, Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), v. 47, n. 22, Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/issue/view/DOSSI%C3%8A%20MATOPIBA>. Acesso em: 20 out. 2020.
- PITTA, Fábio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa; BOECHAT, Cássio Arruda. A produção do espaço na região do MATOPIBA: violência, transnacionais imobiliárias agrícolas e capital fictício. *Estudos Internacionais*. Revista de Relações Internacionais da PUC Minas, v. 15, n. 2, p. 155-179, 2017.
- PITTA, Fábio Teixeira; VEGA, Gerardo Cerdas. *Impactos da expansão do agronegócio no Matopiba: comunidades e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Mórula, 2017.
- PLOEG, Jan Bouwer; BORRAS JR., Saturnino; FRANCO, Jennifer. Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis. *Canadian Journal of Development Studies*, v. 36, n. 2, p. 147-162, 2015.
- REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar. Financialization, land prices and land grab: a study based on the Brazilian reality. *Economia e Sociedade*, v. 26, p. 1149-1179, 2017.
- SAUER, Sérgio; LEITE, Pereira Sérgio. A estrangeirização da propriedade fundiária no Brasil. *Carta Maior*, 2010.

SPIELDOCH, Alexandra; MURPHY, Sophia. Land grab: The Race for the World's Farmland. *Retrieved on November*, v. 3, 2009.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA – SEI. *Cidades do Agronegócio no Oeste Baiano*. Salvador, out. 2017. (Textos para discussão, n. 13). Disponível em: [https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/textos\\_discussao/texto\\_discussao\\_13.pdf](https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/textos_discussao/texto_discussao_13.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

VENENCIA, Cristian; AGUERO, José Luiz; BARBOSA, Ariela G. J. Salas; SEGHEZZO, Lucas. Land Matrix y las grandes transacciones de tierras en América Latina y Caribe. IN: COSTANTINO, Agustina (Org.). *Fiebre por la tierra – Debates sobre el land grabbing en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo, 2019, p. 79-98.

WILKINSON, John. *Land grabbing e estrangeirização de terras no Brasil*. Rio de Janeiro, 2017.

# A pobreza e a desigualdade: uma realidade brasileira no século XXI

Márcia Nair Cerdote Pedroso <sup>1</sup>

## Resumo

*A pobreza e a desigualdade social no Brasil podem ser buscadas em suas raízes históricas, em um passado marcado pela presença de quatro séculos de escravidão, pelo caráter específico de um capitalismo tardio, por um acelerado processo de urbanização, pela ausência de uma reforma agrária e pela falta de políticas urbanas e sociais consistentes. Esse processo produziu um dos países mais desiguais do mundo, onde as estruturas econômicas e sociais tenderam muito mais para a reprodução da exclusão do que para a inclusão social. Nesse sentido, o referido artigo visa promover uma discussão em torno da problemática da desigualdade e da pobreza no Brasil, considerando-as como fenômenos que persistem ao longo do tempo. Busca-se traçar uma síntese sobre as políticas de enfrentamento à desigualdade estrutural brasileira no início do século XXI, ressaltando a insustentabilidade da redistribuição de renda e da redução das desigualdades ao longo do referido período.*

**Palavras-chave:** Desigualdade, Pobreza, Distribuição de renda.

## Abstract

### **Poverty and inequality: a Brazilian reality in the 21st century**

*Poverty and social inequality in Brazil can be looked for in its historical roots, in a past marked by the presence of four centuries of slavery, by the specific character of late capitalism, by an accelerated urbanization process, by the absence of agrarian reform and the lack of consistent urban and social policies. This process produced one of the most unequal countries in the world, where economic and social structures tended much more towards the reproduction of exclusion than towards social inclusion. In this sense, this article aims to promote a discussion around the problem of inequality and poverty in Brazil, considering them as phenomena that persist over time. It seeks to outline a synthesis about policies to confront Brazilian structural inequality at the beginning of the 21st century, highlighting the unsustainability of income redistribution and the reduction of inequalities throughout that period.*

**Keywords:** Inequality, Poverty, Income distribution.

**Códigos JEL:** D31, D33, D63, H53.

## Introdução

O crescimento da desigualdade e da pobreza em nível global tem despertado preocupação entre os estudiosos e os diferentes órgãos de pesquisa. A relevância da temática se dá por tratar-se de um fenômeno que ataca as condições de vida, dignidade e acesso para milhões de pessoas, tornando-se uma ameaça à questão social, ao desenvolvimento econômico e ao crescimento sustentável. O Banco Mundial (2018) informa que 3,4 bilhões de pessoas têm dificuldades para minimamente satisfazer as necessidades básicas e quase metade da população do mundo vive com menos de US\$ 5,50 por dia (cerca de R\$ 20,45). Enquanto isso, de acordo com a OXFAM (2020), em 2019, os bilionários do mundo somam apenas 2.153 indivíduos e detêm mais riqueza do que 4,6 bilhões de pessoas, ou cerca de 60% da população mundial.

---

(1) Doutoranda em Economia – Faculdade de Ciências Econômicas – UFRGS. Mestre em Desenvolvimento – UNIJUÍ-RS. E-mail: [mcerdote@gmail.com](mailto:mcerdote@gmail.com).

No que tange ao Brasil, a desigualdade social pode ser buscada em suas raízes históricas, em um passado marcado pela presença de quatro séculos de escravidão<sup>2</sup>, pelo caráter específico de um capitalismo tardio, por um acelerado processo de urbanização, pela ausência de uma reforma agrária e pela falta de políticas urbanas e sociais consistentes. Esse processo produziu um dos países mais desiguais do mundo, onde as estruturas econômicas e sociais tenderam muito mais para a reprodução da exclusão do que para a inclusão social. Nem mesmo a industrialização perseguida ao longo dos anos 1930-1980 foi capaz de modificar profundamente essa realidade.

A questão da desigualdade se acentuou nos anos de Ditadura Civil-Militar, tornando-se ainda mais robusta com as crises econômicas que afetaram o país nos anos de 1980 quando, além das deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico perseguido, os problemas sociais se tornaram verdadeiros obstáculos à conformação de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática. Diante desse quadro, somando-se ao fortalecimento das ideologias neoliberais nos anos 1990, as recomendações prescritas na Carta Constitucional de 1988 foram seguidas de maneira pontual e restrita, interrompendo de forma mais efetiva os anseios pela equidade social e, portanto, de combate à desigualdade e à pobreza. A virada do século trouxe novas perspectivas com a chegada do presidente Luís Inácio Lula da Silva que trazia como prioridade política o combate à pobreza e à fome.

É a partir deste cenário que o presente artigo propõe uma discussão em torno da problemática da desigualdade e da pobreza, considerando-as como fenômenos que persistem ao longo do tempo. Nessa perspectiva, busca-se enfatizar os avanços e limites das políticas públicas implementadas no início do século XXI no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social e o combate às desigualdades. Para tanto, a primeira seção busca realizar um breve resgate histórico da desigualdade estrutural brasileira. A segunda seção irá tratar sobre a questão da pobreza e da desigualdade no Brasil e as vias de enfrentamento no início do século XXI, desenvolvendo uma abordagem focada nessa problemática. Já a terceira seção busca traçar a insustentabilidade das políticas redistributivas de renda e de redução das desigualdades, demonstrando que a concentração da renda e das desigualdades são faces da mesma moeda. Logo a seguir, pontua-se as considerações finais.

## **1 Uma breve síntese da desigualdade histórica e estrutural brasileira**

A desigualdade socioeconômica brasileira tem suas raízes no processo de colonização por parte dos Europeus ao longo dos séculos XVI à XIX. Nem mesmo a Independência Política de

---

(2) Uma importante obra sobre o papel da escravidão na formação da sociedade brasileira é o clássico “Dialética Radical do Brasil Negro” de Clóvis Moura. Em sua síntese, Moura (1994) propõe o entendimento do escravismo no Brasil a partir de dois períodos: o Escravismo Pleno, até 1850, e o Escravismo Tardio, de 1850 até 1888. Segundo o autor, ao longo da primeira fase foi se estruturando em toda a sua plenitude a escravidão, configurando praticamente todo o comportamento das classes fundamentais da sociedade, senhores e escravos, levando as demais camadas, grupos e segmentos, a moldarem sua conduta e seleção de valores conforme tal dicotomia. Já na segunda fase, a do Escravismo Tardio, ocorreu um cruzamento rápido e acentuado de relações capitalistas em cima de uma base escravista, ou seja, a “modernização capitalista” não produziu uma ruptura radical com a formação social herdada da fase do Escravismo Pleno. A Abolição da Escravatura, ocorrida em 1888, tampouco foi suficiente para romper radicalmente com tal realidade. Florestan Fernandes (1978) chama atenção para o fato de que a ausência de uma transição que garantisse, protegesse e preparasse o liberto dificultou profundamente a sua inserção no novo regime de vida e de trabalho. Nesse sentido, a Abolição acabou assumindo “o caráter de uma espoliação extrema e cruel”. Ver: Clóvis Moura (1994) e Florestan Fernandes (1978).

Portugal, em 1822, foi capaz de romper com as estruturas socioeconômicas do período anterior. Fora mantida a escravidão, o latifúndio agroexportador e o mercado interno permaneceu quase inexistente. Apesar do avanço representado pela abolição da escravidão, em 1888, os afro-brasileiros continuaram sendo discriminados em razão do analfabetismo e do acesso restrito a terra, uma vez que não houve reforma agrária e nenhuma outra política de amparo que permitisse o mínimo de inclusão dos libertos. A Proclamação da República, em 1889, e a Nova Constituição em 1891, representaram a montagem de uma estrutura política que limitava o exercício do poder ao revezamento entre as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais, na chamada política do Café com Leite. Ao mesmo tempo, a economia nacional foi colocada à serviço de uma política de garantia de lucro aos cafeicultores e aos setores estrangeiros que os financiavam, secundarizando outros setores da economia como o industrial, que fora impulsionado no final do Segundo Império. Tal política redefinia os fatores de exclusão social, tanto no meio rural, como no meio urbano, onde aos escravos libertos se somavam levas de imigrantes descapitalizados e sem direitos sociais<sup>3</sup>.

A Revolução de 1930 foi impulsionada com o objetivo de redefinir as estruturas socioeconômicas e políticas do Brasil através da substituição do modelo primário exportador, até então predominante, por um modelo industrial de desenvolvimento. Os grupos sociais que sustentaram o governo Getúlio Vargas trouxeram à tona uma política industrializante que se complementava com a garantia de direitos aos trabalhadores urbanos. A Consolidação das Leis Trabalhistas, promulgadas em 1943, representou um marco nesse processo. Porém, em que pese tal avanço, a maior parte da população brasileira composta por trabalhadores rurais não foi atingida por esses direitos, uma vez que os direitos trabalhistas não os alcançava. Ao mesmo tempo, a estrutura agrária não sofreu alteração alguma, mantendo-se intactos os latifúndios originários da colonização. Assim, nem mesmo as mudanças no bloco do poder e no modelo de desenvolvimento foram capazes de romper com os principais pilares da desigualdade social brasileira.

O período situado entre o imediato Pós-Guerra até a década de 1960 (1945-1964) foi marcado por um processo de continuidades e contraposições em relação ao período iniciado em 1930. O predomínio das ideias desenvolvimentistas levou ao aprofundamento da industrialização, sobretudo, no governo JK (1956-1960). Porém, mais uma vez, os pilares da desigualdade não foram atacados. Foi somente com a crise de esgotamento do modelo de substituição de importações, nos primeiros anos da década de 1960, que foram propostas reformas nas quais propunham mudanças na estrutura social brasileira. As chamadas *Reformas de Base*<sup>4</sup> proclamadas pelo governo João Goulart foram abortadas pelo Golpe Civil-Militar em 1964.

---

(3) Sobre o tema, além dos já citados Clóvis Moura (1994) e Florestan Fernandes (1978), outras obras importantes são: George Andrews (1998), Sidney Chalhoub (2012) e Pedro Fassoni Arruda (2012). Para uma análise da transição do Império para a República ver: Saes (1985).

(4) As “Reformas de Base” incluíam um conjunto de medidas consideradas necessárias, tanto pelas esquerdas quanto pelos progressistas, para: superar o atraso histórico, sair da crise global em que a nação estava mergulhada, integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país rumo ao desenvolvimento econômico e social. Numa perspectiva de viabilizar o desenvolvimento capitalista brasileiro de forma independente (Brum, 2010, p. 269). Tais reformas, conforme menciona Moniz Bandeira (1978), não visavam ao socialismo, tratavam-se de reformas democrático-burguesas e tendiam a viabilizar o capitalismo brasileiro, embora sobre outros alicerces, retirando-os do atraso e proporcionando mais autonomia. Ver: Moniz Bandeira (1978).



Os governos da Ditadura Civil-Militar, que perdurou de 1964 até 1985, mesmo mantendo a lógica da expansão produtiva iniciada em 1930, ampliaram a desigualdade social em relação ao período anterior. Mattos et al. (2015) quando analisam as reformas estruturais promovidas pelo PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) e os seus efeitos distributivos, ilustram um padrão de acumulação caracterizado pela exclusão, evidenciando a visão elitista dos formuladores da política econômica do período, onde distribuiu-se favores tributários e/ou fiscais para parcelas do setor privado de maior poder econômico (ou político) em uma sociedade já originalmente marcada por acentuada desigualdade<sup>5</sup>. As reformas estruturais e políticas adotadas no período imediato à ascensão dos militares tiveram efeito progressivo sobre a concentração de renda. Nota-se que “a fração do centésimo mais rico, que chegara a 17-19% às vésperas do golpe, aumentou continuamente até 1971, quando atingiu 26%, maior percentual desde os anos 1940” (Ferreira de Souza, 2018, p. 312). Na fase do Milagre Econômico (1968-1973) enquanto a economia brasileira crescia em média 11,2 % a.a., e na fase posterior, entre 1974-1980, a uma média de 6,9% a.a., a concentração pessoal da renda assumia proporções alarmantes. Argemiro Brum (2010, p. 348) menciona que no período entre 1960 a 1980, os 10% mais ricos da População Economicamente Ativa (PEA) aumentaram de menos de 40% para mais de 50% sua participação relativa na renda nacional; os 10% da PEA intermediários permaneceram na mesma posição, um pouco acima de 15% de participação na renda; já os 80% da PEA composto pelos mais pobres, sofreram perdas substanciais na participação da renda produzida, uma vez que reduziu-se de 44,8% para apenas 33,7%. Ou seja, os ricos tornaram-se proporcionalmente mais ricos e os pobres, por sua vez, relativamente mais pobres.

Pochmann (2011, p. 127) chama atenção para o fato de que o ciclo de expansão produtiva que perdurou dos anos 1930 a 1980 estabeleceu à economia social um papel secundário. Naquele período “predominou a máxima governamental de atribuir à dinâmica do rápido crescimento econômico a própria responsabilidade pela trajetória de distribuição da renda”. O resultado foi que o processo de industrialização das décadas de 1950 e 1960 não produziu “um movimento natural de superação do quadro de desigualdade e pobreza”. Ao mesmo tempo, o ciclo acelerado de crescimento durante o Milagre Econômico demonstrou que, de um lado, “o crescimento lastreado no consumo era possível, mas de fôlego curto”, de outro lado, que “para superar a restrição era necessário mudar o modelo de crescimento com um conjunto de investimentos que incorporassem objetivos distributivos, em especial, que permitisse a ampliação do acesso aos bens e serviços públicos sociais” (Dedecca, 2014, p. 413-417).

Na década de 1980, em meio ao processo de redemocratização e o reemergir da sociedade civil brasileira, a temática da pobreza e da desigualdade social sofreu uma ressignificação. Fruto deste momento, a Constituição de 1988 foi “responsável pela consolidação dos grandes complexos do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social)” (Pochmann, 2011, p. 127). Porém, “a redemocratização do país e as reformas de proteção social coincidiram com o esgotamento do *Estado nacional*

---

(5) Um estudo sobre o papel excludente das políticas econômicas adotadas no período imediato ao Golpe Civil-Militar, as reformas estruturais promovidas pelo PAEG, bem como, os resultados destas políticas sobre o perfil distributivo brasileiro, pode ser encontrado em: Mattos et al. (2015).

*desenvolvimentista*. A crise internacional de 1982 ampliou a vulnerabilidade externa, o endividamento e as pressões inflacionárias” (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 330). Ou seja, o período mostrou-se marcado por grandes turbulências econômicas e inúmeras tentativas frustradas de estabilização. Se percebeu que, enquanto o país rumava para retomada da democracia, a participação dos 50% mais pobres na renda nacional diminuiu de 14,5%, em 1981, para 12,6%, em 1990; a dos 40% intermediários também diminuiu de 40,6% para 39,9%; já a participação dos 10% mais ricos aumentou de 44,9% para 48,1% no mesmo período (Brum, 2010, p. 423). Isso demonstra o agravamento na concentração de renda que pode ser percebida através do comportamento do Coeficiente de Gini<sup>6</sup>. Em 1980, esse índice foi de 0,59, aumentando para 0,64 em 1989. E o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza passou de 29,5 milhões, o que representava 24,8% da população em 1980, para 39,2 milhões em 1989, representando naquele ano 27,2% da população (Souza, 2008, p. 198).

Na década de 1990 a sucessiva regulação de políticas públicas teve o papel de impedir um maior agravamento do quadro social, diante do crescimento do desemprego e da concentração da renda. Campos (2015, p. 31) mostra que, entre 1992 e 1993, a taxa de pobreza aumentou de 42,1% para 43,0%, e entre 1993 e 1995, diminuiu de 43,0% para 35,1%, mantendo-se em torno de 35,0% entre 1995 e 2003. Já o índice de Gini, depois de atingir seu nível máximo de 0,604 em 1993, declinou gradualmente até 2001, quando chegou a 0,596. Tal comportamento demonstra que apenas após a estabilização da inflação em 1994 é que se torna perceptível a inclusão social via políticas públicas. Do ponto de vista da desigualdade, tal expansão dos direitos sociais ocorreu via inclusão e não via redistribuição, numa forma progressiva de incorporação dos mais pobres aos serviços públicos, ou, melhor dizendo, “na política social prevaleceu a assistencialização do gasto público, com importante focalização das ações” (Pochmann, 2011, p. 130).

Essa dinâmica reflete o impacto das reformas neoliberais implementadas a partir dos anos 1980 e aprofundadas nos anos 1990, nas quais impuseram transformações econômicas e sociais que restringiram o regime de bem-estar que se desenhava durante o período de redemocratização. As políticas sociais se subordinaram aos compromissos macroeconômicos, às políticas nacionais liberalizantes e a reinserção passiva e subordinada do país no processo de globalização econômico-financeira. Esse cenário acabou por deteriorar os anseios de uma tessitura social mais harmônica, provocando a desestruturação do setor público e a fragmentação e burocratização das políticas sociais. Ou seja, o paradigma neoliberal predominante na década representou um reforço da condição periférica do país.

Nessa perspectiva, chama atenção a observação de Pochmann (2011, p. 182-183), quando diz que “o traço marcante da experiência brasileira de abandono do primitivismo da sociedade agrária” foi o fato de que o país, como parte da periferia do capitalismo, não registrou “idêntica trajetória de avanços na proteção social e trabalhistas, conforme observado nas nações desenvolvidas do século 20, mesmo quando apresentaram ritmo superior de crescimento econômico”. Sendo assim, a condição

---

(6) O índice de Gini, que varia de zero a um, é um indicador da igualdade ou desigualdade de uma distribuição. Quando igual a zero, significa a situação teórica de igualdade. Quando igual a um, ocorre a situação de máxima desigualdade. Portanto, quando se aproxima de um, significa que uma dada distribuição está se concentrando.

de pertencimento à periferia do capitalismo mundial é requisito fundamental para “o entendimento acerca da construção e desenvolvimento do sistema de bem-estar social” no Brasil. Tal fato fica evidente quando se verifica que, mesmo com a industrialização iniciada na década de 1930, “as principais características do subdesenvolvimento não foram abandonadas, tais como a enorme assimetria econômica setorial e regional e a permanência de significativa parcela da população prisioneira de condições extremamente precárias de vida e trabalho”. Dessa forma, o enfrentamento da desigualdade estrutural brasileira seguiu como um dos principais desafios nas primeiras décadas do século XXI.

## **2 A questão da pobreza e da desigualdade no Brasil no início do século XXI**

O início do século XXI traçou um novo cenário de desenvolvimento para o Brasil e, conseqüentemente, para as questões sociais e a redução das desigualdades socioeconômicas. A chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência do país, em 2003, um governo de centro-esquerda, trazia perspectivas em relação a uma nova agenda de desenvolvimento econômico-social. Mesmo tendo adotado uma postura de conciliação, exemplificada pela manutenção do tripé da política macroeconômica (regime de metas de inflação, câmbio flutuante e a manutenção de superávit primário), o governo procurou, dentro dos limites políticos e econômicos estabelecidos, a não reprodução do pensamento neoliberal difundido ao longo dos anos anteriores. Dentro da reorientação política e econômica, o governo Lula procurou estratégias que possibilitassem a retomada de um projeto nacional de desenvolvimento, com ênfase voltada para um modelo social-desenvolvimentista.

A nova política de desenvolvimento enfatizava: a atuação do Estado na regulação dos mercados, defendendo o papel atuante das agências reguladoras; o fortalecimento dos bancos públicos que deram a base de sustentação para o crescimento da economia, na medida em que possibilitavam o acesso ao crédito e as políticas de consumo de massa e a atuação nas ações de políticas anticíclicas em momentos de crise; o fortalecimento das empresas estatais que passaram a ocupar destaque na agenda oficial. Tratava-se de uma agenda voltada a enfatizar o investimento público e a dinâmica do mercado interno, com vistas a elevar a demanda agregada, a produtividade e o crescimento econômico. A postura em favor do crescimento foi explicitada no início de 2007 quando, visando reforçar o papel do Estado na condução dos investimentos públicos e privados, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Calixtre e Fagnani (2018, p. 334) mostram que o “PAC privilegiou obras de infraestrutura e contribuiu para ampliar o investimento público de 1,6% para 3,3% do PIB entre 2006 e 2010”. Bielschowsky (2014), por sua vez, destaca que as taxas de investimento se elevaram, em média, mais de 5 pontos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) entre os anos de 2003 e 2010, mostrando que “saltou de 14 a 19% (a preços constantes de 2000), sob o impacto do crescimento econômico e do PAC, e permaneceu nesse patamar no período 2011-2013”.

A Tabela 1 mostra a evolução do investimento total, Público e das Estatais Federais no período 2006-2013.

Tabela 1  
Evolução do investimento total, público e das estatais federais em % PIB: Brasil -2006-2013

	FBCF total/ PIB	FBCF Privado/ PIB	FBCF Público/ PIB* (% total)	Estatais federais/PIB* (% total)	FBCF Público sem Estatais/PIB* (% total)
2006	16,6	13,6	3,0 (18)	1,0 (6)	2,0 (12)
2007	17,8	14,9	2,9 (16)	1,1 (6)	1,8 (10)
2008	19,3	15,6	3,7 (20)	1,4 (8)	2,3 (12)
2009	18,0	13,8	4,2 (23)	1,8 (10)	2,4 (13)
2010	20,3	15,6	4,7 (23)	1,9 (9)	2,8 (14)
2011	20,7	16,6	4,1 (20)	1,7 (9)	2,4 (11)
2012	19,7	15,3	4,4 (22)	2,0 (10)	2,4 (12)
2013	20,2	15,8	4,4 (22)	2,0 (10)	2,4 (12)

Fonte: IBGE, Contas nacionais Trimestrais, 1º trimestre de 2014.

\*Dados do Ministério da Fazenda, fevereiro de 2014 (Mantega, 2014; Kerstenetzky, 2016, p. 44).

Dweck e Rossi (2019, p. 99-100) descrevem o padrão de desenvolvimento recente (década de 2000 e início da década de 2010) como um padrão de crescimento que trazia o destaque central dos investimentos públicos, acompanhado da política fiscal e distribuição de renda. Na avaliação dos autores, o novo modelo de desenvolvimento rompia com a tradição do país, de modo que logrou ao mesmo tempo o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais. O que diferenciava das experiências de modelos de crescimento anteriores foi que esse se apoiou em dois pilares: na expansão do mercado de consumo de massa e no investimento, público e privado induzido pelo governo, em infraestrutura. A política fiscal cumpriu papel fundamental, facilitando as políticas redistributivas que contribuíram para estimular o mercado interno e a expansão dos serviços públicos como saúde e educação. Tais políticas econômicas, somadas ao cenário do mercado externo favorável, marcado pelas altas taxas de crescimento chinesas e pelo aumento dos preços das *commodities*, resultaram numa aceleração do crescimento ao longo da primeira década dos anos 2000. A “economia saltou de uma taxa anual de crescimento médio de 2,1% nos anos de 1980 e 1990 para 3,7% na década de 2000” (Carvalho, 2018, p. 13). O crescimento econômico gerado impactou de forma positiva e ampla sobre as questões sociais, no que se refere às desigualdades das condições de vida, a reprodução da pobreza e a exclusão social.

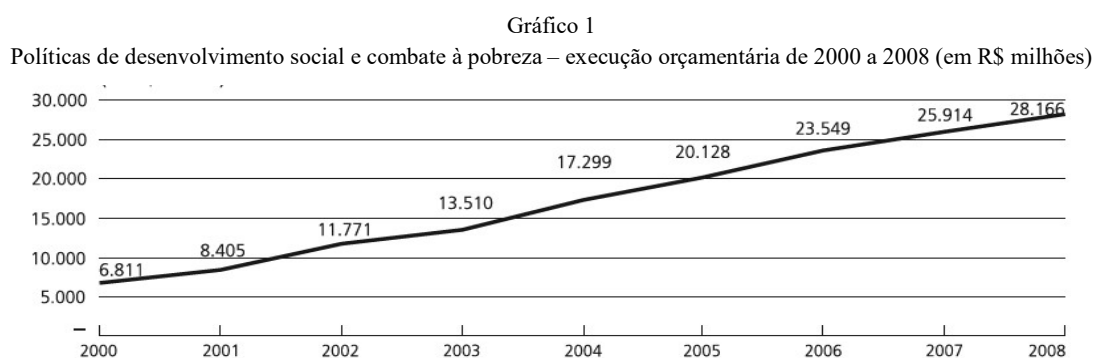
Calixtre e Fagnani (2018, p. 336) destacam que a articulação entre os objetivos econômicos e sociais pode ser percebida no direcionamento de políticas estratégicas, que se voltaram para quatro núcleos de proteção social<sup>7</sup>, quais sejam: a *ampliação do gasto social*, em decorrência do aumento da arrecadação e seus efeitos sobre a melhoria das contas públicas; a *recuperação do mercado de trabalho*, que experimentou forte geração de empregos formais, redução nas taxas de desocupação e elevação da renda do trabalho, somando-se ainda a valorização do salário mínimo; a *potencialização dos efeitos redistributivos da seguridade social* prevista pela Constituição de 1988, a afirmação da democracia e as novas gerações de políticas sociais; e o quarto núcleo integrou uma agenda de políticas públicas de *combate à pobreza extrema*<sup>8</sup>.

(7) A proteção social se configura em políticas sociais adotadas. Essa entendida como “expressão de uma estratégia nacional de transformação da economia e da sociedade de um país cujo passado e presente estão marcados por estruturas autônomas de reprodução de desigualdade e de subdesenvolvimento. Portanto a política social integra o conjunto de demais políticas e ações necessárias ao estabelecimento de uma estratégia desenvolvimentista” (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 329).

(8) A definição de pobreza monetária, conforme o IBGE (2019), se associa à privação do bem-estar, que pode ser entendida como a limitação da capacidade que os indivíduos possuem de participar da sociedade, o que envolve fatores diversos como, por exemplo, se

As políticas públicas de desenvolvimento social e combate à pobreza (DSCP), conforme aborda Moura (2010), foram o marco fundamental do início do século XXI. O autor destaca que “os investimentos em tais políticas se elevaram de R\$ 6,811 bilhões no ano de 2000 para R\$ 28,166 bilhões em 2008, o que representou um crescimento real de R\$ 21,355 bilhões ou 313% em apenas oito anos. Esse crescimento “ocorreu com certa regularidade, apresentando uma média de R\$ 2,669 bilhões ao ano” (Moura, 2010, p. 76-79).

A evolução da execução orçamentária, ao longo do período, pode ser observada no Gráfico 1 a seguir:



Fonte: Moura (2010, p. 76).

O conjunto de iniciativas e investimentos de combate à pobreza abrangeu um amplo leque de políticas públicas que podem ser definidas, de acordo com Moura (2010) pelos seguintes grupos: *transferência de renda para idoso e deficientes*; *transferência de renda com condicionalidades*; *serviços, ações e programas de assistência social*; e *ações e programas de segurança alimentar*. A *transferência de renda para idosos e deficientes* contempla o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>9</sup>. A *transferência de renda com condicionalidades*, no ano 2000, contemplava apenas o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Entre 2001 e 2003, passa a contemplar os vários programas de transferência de renda criados no período, como Bolsa Escola Federal, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Agente Jovem. A partir

---

sentir seguro, ter acesso a oportunidades, ter uma alimentação adequada e ter bons relacionamentos sociais. Proni (2017) informa que, em outubro de 2003, o Governo Federal estabeleceu como critério para definir a “linha de pobreza” – e delimitar o público-alvo do Programa Bolsa Família (PBF) – uma renda mensal familiar per capita de R\$ 100 (na época o valor correspondia, aproximadamente, a US\$ 1,15 por dia), mas os beneficiários se concentrariam naqueles que estavam abaixo do limiar da pobreza extrema (renda mensal familiar per capita de R\$ 50). A Lei 10.836, que criou o *Programa Bolsa Família* em janeiro de 2004, definiu valores um pouco maiores: R\$ 120 e R\$ 60 (ou seja, seriam priorizadas as famílias com renda per capita até R\$ 2 por dia). Em 2011, com o Plano Brasil sem Miséria, essas linhas foram elevadas para R\$ 140 e R\$ 70. Em 2017, o Banco Mundial passou a diferenciar a linha de pobreza conforme o nível de desenvolvimento econômico das nações – a linha de pobreza internacional (IPL) –, onde relaciona o valor monetário que alguém precisa para atender as suas necessidades básicas e viver uma vida livre de pobreza. Estipula o valor de US\$ 1,90 diários per capita em Paridade de Poder de Compra (PPC) para as linhas de pobreza em países muito pobres. Para o Brasil, classificado como entre os países de rendimento médio-alto, o Banco Mundial sugere a linha de US\$ 5,50 por dia, para classificar as pessoas na situação de pobreza.

(9) Esses programas se caracterizam por conceder um benefício mensal no valor de um salário mínimo para deficientes integrantes de família extremamente pobres e idosos maiores de 65 anos. Refere-se a uma garantia de renda para a população que não compõe a População Economicamente Ativa (PEA). Tais características diferenciam essas modalidades de renda em relação aos grupos de transferência de renda com condicionalidades.

de 2004, esses programas se consolidam em torno do Programa Bolsa Família (PBF)<sup>10</sup>. O grupo dos *serviços, ações e programas de assistência social* compete a todos os projetos e programas implementados pela área de assistência e seguridade social no período<sup>11</sup>. Por último, as *ações e programas de segurança alimentar* consolidou ações implementadas na área de segurança alimentar, sobretudo, a partir de 2003, no âmbito do Fome Zero<sup>12</sup>, abrangendo medidas que visavam promover o acesso à alimentação e a água às populações de baixa renda. Aqui inclui-se o Programa de aquisição de alimentos da Agricultura Familiar.

A Tabela 2 ilustra a descrição dos valores investidos, entre o ano de 2000 e 2008, por grupos das políticas públicas mencionadas.

Tabela 2  
Políticas de desenvolvimento social e combate à pobreza segundo grupos de políticas públicas (em R\$ milhões)

Grupo de políticas públicas	Ano								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Transferência de renda para idosos e deficientes	6.007	6.876	7.384	8.027	9.137	10.609	12.837	14.313	15.666
Transferência de renda com condicionalidades	424	1.015	3.838	4.670	6.995	7.951	9.138	9.877	11.017
Serviços, ações e programas de assistência social	380	447	549	434	738	1.006	875	1.059	908
Ações e programas de segurança alimentar	-	66	-	378	429	562	698	665	575
Total	6.811	8.405	11.771	13.510	17.299	20.128	23.549	25.914	28.166

Fonte: Moura (2010, p. 76) utilizando-se dos dados do Siga Brasil, do Senado Federal. Considera valores pagos.

Nota: Valores anuais de 2000 a 2007 deflacionados para dezembro de 2008, pelo IPCA/IBGE.

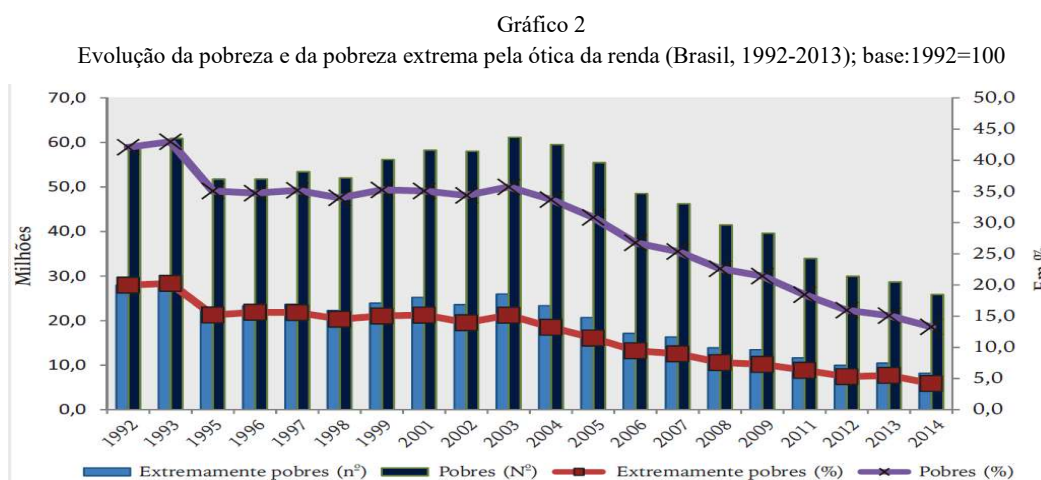
(10) A definição do *Programa Bolsa Família* de acordo com a página oficial: programa de transferência direta de renda com condicionalidades. O Programa atende as famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Foi utilizado um limite de renda para definir esses dois patamares. Assim, podem fazer parte do programa: todas as famílias com renda por pessoa de até R\$ 89,00 mensais; e famílias com renda por pessoa entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 mensais, desde que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Associa-se à transferência do benefício financeiro do acesso aos direitos sociais básicos —saúde, alimentação, educação e assistência social. (<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>). O programa foi uma combinação de vários outros programas pré-existentes: o Bolsa Escola Federal, o Cartão Alimentação, o Bolsa Alimentação e o Auxílio Gás. Em 2005, o PBF também incorporou o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI). Através do Bolsa Família, o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas. As contrapartidas para o recebimento do benefício incluem a frequência escolar de jovens e crianças e o acompanhamento médico de gestantes e crianças da família.

(11) Abrange, além das transferências monetárias para as famílias (previdência rural e urbana, assistência social e seguro desemprego), as ações e programas de proteção aos idosos, aos deficientes e aos jovens, entre outros. Agrupa também a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), as ações e programas organizados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas), incluindo as ações de proteção social básica, a exemplo dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), bem como as ações de proteção social especial, a exemplo dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) (Moura, 2010; Calixtre; Fagnani, 2018).

(12) O *Programa Fome Zero*, uma das principais políticas de combate à fome, foi criado em 2003, objetivando combater a fome e as suas causas estruturais que, por sua vez, geram a exclusão social e a pobreza. Com o Fome Zero, impôs-se uma ampla estratégia de formulação, mobilização e de integração de iniciativas que se voltaram tanto à produção, ao abastecimento e ao acesso aos alimentos, como à educação alimentar e nutricional. A garantia da segurança alimentar focou-se em três frentes: um conjunto de políticas públicas; a construção participativa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; e um grande mutirão contra a fome, envolvendo as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e todos os ministérios (Aranha, 2010).

Todas essas políticas e iniciativas se mostraram bastante exitosas no que se refere a redução da pobreza e da pobreza extrema durante o período. Nas palavras de Calixtre e Fagnani (2018, p. 348) “mais de 30 milhões de pessoas saíram da pobreza e outras 16 milhões, da pobreza extrema”. Os autores lembram que o Pronaf (Programa Nacional da Agricultura familiar), criado em 1996, destacou-se na expansão do investimento e novos contratos nos governos Lula e Dilma, atingindo mais de R\$ 22 bilhões em financiamento na safra de 2013-2014. Porém, “o principal *motor da redução da pobreza extrema* foi o sucesso do Programa Bolsa Família (PBF), que fora integrado ao Plano Brasil sem Miséria (PBM)<sup>13</sup>”. Bielschowsky (2014), ao comparar os relatórios dos *Planos Plurianuais* brasileiros entre os anos de 2002 e 2013, mostra que o PBF chegou a beneficiar 14 milhões de famílias em 2013, quando em 2002 os programas de transferências existentes cobriam apenas 3,6 milhões de pessoas. Somando a esses dados, Proni (2017, p.6), utilizando como referência os valores de 2003, informa que “a prevalência da pobreza caiu de 25% da população em 2003 para 7,5% da população em 2014, enquanto a pobreza extrema caiu de 10% para 3%”. Isso indica o quão relevante mostrou-se a trajetória de redução da pobreza, sobretudo, para aquela camada da população que atingia a pobreza em sua forma mais extrema.

A evolução da pobreza e da pobreza extrema pela ótica da renda (Brasil, 1992-2013) pode ser conferida no Gráfico 2.



Fonte: Ipea.

Observação: utiliza-se a linha de pobreza atualizada e estadualizada, de acordo com capacidades calóricas, para cada região brasileira. Não há uma linha de pobreza oficial no Brasil, ainda que os estudos do Ministério de Desenvolvimento Social apoiem-se numa linha única nacional, de acordo com os valores delimitados ao público-alvo do PBF, como balizadores na extrema pobreza e da pobreza, respectivamente (Calixtre; Fagnani, 2018, p. 348).

(13) Em junho de 2011, o Governo Federal, representado pela presidenta Dilma Rousseff, lançou o *Plano Brasil Sem Miséria* (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organizava em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. O corte de renda atingido era de R\$ 70 mensais domiciliar per capita quando da criação do programa em 2011 (IPEA, 2017).

Houve, no período em questão, uma redução tanto dos índices de pobreza, como da desigualdade de renda. Ou melhor dizendo, ocorreu a combinação da expansão da renda nacional per capita com a queda da desigualdade pessoal da renda. Pochmann (2011, p. 146) pontua que “para os anos de 2004 e 2010, a renda per capita cresceu 2,9% como média anual, enquanto a desigualdade da renda pessoal caiu 1,5% em média, ao ano”. Dedecca (2014, p. 383) acrescenta que “a partir de 2003 todos os indicadores de renda passaram a apresentar elevações, sendo que aquele dos 20% das famílias de menor renda conheceu incrementos mais ponderáveis”. Tal “padrão de crescimento da renda foi mantido entre 2009 e 2011, apesar da crise internacional e da desaceleração da economia brasileira em 2011”. Por sua vez, a evolução positiva da renda garantiu a expansão de acesso a uma variedade de bens e serviços por parte das camadas da população que historicamente foram excluídas, fato esse que revela também a redução da desigualdade em diversos tipos de oportunidades e esferas sociais.

O melhor desempenho nos indicadores de mobilidade social associa-se ao conjunto de transformações na economia e nas políticas públicas. A recuperação do ritmo de crescimento da economia brasileira desde 2004 resultou do estímulo dos investimentos, da ampliação do mercado de consumo e da recomposição dos níveis de rendimento do trabalho. Processo esse alimentado pela política de valorização do salário mínimo<sup>14</sup> e pela capacidade de geração de empregos formais (Pochmann, 2011; Dedecca, 2014; Kerstenetzky, 2016; Carvalho, 2018; Calixtre; Fagnani, 2018; Campello, et al., 2018; Brenck e Carvalho, 2019). Conforme registros de Calixtre e Fagnani (2018, p. 339), “entre 2003 e 2014, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados”. Acrescenta-se que “em igual período, o estoque de empregos formais subiu de 29,5 milhões para 49,6 milhões”, o que significou uma criação média anual de empregos formais que “passou de um patamar de 630 mil entre 1996 e 2002 para 1,6 milhão (2003-2006), 2,3 milhões (2007-2010) e 1,3 milhão (2011-2014)”. Os autores ainda indicam que a taxa de desemprego, medida pela pesquisa Mensal de Emprego (IBGE), em 2014 atingiu 4,8% depois de ter registrado 13,1% em 2004. Tal dinâmica demonstra que a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, em conjunto com as transferências de renda da seguridade social, tiveram papel de destaque na ampliação da renda das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas. Esse considerado o núcleo do crescimento econômico (Calixtre; Fagnani, 2018). Em síntese, podemos dizer que o ritmo de crescimento e dinamismo econômico e social se dava numa espécie de retroalimentação.

O crescimento do PIB per capita também foi um fator determinante para que se desencadeasse melhorias na distribuição de renda. A mobilidade social, observada pela redução do índice de Gini, concomitante ao aumento da proporção salário/PIB, voltou a ser ascendente depois de duas décadas de estancamento. A renda das famílias cresceu especialmente nos estratos inferiores (Dedecca, 2014; Kerstenetzky, 2016; Calixtre; Fagnani, 2018; Carvalho, 2018; Campello et al., 2018; Gethin; Morgan, 2018). Como explica Campello et al. (2018, p. 11), entre 2002 e 2015, registrou-se um crescimento real da renda de 38% para o conjunto da população, sendo ainda mais acentuado entre os mais

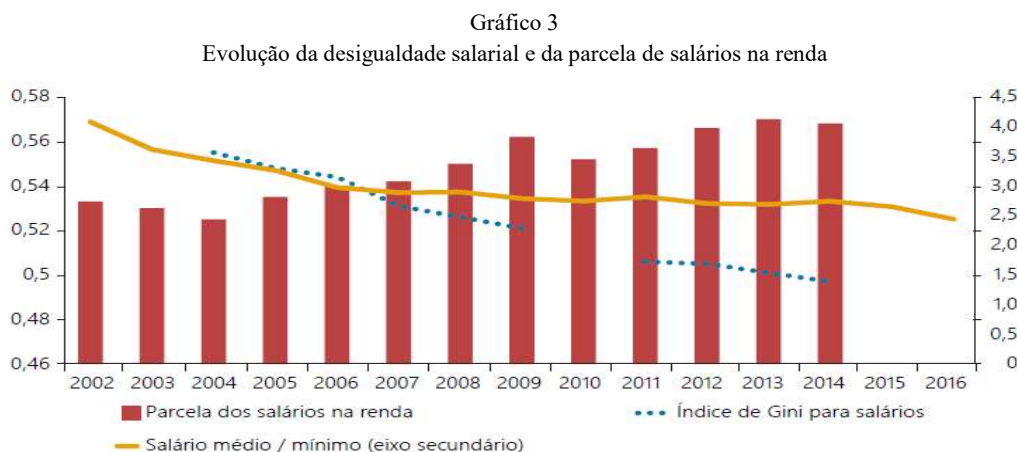
---

(14) A valorização do salário mínimo deve-se às mobilizações realizadas pelo movimento das Centrais Sindicais que em 2004 se organizaram em campanhas e marchas conjuntas, visando pressionar o governo sobre a importância de tal política. Como resultado dessas marchas, o salário mínimo, em maio de 2005, passou de R\$ 260,00 para R\$ 300,00. No mês de abril de 2006, foi elevado para R\$ 350,00, e, em abril de 2007, corrigido para R\$ 380,00. Já para março de 2008, o salário mínimo foi alterado para R\$ 415,00 e, em fevereiro de 2009, o valor foi fixado em R\$ 465,00. Em janeiro de 2010, o piso salarial do país passou a R\$ 510,00, resultando em aumento real de 6,02%. Essa política tinha como critérios o repasse da inflação do período entre as correções, o aumento real pela variação do PIB, além da antecipação da data-base de revisão - a cada ano - até ser fixada em janeiro, o que aconteceu em 2010 (DIEESE, 2017).



pobres<sup>15</sup>. Os autores salientam que “a renda dos 20% mais pobres cresceu 4 vezes mais rápida que a dos 20 % mais ricos” (Campello et al., 2018, p. 11). Em consonância, Dedecca (2014, p. 383) mostra que os “10% de famílias de maior renda evoluiu abaixo do crescimento do produto interno bruto (PIB) durante o período 2001-2011, enquanto o rendimento médio acompanhou o incremento do produto”. Em relação “ao rendimento dos 50% das famílias de menor renda, este apresentou ganhos mais expressivos que os observados para o produto, sendo que, a partir de 2004, ele acompanhou a evolução do salário mínimo real”.

Outra importante mudança observada no período, conforme alude Carvalho (2018, p.21), se refere às “alterações no grau de disparidade entre as remunerações dos diferentes trabalhadores do mercado formal”. Diferente do “Gini para o total da renda, que inclui rendimentos financeiros, aluguéis e outras formas de rendas oriundas do capital, o índice de Gini para salários passa por uma redução substancial e contínua nos anos 2000, o que indica queda na desigualdade salarial”. Tal “redução se dá sobretudo na base da distribuição: o salário dos 10% mais pobres aumenta em relação ao salário médio ou mediano”. Esse comportamento pode ser observado no Gráfico 3, a seguir.



Fonte: Parcela de salário na renda: Rugitsky (2017), apêndice 1; Índice de Gini para salários: PNAD (2017); Salário mínimo/médio: IPEA/PME (Brenck; Carvalho, 2019, p. 167).

Isso reflete o papel da valorização do salário mínimo. Estima-se “que entre 2007 e 2011 68,6% de redução da desigualdade salarial entre homens medida pelo índice de Gini deveu-se a aumentos do salário mínimo”. Nesses termos, Proni (2017, p. 5) pontua resumidamente a trajetória expressiva de redução da concentração, tanto no que se refere a renda domiciliar per capita, como as do rendimento do trabalho: o índice de Gini para a renda domiciliar per capita, reduziu de 0,594 em 2001 para 0,522 em 2013 e o índice dos rendimentos do trabalho, reduziu de 0,545 para 0,490 entre 2004 e 2014. Campello, et al. (2018, p. 2), então sintetizam que o processo de redução de desigualdades “reverteu uma tendência à concentração de renda que vivia o Brasil desde a ditadura militar e que ficou estagnada no início do período democrático”, onde mostra que “entre 1980 e 2001,

(15) A ampliação da renda acima da inflação ocorreu para todas as faixas de renda, apesar dos efeitos da crise econômica que já se fizeram sentir a partir de 2012 (Campello et al., 2018).

o Coeficiente de Gini ficou congelado no elevado patamar de 0,59, caindo, em 2015, ao seu nível mais baixo, 0,49”.

Em suma, os vários estudos apontados indicam que a redução das desigualdades e da pobreza no Brasil, no período considerado, estão relacionadas à melhora da renda das famílias e sua distribuição (distribuição da renda do trabalho, mobilidade, consumo das famílias), bem como, a geração de empregos formais, recuperação do salário mínimo, ampliação das transferências de renda e dos programas de combate à pobreza. Os dados revelam que a redução da desigualdade se destaca para a base da distribuição (com a diminuição da disparidade salarial), sendo que a parcela de renda apropriada pelos mais ricos se manteve estável (Brenck; Carvalho, 2019). Essas transformações tiveram impacto no padrão de consumo das famílias brasileiras. Certos tipos de produtos e serviços, que antes permitia-se o consumo e acesso apenas aos mais ricos, passaram a ser consumidos também pelas populações de rendas mais baixas.

Ainda, não se pode deixar de ponderar que o sucesso dos resultados sociais, com redução da pobreza e das desigualdades, em grande medida, também deveu-se ao desempenho econômico e a conjuntura do período: a dinâmica da inflação da década de 2000 que se comportou em torno de 5% entre 2004 e 2011, permitindo a preservação do poder de compra dos salários e da proteção social estabelecida pelas políticas públicas; ao *efeito China* sobre os preços dos bens, ou seja, a valorização cambial e o barateamento dos equipamentos domésticos e de vestuários realizados via importação; e o aumento do crédito que viabilizou o mercado de consumo<sup>16</sup>.

### 3 A insustentabilidade da redistribuição de renda e da redução das desigualdades

O rol das transformações positivas em torno da desigualdade e da pobreza, que vinha ocorrendo na primeira década dos anos 2000, entrou em ritmo de desaceleração e retrocessos a partir da segunda metade dos anos 2010, sobretudo, com a forte recessão pós-2014 e os ajustes<sup>17</sup> implementados visando conter a instabilidade. Tal cenário ocasionou um impacto negativo e agressivo sobre os gastos destinados às políticas sociais de combate à pobreza e à desigualdade. Quadros (2019) considera que uma das manifestações mais agudas que se instala em 2015 é o processo de empobrecimento da população brasileira<sup>18</sup>. Nesse caso, como sugere Kerstenetzky (2016), teria se esgotado o modelo de *crescimento redistributivo*. Modelo esse caracterizado, segundo a autora, por um processo de

---

(16) Para uma compreensão mais detalhada à cerca dos elementos que contribuíram para a dinamização do consumo das famílias (dinâmica da inflação, *efeito China* e acesso ao crédito), ver: Dedecca (2014).

(17) No seu breve segundo mandato, o governo Dilma (2015-2016), diante dos fortes efeitos da crise econômica, promoveu uma orientação macroeconômica no sentido de conter a demanda doméstica e realizar o “ajuste dos preços estratégicos”, visando manter o grau do investimento, o que significava, conforme Mello e Rossi (2018), a adoção de uma “política de austeridade”. Para esses autores, em 2015, o governo optou por um “choque recessivo” que marcou uma virada na política econômica abrangendo: o choque fiscal, o choque de preços administrados, o choque cambial e o choque monetário. O choque recessivo e as políticas de austeridade, aplicadas numa economia que já vinha fragilizada, ocasionou uma desaceleração em todos os indicadores econômicos e sociais, levando o Brasil a vivenciar uma das maiores crises da sua história. Tal fato, aliado a crise política, foi responsável pela desestabilização do governo Dilma no qual resultou no rearranjo de forças políticas que impulsionaram o processo de *impeachment*.

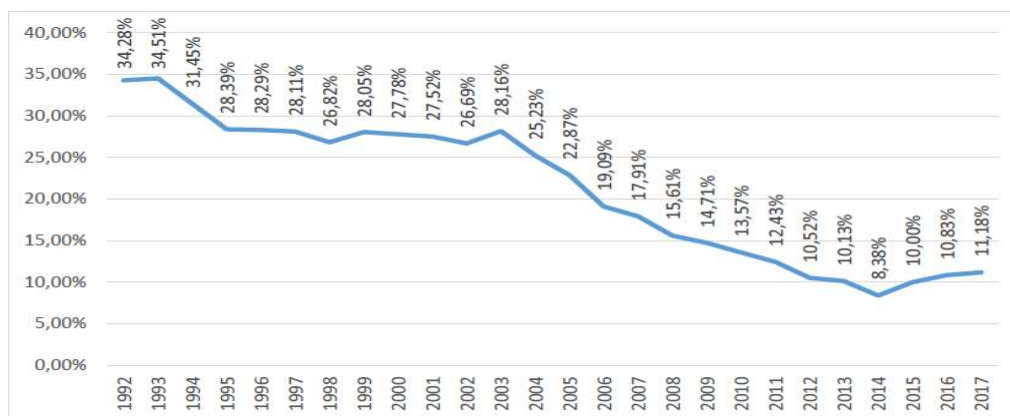
(18) Sobre a dimensão da crise social e da mobilidade social descendente, ver: Quadros (2019).

crescimento em que a renda da população aumenta enquanto a desigualdade diminui, crescendo com mais intensidade nos estratos inferiores em relação aos estratos superiores da distribuição.

A pobreza voltou a aumentar em um cenário de recessão e de aumento do desemprego. Marcelo Neri (2019, p. 15) no documento *A Escalada da Desigualdade* da Fundação Getúlio Vargas, utilizando a metodologia da FGV Social, revela que “apenas em 2015, a pobreza subiu 19,3% no Brasil, com cerca de 3,6 milhões de novos pobres”. Desde o final de 2014 até o final de 2017 o aumento da pobreza foi de 33%, passando de 8,38% para 11,18% da população brasileira. Esses números representam 23,3 milhões de pobres no país, resultado de uma adição de 6,27 milhões de novos pobres às estatísticas sociais<sup>19</sup>.

O Gráfico 4 explica os dados acima apontados.

Gráfico 4  
Pobreza no Brasil – Proporção dos pobres % – Série Harmonizada



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNAD, PNADC Trimestral e PNDC Anual/IBGE (Neri, 2019, p. 15).

Neri (2019) ainda pondera que “embora a desigualdade medida por métricas usuais, como o índice de Gini, não tenha aumentado em 2015, a desigualdade relevante em termos de pobreza explodiu”, enquanto a “média de renda caiu 7% a renda dos mais pobres caiu 14%”. Em grande medida, um “resultado direto do congelamento nominal do Bolsa família em 2015, quando as taxas de desemprego e inflação atingiram os dois dígitos”. Isso resultou num cenário em que “os mais pobres tiveram a sua crise dobrada em relação à média geral da nação enquanto os brasileiros medianos tiveram a sua perda reduzida à metade” (Idem, p. 18).

A *Síntese dos indicadores sociais* de 2017 do IBGE, que utiliza a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) de 2012 a 2016 para construção de seus indicadores, indica que a porcentagem da população com renda per capita até um quarto do salário

(19) A linha de pobreza utilizada é a da FGV Social, cujo valor em agosto de 2018 corresponde a R\$ 233,00 mês por pessoa. O movimento de empobrecimento supracitado inclui o aumento de 19,3% da pobreza entre 2014 e 2015 pela PNAD antiga, 3,2% de aumento entre 2016 e 2017 da PNAD anual e mais 8,33% de incremento entre 2015 e 2016 (Neri, 2019).

mínimo (linha do Benefício de Prestação Continuada – BPC) aumentou de 8% em 2014 para 12,1% em 2016. Ao mesmo tempo, elevou-se para 4,2% a porcentagem de pessoas que se encontravam na pobreza extrema (renda domiciliar per capita até R\$ 85,00 mensais), enquanto que a pobreza (renda até R\$ 170,00) aumentou para 8,5% em 2016<sup>20</sup>. Por sua vez, a pobreza extrema alcançou a estimativa de 13,3 milhões de pessoas (6,5% da população em média) e a pobreza atingiu 52,2 milhões de pessoas em 2016 (cerca de 25,4% da população). Já para o ano de 2017, a OXFAM (2018), considerando o critério do Banco Mundial (US\$ 5,50 por pessoa/dia – cerca de R\$ 400 per capita/mês), aponta que havia 55 milhões de pobres no Brasil. O órgão ainda registra, incluindo o rendimento de todos os trabalhos, que a perda de rendimentos entre 2016 e 2017 foi de mais de 11% para os 10% mais pobres, caindo para 9% quando considerados todos os *decis* de rendimento. Em 2017 a renda média total deste grupo foi de apenas R\$ 198,03 mensais, valor que se encontra abaixo da linha de pobreza de acordo com o Banco Mundial. Esses dados evidenciam que a base da pirâmide perdeu mais, com destaque para os *decis* mais pobres.

Em relação ao ano de 2018, a *Síntese dos indicadores sociais* de 2019 do IBGE, utilizando o critério adotado pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza, revela que nesse ano o país registrava 13,5 milhões de pessoas com renda mensal per capita inferior a R\$ 145, ou US\$ 1,9 por dia. Esse número equivale à população da Bolívia, Bélgica, Cuba, Grécia e Portugal. O estudo ressalta que o percentual subiu de 5,8%, em 2012, para 6,5% em 2018, o que evidencia um recorde em sete anos. Ao deter-se às categorias dos rendimentos, a Síntese do IBGE mostra que, entre 2012 e 2014, o grupo dos 40% com menores rendimentos apresentou aumentos mais expressivos do rendimento médio domiciliar per capita, passando de R\$ 329,00 para R\$ 370,00. Porém, a partir de 2015, o rendimento médio deste grupo caiu para R\$ 339. Já o grupo dos 10% com maiores rendimentos sofreu uma modesta redução do rendimento médio entre 2012 e 2015 (de R\$ 5.408 para R\$ 5.373), mas passou a subir nos anos seguintes, resultando, ao final de 2018, em um rendimento médio de R\$ 5.764. Segundo o analista do IBGE Pedro Rocha de Moraes, esse movimento positivo dos indicadores do trabalho em 2018 foi mais relevante no trabalho informal. Ele ressalta que o valor dos rendimentos cresceu para toda a população, porém foi maior para os 10% com maiores rendimentos que se apropriaram de uma parcela maior do que os 40% com menores rendimentos, o que contribuiu para a ampliação da desigualdade.

Para o ano de 2019, Neri (2019, p.20) aponta que a desigualdade continuou aumentando e registrou elevação persistente no segundo trimestre do ano, superando o pico histórico observado em 1989: “desde o final de 2014 até o 2º trimestre de 2019, a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17%, a dos 10% mais ricos 3% e a dos 1% mais ricos cresceu 10%”. Ao mesmo tempo, a perda da renda média do trabalho entre todos os segmentos em idade ativa, não somente os ocupados, foi de -3,71% (Idem, p.10).

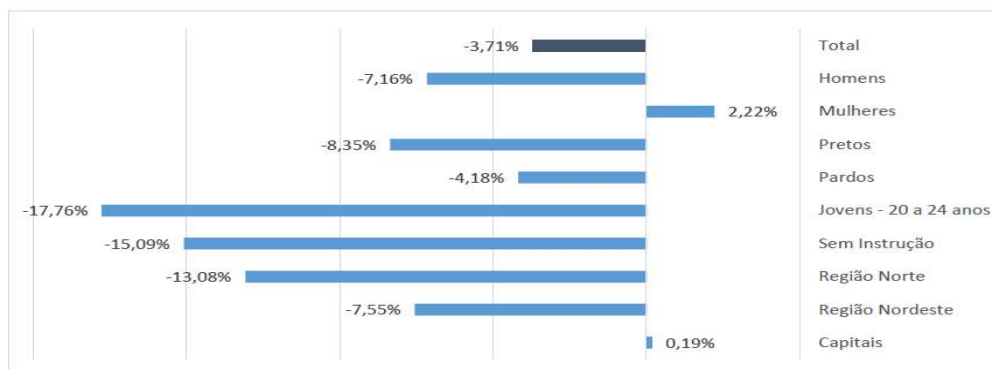
O Gráfico 5 a seguir busca evidenciar o comportamento da renda.

---

(20) Na edição da Síntese de 2017, o IBGE incluiu distintas “linhas de pobreza”. Para medir esse índice de pobreza foi adotado o critério do Banco Mundial (US\$ 1,90 dia – cerca de R\$ 133,70 por mês em 2016) (Proni, 2017).

Gráfico 5

Taxa de crescimento da renda individual trabalho por grupos tradicionalmente excluídos de 2014.T4 a 2019.T2



Fonte: FGV Social/CPS a partir de microdados da PNADC trimestral/IBGE. OBD: Renda habitual Individual do Trabalho – População em Idade Ativa (Neri, 2019, p. 10).

Em concordância com Moraes, Neri acrescenta que se trata de uma recessão na média e ganho no topo, significando que a base da distribuição teve quedas muito mais acentuadas que as da média. O estudo demonstra que a desigualdade de renda domiciliar per capita do trabalho vinha aumentando há 17 trimestres consecutivos, sendo o maior período de concentração da série histórica brasileira. Mais do que uma longa recessão acompanhada de lenta retomada, frisa o autor, “passamos do crescimento inclusivo à recessão excludente” (Idem, p. 20). Uma tendência que reforça um dos grandes problemas estruturais do país: a concentração de renda.

A tendência da concentração da renda é mais facilmente percebida quando analisadas as desproporções na distribuição de renda nacional pelos estratos sociais. Os dados da PNAD Contínua mostram que em 2018 as pessoas pertencentes ao último decil (10% mais ricos) detinham 43,1% da massa de rendimento médio mensal real domiciliar per capita, enquanto que o primeiro decil (10% mais pobres) se apropriavam apenas de 0,8% do total. Além disso, observou-se que esses 10% com maiores rendimentos detinham uma parcela da massa de rendimentos superior a dos 80% da população com os menores rendimentos (41,2%). Em relação as pessoas no último percentil da distribuição (o 1% mais rico), essas contavam com uma renda mensal média de R\$ 27.744, enquanto a metade mais pobre da população (50% com menor renda domiciliar per capita) recebia em média R\$ 820,00, ou seja, 33,8 vezes menos que os 1% do topo<sup>21</sup>.

Outros estudos ainda apontam que a desigualdade se torna mais expressiva quando avaliadas com base nos dados da Receita Federal referentes às declarações de Impostos de Renda de Pessoas Físicas (OXFAM, 2017; Proni, 2017; Morgan, 2018, Calixtre; Fagnani, 2018; Brenck; Carvalho, 2019, Ferreira de Souza, 2018). Brenck; Carvalho (2019, p. 167) sublinham que “entre 2006 e 2015, a fração da renda apropriada pelo 1% mais rico no Brasil foi um pouco menos de 25% da renda total,

(21) Ver: PNAD Contínua 2018: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país. 16/10/2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais>.

e o 0,1% mais rico detinha 11%”. Além do mais, “não houve tendência de queda nos últimos anos, ou seja, os mais ricos não foram afetados pela redução da desigualdade evidenciada nas pesquisas domiciliares”. Os autores argumentam que, entre as explicações para tal rigidez no topo, estaria o “fato de que ao mesmo tempo em que se fazia distribuição de renda via transferências e valorização do salário mínimo, o caráter regressivo da carga tributária era mantido”.

Marc Morgan (2018, p. 12), utilizando-se da metodologia desenvolvida por Piketty e Saez<sup>22</sup>, explicita os níveis de desigualdade de renda no Brasil entre os estratos dos 10% mais ricos, dos 40% médios e dos 50% inferiores na hierarquia da distribuição entre os anos de 2001 e 2015, combinando as informações do Imposto de Renda de Pessoa Física com as pesquisas domiciliares e as contas nacionais. O primeiro ponto observado pelo autor é a extensão da concentração da renda, onde ele mostra que “os 10% mais ricos da população recebem mais da metade de toda renda distribuída na sociedade, enquanto a metade inferior da população, um grupo cinco vezes maior, recebe entre quatro e cinco vezes menos”. Por sua vez, “os 40% médios da distribuição recebem em torno de um terço da renda total, menos que sua parcela proporcional”, evidenciando que a “desigualdade no Brasil é originada da grande polarização entre a parte superior e inferior da hierarquia”.

A extensão da concentração da renda observada por Morgan (2018) pode ser melhor compreendida ao observar a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3  
Crescimento da renda, recessão e desigualdade no Brasil, 2001-2015

Income Grup (distribution of average pre-tax fiscal income)	Total cumulative real growth (2001-2015)	Fraction of total growth captured (2001-2015)	Average income share (2001-2015)	Total cumulative real growth (2014-2015)
Full population	26,7%	100%	100%	- 9,2%
Botton 50%	49,8%	19,8%	12,1%	-11,8%
Middle 40%	24,9%	32,3%	35,0%	-10,5%
Top 10%	23,5%	47,9%	52,9%	- 7,6%
Incl. top 1%	21,4%	19,7%	23,6%	-7,0%
Incl. top 0,1%	22,5%	9,5%	10,9%	- 7,3%
Incl. top 0,01%	15,5%	3,4%	5,7%	- 9,0%
Incl. top 0,001%	1,5%	0,2%	3,2%	- 12,0%

Fonte: Morgan (2018, p. 19).

Nota: Distribuição da receita fiscal antes dos impostos entre adultos com divisão igual. A unidade é o indivíduo adulto (20 anos ou mais; a renda do casal é dividida por dois). Os percentis são definidos em relação ao número total de indivíduos adultos na população. As estimativas corrigidas combinam contas nacionais, pesquisas e dados fiscais, aumentando os totais para corresponder aos dados das contas nacionais para o mesmo conceito de renda (tradução da autora). (Idem, p. 19).

Na sequência, Morgan (2018, p. 18) analisa a desigualdade de rendimentos e crescimento, detendo-se no crescimento real acumulado e sua evolução nos diferentes grupos de renda ao longo

(22) Ver: Piketty e Saez (2003).

do período. O autor mostra que o crescimento do total da receita fiscal média foi de 27%, sendo distribuído da seguinte maneira: a taxa de crescimento dos 50% inferiores foi de 49,8%; a dos 40% médios foi de 24,9%; e a dos 10% superiores foi de 23,5%, conforme assinalado na Tabela 3. Apesar dos ganhos alcançados para os 50% da população inferior, o autor assegura que o topo da distribuição capturou a maior parte do crescimento da renda no período, com os 10% superiores capturando 47% do crescimento médio total. Mesmo com o forte crescimento no período, os 50% inferiores não capturam a maior parte do rendimento em razão dos níveis extremamente baixos de renda e da subsequente parcela baixa de renda (12% em média entre 2001 e 2015) obtida por esses. Os 1,4 milhão de ricos capturaram a mesma fração do crescimento total que os 70 milhões de brasileiros mais pobres. Com relação aos efeitos desiguais da recessão doméstica de 2015 sobre a renda da população, Morgan (2018, p. 18) aponta que “a renda por adulto caiu 9% em um ano para toda a população, mas o declínio foi mais forte na parte inferior da distribuição de renda, com a participação dos 50% inferiores caindo 12%”. O que confirma as visões já expostas ao longo deste artigo de que a recessão foi mais negativamente sentida pela população mais pobre do que pela população mais rica.

Assim sendo, o apanhado evidencia que a queda da desigualdade observada nos anos 2000 até a primeira metade da década de 2010, esteve centrada na evolução da renda corrente das famílias e seu poder de consumo, tendo sido acompanhada da evolução positiva de alguns indicadores sociais. A insustentabilidade desse processo já chamavam atenção de Pochmann (2011) em pleno período de otimismo econômico e social. Para o autor, o aumento da taxa relativa de pobreza indicava que a inclusão social via mercado de consumo – ampliando a renda dos segmentos que compõem a base da pirâmide – não se mostrava suficiente para alcançar a coesão social<sup>23</sup>. A redução da desigualdade acontecia ao mesmo tempo em que aumentava relativamente o padrão de riqueza existente no país.

Ainda sobre a insustentabilidade da redistribuição de renda e da redução das desigualdades, Brenck e Carvalho (2019, p. 174-175) indicam que a “redistribuição de renda” ocorrida no Brasil seguiu o que Morgan chama de *squeezed midle*, ou “aperto da classe média”, onde mostra que “os 50% mais pobres aumentaram sua participação na renda total (antes da tributação) de 12,6% para 13,9% entre 2001 e 2015, o 1% mais rico subiu a sua parcela de 26,2% para 28,3% e os 40% intermediários reduziram sua participação na renda de 33,1 para 30,6%”. Isso indica uma limitação econômica, dado que “as margens para expandir tal modelo de distribuição são bem menores do que se a transferência de renda fosse feita do topo para a base da distribuição”. Sobre o aumento da participação na renda total dos 1% mais ricos, os autores afirmam que os ganhos de capital foram os principais elementos responsáveis pela manutenção (e aumento) da renda no topo e pela perpetuação da desigualdade. A “renda relacionada ao capital respondeu por 26% da desigualdade entre os 10%

---

(23) Pochmann (2011, p. 167-168), indica que no período de 1995 a 2008, a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo per capita) foi de -0,9% a.a., enquanto a taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo per capita) foi de -0,8% a.a. Já no período 2003-2008, a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta foi de -3,1%, enquanto a taxa nacional de pobreza extrema foi de -0,2% a.a. A partir desses dados, o autor verifica que a taxa de pobreza cai mais rapidamente que a diminuição na medida da desigualdade. Isso significa que o combate à pobreza parece ser menos complexo que o enfrentamento da desigualdade de renda.

mais ricos em 2006, aumentando para 32% em 2012”, um processo que pode ser explicado pelas altas taxas de juros, o crescimento dos preços dos imóveis e dos ativos financeiros, bem como, pelo caráter regressivo dos imposto de renda no Brasil. Morgan (2018, p. 21-22) destaca que, no caso brasileiro, os proprietários corporativos pagam menos impostos sobre os lucros distribuídos (sendo completamente isentos) do que se acumulassem lucros na empresa (seja por ganhos de capital induzidos ou por investimentos adicionais para aumentar rendimentos do trabalho). Portanto, pode-se dizer que o sistema de imposto de renda brasileiro motiva formas distintas de comportamento de *rent-seeking* entre as elites<sup>24</sup>.

Nesse sentido, Calixtre e Fagnani (2018, p. 352-357), ao questionarem se o modelo que gerou a melhoria dos indicadores de bem-estar no período entre 2003-2016 seria consistente de mudanças econômicas e sociais estruturais, afirmam que a redução da desigualdade se tratou de um processo “sem mudanças na estrutura tributária”. A tributação brasileira continuou (e continua) “sendo extremamente regressiva, já que os impostos indiretos constituem mais de 14% da renda total, e os impostos diretos, apenas cerca de 9% da renda total”. Sendo assim, “a redução da desigualdade deu-se a despeito do sistema tributário regressivo, algo muito incomum na história das economias desenvolvidas baseadas nos regimes de *welfare state*”. Soma-se a isso, o fato de que, entre 2003 e 2016, “as altas taxas de juros e a financeirização no Brasil formam instrumentos-chave de concentração de ativos nas mãos dos mais ricos”. Dessa forma, a experiência recente, apesar “de seu sucesso em impulsionar a melhoria de condições de vida da classe trabalhadora”, não conseguiu atingir “nem a densidade necessária de ritmo redistributivo nas transformações sociais, nem atacar mudanças estruturais na sociedade do subdesenvolvimento”.

É nesta ausência de mudanças estruturais, que preocupava Pochmann (2011) e que foi destacada por Brenck e Carvalho (2019), Morgan (2018), Calixtre e Fagnani (2018), entre outros, que, para além dos fatores conjunturais, devemos buscar as explicações para o fato de que, por mais que tenha havido esforços no período recente, o combate à desigualdade e à pobreza precisam ser encarados como um processo mais sólido e que possa ser mantido para além dos momentos de crise.

### Considerações finais

O estudo sobre a problemática da desigualdade e da pobreza ilustra o quão enraigado se encontra esse fenômeno na realidade brasileira. Observando a primeira década dos anos 2000 e a metade da segunda década, é possível afirmar que houve avanços e melhorias nas condições de vida

---

(24) Conforme Morgan (2018, p. 21), a composição legal dos principais rendimentos pessoais em 2015, antes de quaisquer deduções, pode oferecer uma ideia desse panorama: “A tendência é impressionante à medida que avançamos na distribuição. Para os indivíduos entre os 10 e os 15% principais (P85–90), 85% de sua renda é composta por renda tributável (sujeita ao imposto de renda pessoal), cerca de 5% é retida exclusivamente, e cerca de 10% por cento não é tributável. A parcela da renda tributável cai à medida que avançamos em direção a grupos mais altos, mal representando 10% dos 0,01% mais ricos. A parcela da renda retida aumenta à medida que avançamos na distribuição, refletindo o fato de que indivíduos mais ricos provavelmente ganham uma fração mais alta de suas rendas de capital, como juros e ganhos de capital. O mesmo se aplica aos componentes de renda não tributável, como lucros e dividendos comerciais distribuídos. Entre 2007 e 2015, parece que a parcela do lucro tributável no total da receita fiscal caiu, enquanto a parcela da renda retida e isenta aumentou para todos os grupos, com o último se tornando mais importante para os grupos mais ricos” (Tradução da autora).



das pessoas. Esse efeito foi alcançado em razão de decisões políticas nas quais demonstraram que, mesmo com o histórico econômico e social do país, não estamos fadados à condenação natural e inevitável da desigualdade social. A pobreza e a desigualdade podem ser enfrentadas e reduzidas. Porém, o período que marcou a instabilidade política e econômica, seguida de uma profunda crise, estampou que ainda havia a necessidade de avançar num projeto de desenvolvimento econômico e social mais consistente que viabilizasse o combate da pobreza e da desigualdade de forma mais efetiva.

De maneira breve, podemos ponderar algumas das fragilidades do período de crescimento e desenvolvimento inclusivo. Nesse sentido, é importante ressaltar que a retomada do crescimento econômico e social se deu a partir da capacidade produtiva existente e não de sua ampliação. Tal fato fez com que a demanda de consumo acabasse vazando para fora, favorecida pelo *efeito china*, ao invés de gerar um aumento da produção doméstica. Ao mesmo tempo, houve uma significativa expansão de setores de serviços com baixo conteúdo tecnológico, sem capacidade de inserção no mercado externo que tornou-se cada vez mais competitivo. Esses fatores contribuíram para a continuidade dos processos de desindustrialização e de baixa produtividade do trabalho que o país vem enfrentando nas últimas décadas. Pode-se destacar ainda, dentro dessas fragilidades, o enfraquecimento do investimento público e privado no setor produtivo e a, já referida, concentração da renda nas camadas mais ricas da hierarquia social, em outras palavras, a “distribuição no topo”.

Pensando na necessidade de um projeto de desenvolvimento mais consistente e sustentável, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) vem produzindo um conjunto de reflexões acerca das mudanças estruturais necessárias para a igualdade<sup>25</sup>. No documento intitulado *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*, publicado ainda em 2012, o órgão defende que “o caráter da mudança em relação a paradigmas precedentes assume novos matizes”, propondo um conjunto de eixos para uma nova visão de desenvolvimento. O *primeiro eixo* indica que a política macroeconômica e a política industrial não podem seguir por caminhos separados e devem articular-se para construir sinergias entre dinâmicas de curto e de longo prazo. O *segundo eixo* defende que as políticas industriais devem estar no centro da orientação do desenvolvimento. O *terceiro eixo* destaca que esta política industrial se situa no contexto de uma revolução industrial que abranja as novas tecnologias da informação e das comunicações, a biotecnologia e nanotecnologia. O *quarto eixo* chama atenção para o fato de que a sustentabilidade do meio ambiente não pode continuar sendo tema de segunda ordem na agenda do desenvolvimento. O *quinto eixo* defende que no social o desafio é que o Estado assuma um papel mais ativo e decidido em políticas de vocação universalista. Em síntese, o documento afirma que o eixo central da proposta tem a mudança estrutural como

---

(25) Na página da CEPAL (<https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/tipo/colecao-hora-igualdade>) encontra-se uma série de publicações na coleção denominada “A Hora da Igualdade”, apresentada pela CEPAL em sua trigésima quarta sessão (San Salvador, 2012). Outras publicações da CEPAL enfatizam a temática sobre a desigualdade social: Panorama social de América Latina (2017); La ineficiencia de la desigualdade (2018). Além destes, pode-se destacar também a nota intitulada “Chegou a hora da igualdade na América Latina e no Caribe: com urgência e sem atraso”, publicada por Alicia Bárcena, Secretária-Executiva da CEPAL, em 2019.

caminho, as políticas públicas como instrumento e a igualdade como valor subjacente e como horizonte ao qual se orienta esta mudança (CEPAL, 2012).

Por fim, é fundamental repensar os modelos de desenvolvimento, visando a erradicação da pobreza e a construção de uma sociedade mais igualitária. Nas palavras da Secretária-Executiva da CEPAL, Alicia Bárcena, é “necessário renovar o pensamento e a métrica sobre as desigualdades. É necessário medir a riqueza e não somente a pobreza. Incorporar a desigualdade na propriedade e não somente na renda”. Afinal, vivemos uma mudança de época, uma mudança que “exige uma transformação de nosso estilo de desenvolvimento para que se baseie no fortalecimento da paz, da democracia, dos direitos humanos, da igualdade, da sustentabilidade e do multilateralismo” (Bárcena, 2019).

### Referências bibliográficas

- ANDREWS, George Reid. *Negros e brancos em São Paulo (1888-1988)*. Bauru: EDUSC, 1998.
- ARANHA, Adriana Veiga (Org.). *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. v. 1.
- ARRUDA, Pedro Fassoni. *Capitalismo dependente e relações de poder no Brasil: 1889-1930*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *Poverty and shared prosperity 2018: piecing together the poverty puzzle*. Washington, DC: The World Bank, 2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-sharedprosperity>.
- BÁRCENA, Alicia. *Chegou a hora da igualdade na América Latina e no Caribe: com urgência e sem atraso*. CEPAL, 6 nov. 2019. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/articulos/2019-quegou-hora-igualdade-america-latina-caribe-urgencia-sem-atraso>.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BRENCK, Clara; CARVALHO, Laura. Limites para o crescimento com mudança estrutural no Brasil no século XXI. In: CHILIATTO LEITE, Marcos Vinicius (Org.). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*. Santiago, Chile: CEPAL, 2019.
- BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 27. ed. Ijuí, RS: Editora UNIJUÍ; Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CALIXTRE, Andre; FAGNANI, Eduardo. A política social nos limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014). In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

CAMPELLO, Tereza; GENTILI, Pablo; RODRIGUES, Monica; HOEWELL, Gabriel Rizzo. Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que fixam para trás. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, CEBES, v. 42, n. especial, nov. 2018.

CAMPOS, André Gambier. *Bem-estar social nos anos 1990 e 2000: traços estilizados da História Brasileira*. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2025).

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia Editora, 2018.

CEPAL. *Mudança estrutural para a igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago, Chile: CEPAL, 2012. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/37939-mudanca-estrutural-igualdade-visao-integrada-desenvolvimento>.

CHALHOUB, Sidney. *Trabalho, lar e botequim: o cotidiano dos trabalhadores do Rio de Janeiro na belle époque*. 3. ed. Campinas: Editada da Unicamp, 2012.

DEDECCA, Claudio Salvadori. A redução da desigualdade e seus desafios. In: CALIXTRE, André Bojikian; BIANCARELLI, André Martins; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.

DIEESE. *Política de valorização do salário mínimo: depois de 20 anos, reajuste fica abaixo da inflação (INPC)*. São Paulo: DIEESE, jan. 2017. (Nota técnica, n. 166).

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. In: CHILIATTO LEITE, Marcos Vinicius (Org.). *Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade*. Santiago, Chile: CEPAL, 2019.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978. v. 1.

FERREIRA DE SOUZA, Pedro H. G. *Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013*. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2018.

GETHIN, Amory; MORGAN, Marc. *Brazil divided: hindsight on the growing politicisation of inequality*. Paris: World Inequality Lab, 2018.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira – 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

IPEA. *Plano Brasil sem miséria*. Brasília: IPEA LabGov, 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Consumo social e crescimento redistributivo: notas para se pensar o modelo de crescimento para o Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, Centro de Economia Política, v. 36, n. 1 (142), jan./mar. 2016.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. *As reformas promovidas pelo PAEG e seus efeitos distributivos*. Campinas, SP: Instituto de Economia/Unicamp, jun. 2015. (Textos para Discussão, n. 254).

MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: CARNEIRO, Ricardo; BALTAR, Paulo; SARTI, Fernando (Org.). *Para além da política econômica*. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MORGAN, Marc. *Income inequality, growth and elite taxation in Brazil: new evidence combining survey and fiscal data, 2001-2015*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), 2018. (Working Paper, n.165). Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/200606>.

MOURA, Clóvis. *Dialética radical do Brasil negro*. São Paulo: Editora Anita, 1994.

MOURA, Cleyton Domingues de. Subcidadania, desigualdade e desenvolvimento social no Brasil no século XXI. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, n. 34, 2010.

NERI, Marcelo. *A escalada da desigualdade: qual foi o impacto da crise sobre a distribuição de renda e a pobreza?* Rio de Janeiro: FGV Social, ago. 2019. Disponível em: <https://cps.fgv.br/desigualdade>.

OXFAM. *A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*. São Paulo: OXFAM Brasil, 2017.

OXFAM. *País estagnado: um retrato das desigualdade brasileiras*. São Paulo: OXFAM Brasil, 2018.

OXFAM. *Tempo de cuidar: o trabalho de cuidado não remunerado e mal pago e a crise global da desigualdade*. São Paulo: OXFAM Brasil, 2020.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. Income inequality in the United States (1913-1998). *The Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, Harvard University, v. CXVIII, 2003.

PNAD CONTÍNUA 2018: 10% da população concentram 43,1% da massa de rendimentos do país. Agência IBGE: 16/10/2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de->

[imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais](https://www.gazetadopovo.com.br/imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25700-pnad-continua-2018-10-da-populacao-concentram-43-1-da-massa-de-rendimentos-do-pais).

POCHMANN, Márcio. *O trabalho no Brasil pós-neoliberal*. Brasília: Liber Livros, 2011.

PRONI, Marcelo Weishaupt. Observações sobre a questão social no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, SP, Unicamp, n. 36. jul./dez. 2017.

QUADROS, Waldir. *A profundidade da atual crise social*. Campinas, SP: Unicamp. IE, set. 2019. (Texto para Discussão, n. 361).

SAES, Décio. *A formação do Estado burguês no Brasil (1888-1891)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

SOUZA, Nilson Araújo de. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

# O indivíduo na economia neoclássica, comportamental e institucional: da passividade à ação

Rosalina Lima Izepão <sup>1</sup>  
Elohá Cabreira Brito <sup>2</sup>  
Janáina Bergoce <sup>3</sup>

Os filósofos apenas interpretaram o mundo de diferentes maneiras; o que importa é transformá-lo (Marx; Engels, 2007, p. 535).

## Resumo

*Embora a Economia Neoclássica, a Comportamental e a Institucional abordem o comportamento do indivíduo na economia, a concepção do indivíduo e seu o papel diferem significativamente entre estas. O objetivo do presente artigo é analisar alguns dos pressupostos teóricos destas três importantes correntes, com foco no papel do indivíduo na economia, destacando os aspectos convergentes e divergentes. Metodologicamente, tratou-se de um estudo bibliográfico-descritivo. Os resultados da pesquisa mostraram que os fatores inerentes ao comportamento dos indivíduos/consumidores na tomada de decisão ultrapassam as premissas da Economia Neoclássica, o que comprova a autenticidade da Racionalidade Limitada e Processual abordada por Simon e pela Economia Comportamental. Todavia, somente a Economia Institucional, ao romper as barreiras que separam a análise microeconômica da macroeconômica, ressalta a importância da ação individual, não somente por meio do consumo, mas para a mudança das estruturas e ambientes institucionais, enfatizando a capacidade de transformação social da ação dos indivíduos.*

**Palavras-chave:** Economia neoclássica, Economia comportamental, Economia institucional, Indivíduo.

## Abstract

### **The individual in the neoclassic, behavioral and institutional economy: from passivity to action**

*Although Neoclassical, Behavioral, and Institutional Economics approach the individual behavior in the economy, the individual's conception and his role differ significantly between these. The purpose of this article is to analyze some of the theoretical assumptions of these important currents, focusing on the individual role in the economy, highlighting the converging and diverging aspects. Methodologically, it was bibliographic-descriptive type research. The results showed that the factors inherent to individuals/consumers' behavior in the decision making, go beyond the Neoclassical Economics premises, which proves the authenticity of the Limited and Procedural Rationality approached by Simon and by the Behavioral Economics. However, only Institutional Economics, by breaking the barriers that separate microeconomic and macroeconomic analysis, emphasizes individual action importance, not only through consumption but for changing institutional structures and environments, emphasizing the social transformation capacity of individual action.*

**Keywords:** Neoclassical Economics. Behavioral Economics. Institutional Economics. Individual.

**Códigos JEL:** D11, D81, D91, B52.

---

(1) Doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Economia da UEM. E-mail: [rizepao@uem.br](mailto:rizepao@uem.br).

(2) Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [eloha.cabreira@gmail.com](mailto:eloha.cabreira@gmail.com).

(3) Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá. E-mail: [janaina\\_caciolato@hotmail.com](mailto:janaina_caciolato@hotmail.com).

## Introdução

Um dos objetos da Ciência Econômica é estudar o padrão de comportamento dos indivíduos que impactam na economia. Ao longo do tempo, escolas do pensamento econômico elaboraram estudos com a finalidade de apresentar postulados de base metodológica que expliquem tais interrelações. Embora muitos autores e correntes do pensamento econômico abordem a relação entre indivíduos e a economia em suas teorias, como Smith com o autointeresse e a propensão natural do ser humano às trocas que leva a harmonia de interesses<sup>4</sup>, Keynes com as leis psicológicas fundamentais, e Marx destacando o papel construtivo destes na história<sup>5</sup>, tais autores são amplamente reconhecidos por sua contribuição à teoria macroeconômica e pela análise do sistema capitalista. Diferente destes, tem-se a escola neoclássica, no que se refere à análise sobre o comportamento do consumidor, foi pioneira, mas, atualmente, em razão do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, que estabeleceu novos padrões de produção e consumo diferentes da época em que se criou esta teoria, outros estudos têm surgido com objetivo de tentar desvendar os fatores que afetam o comportamento do consumidor em relação à tomada de decisão para a aquisição de qualquer produto ou serviço. Uma destas áreas relaciona-se à Economia Comportamental, que tem como ponto de partida a crítica à escolha racional do consumidor.

Diferindo tanto da Economia Neoclássica quanto da Comportamental, por não restringir o papel do indivíduo na economia, como mero consumidor, mas atribuir um papel central no processo de transformação das estruturas e instituições, destacam-se duas vertentes da Economia Institucional: o Institucionalismo Original, especialmente a contribuição de Veblen, e o Institucionalismo Radical, corrente que aproxima o Institucionalismo Original do marxismo<sup>6</sup>.

Considerando-se o exposto, o presente artigo tem como objetivo resgatar uma importante contribuição heterodoxa sobre a relação da ação individual e a economia, trata-se da abordagem Institucionalista, além de analisar alguns dos pressupostos teóricos da Teoria Neoclássica e da Economia Comportamental sobre o tema, destacando seus pontos convergentes e divergentes. Metodologicamente, tratou-se de uma pesquisa do tipo bibliográfico-descritiva.

---

(4) De acordo com Smith (1983 e 1983a) a divisão do trabalho é uma consequência dessa propensão natural, que é estimulada pelo autointeresse. Ainda segundo o autor, buscando apenas seus próprios benefícios, os indivíduos contribuem para a melhoria da situação da sociedade, mesmo sem planejamento ou intenção (harmonia de interesse). “Portanto, cada indivíduo procura, na medida do possível, empregar seu capital em fomentar a atividade nacional e dirigir de tal maneira essa atividade que seu produto tenha o máximo valor possível, cada indivíduo necessariamente se esforça por aumentar ao máximo possível a renda da sociedade. Geralmente, na realidade, ele não tenciona promover o interesse público nem sabe até que ponto o está promovendo. Ao preferir fomentar a atividade do país e não de outros países, ele tem em vista apenas a sua própria segurança; e orientando a sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas o seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por uma mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo” (Smith, 1983, p. 379-380).

(5) “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram” (Marx, 2011, p. 25). Essa citação revela a proximidade da visão de Marx ao Institucionalismo Original, especialmente à teoria vebleniana, pois destaca como a tradição das antigas gerações encontra-se enraizada nos indivíduos, e mesmo em momentos revolucionários, quando buscam transformar a si e as coisas, acabam recorrendo ao passado apoiando-se na tradição. Keynes também chama a atenção para o enraizamento de tradições, ao destacar que: “A dificuldade não está nas novas ideias, mas em escapar das velhas, que se ramificam, para aqueles que foram criados como a maioria de nós foi, por todos os cantos de nossas mentes” (Keynes, 1996, p. 29).

(6) Uma análise mais detalhada sobre as semelhanças e compatibilidades entre a Economia Institucional e a teoria marxista encontram-se em: Dugger e Sherman (2002) e Hodgson e Callinicos (2001).

A relevância dessa análise decorre da negligência da importância do papel do indivíduo na teoria econômica – ou sua incorporação como autômato cujos gostos e motivações, além dos interesses materiais, estão fora do escopo da análise – ter acarretado uma análise falaciosa que têm se propagado na atualidade tanto no âmbito político quanto econômico. A adoção de políticas econômicas e reformas institucionais apontadas como corretas pela teoria neoclássica (*mainstream*) implicariam crescimento econômico. Esse tipo de análise determinista, cujos resultados são garantidos *ex-ante*, não incorpora a complexidade, a diversidade e incerteza inerente ao ambiente econômico real e das estruturas institucionais deste. Não aborda, também, a influência da ação humana, diversa, imprevisível com múltiplas motivações, que ao mesmo tempo que molda o ambiente institucional é moldada por ele. Essa incorporação da ação humana na análise das estruturas e do processo de mudança econômica foi realizada por Veblen, fundador da Economia Institucional, que surgiu como uma crítica a teoria neoclássica convencional e inspirou a Economia Comportamental.

O artigo encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, que aborda o indivíduo na Economia Neoclássica, apresentam-se os aspectos teórico-históricos relacionados ao comportamento do consumidor nesta corrente do pensamento econômico; na segunda faz-se a mesma apresentação em relação à Economia Comportamental; na terceira destacam-se, por meio da comparação, os principais elementos de cada vertente; na quarta apresentam-se o papel do indivíduo na Economia Institucional vebleniana e no Institucionalismo Radical, enfatizando seu papel central na transformação socioeconômica e os diversos fatores que afetam seu comportamento, pois como aponta Marx e Engels (2007), o mais importante não é somente a análise passiva da realidade, mas sua transformação. Esta depende da ação humana, portanto é preciso incorporar na teoria econômica esse papel ativo do indivíduo real.

## 1 O indivíduo na Economia Neoclássica

Embora o presente artigo não tenha como objetivo analisar as mudanças históricas, nem as origens das ideias relacionadas à racionalidade econômica, não se pode deixar de destacar a importância do pensamento econômico de Adam Smith acerca do autointeresse no comportamento do indivíduo e seus benefícios à coletividade, bem como a ideia de que o valor das mercadorias está associado ao trabalho. São postulados que se tornaram, ao longo do tempo, elementos importantes nos estudos econômicos, em especial de David Ricardo, Thomas Malthus e Stuart Mill (Feijó, 2007). Smith estabeleceu um modelo de economia política, que foi seguida pelos demais autores clássicos, tendo como eixo comum de análise os fenômenos econômicos. A Grã-Bretanha foi o paradigma de interpretação durante o século XVIII e parte do XIX na Europa.

A partir da década de 1870, desenvolveu-se uma nova interpretação da economia que foi considerada continuação da escola clássica, a escola neoclássica. Apesar de tratada como seguimento da escola clássica, os pilares do pensamento neoclássico apresentam diferenças importantes, como: i) a substituição da teoria do valor do trabalho, pela teoria do valor utilidade, que revela o abandono do foco na produção como determinante do valor, para o foco nas condições de demanda<sup>7</sup>; ii) abandono das classes sociais como elementos de análise, substituídas por indivíduos racionais e egoístas, que visavam unicamente maximizar o prazer e minimizar a dor; iii) em vez de centrar-se na produção, a análise econômica passou a preocupar-se com o consumo (Feijó, 2007; Chang, 2015).

---

(7) Até Marshall destacar a importância tanto da oferta quanto da demanda na determinação dos preços.



Na escola neoclássica o indivíduo é abordado com um consumidor racional, egoísta e otimizador, movido pelos seus interesses particulares, predominantemente materiais, já que a análise não estratifica a economia em classes sociais. O comportamento individual é retratado na abordagem neoclássica pela teoria do consumidor e pela teoria da escolha racional, assunto das próximas subseções.

### **1.1 A Teoria Neoclássica do Consumidor e a utilidade como medida de satisfação**

De acordo com Carrera-Fernandez (2009) dois dos princípios da Teoria Neoclássica do Consumidor são a racionalidade e o comportamento otimizador dos consumidores, que visam maximizar sua utilidade e minimizar seus esforços. Santos (2015) ressalta que este ato é social, pois abrange todos os indivíduos que negociam no mercado, tendo como pilares: a) maximização da utilidade, onde o consumidor, diante diversas cestas de produto, tem a capacidade de definir qual cesta melhor atende as suas preferências, considerando-se determinada renda disponível; b) a minimização dos gastos e/ou custos, pois o consumidor tem capacidade suficiente para fazer cálculos matemáticos para minimizar seus custos, já que estes são conhecidos. Além destes pontos, a redução do preço não implica, na percepção do consumidor, mudança do padrão de qualidade do produto, mas em alterações nas quantidades ofertadas e demandadas do produto, diante das condições de maximização da utilidade e minimização dos gastos e/ou custos.

A Teoria Neoclássica do Consumidor tem como pressupostos: a) a existência de informações completas (perfeitas), portanto, o consumidor além de conhecer a sua renda disponível e preferências, conhece o mercado, as mercadorias disponíveis e seus preços; b) o consumidor conhece sua função de utilidade, derivada da ordenação de suas preferências; c) o indivíduo sempre busca o maior consumo de qualquer produto porque é insaciável, sendo limitado somente por sua restrição orçamentária; d) há possibilidade de substituição entre diferentes cestas de mercadorias apresentadas pela curva de indiferença do consumidor, essa permutabilidade também encontra limite na restrição orçamentária do indivíduo e; e) a convexidade em relação à origem das curvas de indiferença quando tangenciada pela reta de restrição orçamentária indica a cesta ótima do consumidor. Nesse ponto, o indivíduo dispõe de uma renda limitada e a utiliza com uma cesta de mercadorias que melhor atenda suas necessidades, no que se refere à quantidade e ordem de preferência (Carrera-Fernandez, 2009).

Para Oliveira e Bonini (2013), a Teoria Neoclássica do Consumidor representa a utilidade de um ser racional e calculista que busca sempre maximizar sua satisfação, diante da restrição orçamentária e um *trade-off*<sup>8</sup> entre o prazer e a dor. As preferências são consideradas relativamente estáveis, estabilizadas e consistentes. As pessoas são capazes de ordenar suas preferências em relação às mercadorias, sem a influência de fatores culturais ou impostos pela sociedade, pois possuem informação completa, o que o possibilita calcular a utilidade ou valor esperado.

### **1.2 A Teoria da Escolha Racional e a maximização da satisfação do consumidor**

As análises relacionadas à racionalidade econômica, na vertente neoclássica tem como base teórica a Microeconomia. Este campo da Ciência Econômica encontra-se ligado às Teorias da Escolha

---

(8) Conceito que expressa situação de escolha em ambiente de escassez. Como os recursos são limitados (inclusive o fator tempo) em relação aos diversos usos alternativos, as escolhas são marcadas pelo conflito entre as alternativas possíveis, pois cada escolha implica renúncia das demais opções (Mankiw, 2015; Robins, 1932).

Racional e Neoclássica do Consumidor, além da condição de *homo economicus*<sup>9</sup> do indivíduo. Ward (2002) aponta que a Teoria da Escolha Racional surgiu entre as décadas de 1950/1960 nos Estados Unidos, junto a revolução comportamental que se processou neste período, objetivando analisar o comportamento dos indivíduos, por meio de métodos empíricos a partir da metodologia econômica. Segundo essa teoria as ações individuais decorrem das preferências, crenças e estratégias viáveis dos indivíduos e determinadas de forma exógena (indivíduo dado). Portanto, esse arcabouço teórico adota um tipo específico de reducionismo, o individualismo metodológico, pois reduz a explicação dos fenômenos sociais ao indivíduo que age visando sua própria satisfação, pressupondo este como dado, pois seus gostos, preferências, experiências etc., não influenciam sua decisão, que sempre é racional e maximizadora.

Para Ferreira e Carvalho (2010), a Teoria da Escolha Racional é usada como uma suposição do comportamento do consumidor em modelos e análises microeconômicas. De acordo com os autores, os agentes escolhem consumir determinados produtos de modo a satisfazer seus interesses e maximizar sua felicidade ou utilidade. Assim, o elemento principal de análise é a racionalidade econômica do consumidor, ou seja, para os seus teóricos, o comportamento do consumidor obedece a um padrão egoísta, racional e com opções de consumo baseadas somente na busca do maior benefício. O seu interesse é o próprio prazer e satisfação, com o menor custo ou sofrimento possível.

Sternberg e Sternberg (2012), em sua análise sobre a psicologia cognitiva, destacam que o modelo do “homem e mulher econômicos” possuem três pressupostos sobre os indivíduos: i) são considerados completamente informados sobre todas as possíveis opções e resultados na decisão a ser tomada; ii) são capazes de perceber até mesmo as diferenças mais sutis existentes entre as várias opções; e, portanto, iii) suas escolhas são completamente racionais.

Becker (apud Santos, 2015), descreve o *homo economicus* como um indivíduo onisciente, capacitado, otimizador e que busca a maximização de suas utilidades frente ao mercado que é estático, ou seja, o preço já é estabelecido e não sofre alterações, representando o equilíbrio entre a oferta e a demanda já conhecidas de todos. Para este fim, ele utiliza de mecanismos como cálculos, por meio de modelos matemáticos e recursos computacionais. Com base na função utilidade e nas curvas de indiferença, esse indivíduo racional e maximizador (*homo economicus*), classifica as diferentes cestas de mercadorias, ordenando as opções disponíveis de acordo com sua preferência, traça dos mapas de indiferença e escolhe a cesta de bens a consumir objetivando maximizar sua satisfação (utilidade)

---

(9) Conceito proposto por Stuart Mill (1974[1936]), ao abordar a definição e método da economia, visando lhe atribuir um caráter científico. Entendendo a economia política como a “ciência que trata da produção e da distribuição da riqueza na medida em que elas dependam das leis da natureza humana” ou a “ciência relacionada às leis morais ou psicológicas da produção e distribuição da riqueza” (Mill, 1974, p. 298) o autor aponta que esta ciência “não trata do todo da natureza humana enquanto modificada pelo estado social, nem da conduta global do homem em sociedade. Diz respeito ao *homem somente enquanto um ser que deseja possuir riqueza e que é capaz de julgar a eficácia comparativa dos meios para obter aquele fim*. Prediz unicamente aqueles fenômenos do estado social que ocorrem em consequência da busca da riqueza. Faz total abstração de toda outra paixão ou motivo humano [...]” (Mill, 1974, p. 300, grifos nossos). Assim, o conceito de *homo economicus*, ou homem econômico, aborda somente a faceta humana preocupada com a busca de riqueza (para Mill (1974), o comportamento humano é causado por essa busca, relacionada ao comportamento racional), as demais motivações são abordadas como causas perturbadoras, que desviam o comportamento humano do esperado. “Portanto, quando fala da ciência da economia política, Mill se refere a um corpo de análise dedutiva, baseado em premissas psicológicas colocadas, abstraindo, até mesmo com relação a essas premissas, todos os aspectos não econômicos do comportamento humano” (Blaug, 1999, p. 103). Nesta abordagem, as incertezas decorrem das causas perturbadoras, que não são objeto de análise da economia política. Segundo Bresser-Pereira (2009), o principal erro da economia neoclássica consiste, não na adoção do *homo economicus* – conforme apontado por Mill, como um pressuposto teórico do método hipotético-dedutivo –, mas da dedução do núcleo duro da teoria neoclássica deste pressuposto.

dada sua restrição orçamentária. Portanto, toda ação e tomada de decisão do consumidor, no mercado, resultará na maximização de sua utilidade. Trata-se de um processo natural e inconsciente, no qual a escolha ótima se baseia na junção do conhecimento da curva de indiferença e a função utilidade, que são representações da preferência individual.

O conceito de curva de indiferença, conforme Pindyck e Rubinfeld (2014, p. 69), consiste na “representação de todas as combinações de cestas de mercado que fornecem o mesmo nível de satisfação para um consumidor. Para ele, portanto, são indiferentes as cestas de mercado representadas pelos pontos ao longo da curva”. Além disso, por preferir sempre maior consumo possível, os consumidores, com base em seu mapa de curva de indiferença – que consiste em um conjunto de curvas de indiferença cada uma atrelada a um nível de satisfação do consumidor – preferem as curvas de indiferença mais afastadas da origem (maior utilidade), uma vez que cada ponto ao longo da curva mais afastada representam cestas com maiores quantidades de bens do que os das curvas inferiores (mais próximas à origem, que possuem menor utilidade) (Pindyck; Rubinfeld, 2014).

O conceito de utilidade, em economia, refere-se à satisfação de um consumidor com determinada cesta de mercadoria, no qual ela é expressa em valor numérico. A função utilidade mostra o nível de utilidade de cada cesta representada através de uma fórmula. A cesta preferível será a que a função utilidade apresentam maior valor. Contudo, o consumidor, embora possua desejos ilimitados, apresenta uma restrição orçamentária, decorrente de sua renda líquida, esta limita o quanto o consumidor pode gastar ao adquirir bens e/ou serviços. Portanto, a escolha ótima do consumidor será a que se encontra na maior curva de indiferença possível, mas dentro da restrição orçamentária do indivíduo. Graficamente esta escolha ótima do consumidor consiste no ponto de tangência entre a linha de restrição orçamentaria e a mais alta curva de indiferença.

Essa teoria da escolha racional completa o modelo dedutivo da escola neoclássica. Nesta, as escolhas individuais conduzem o sistema ao equilíbrio ótimo, e cálculos probabilísticos descrevem o movimento entre equilíbrios, quando há risco na economia. Contudo, fenômenos sociais levam a descrença nessa visão do indivíduo racional que agindo de forma a maximizar sua utilidade conduz a economia a um equilíbrio benevolente, como a Primeira Guerra Mundial e toda a sua barbárie, que não poderia ocorrer nessa sociedade neoclássica de indivíduos racionais que tende ao equilíbrio benevolente. Assim, esses eventos mudaram a economia, as ciências sociais, a literatura, a arte entre outros. Neste contexto, enquanto Freud apontou a irracionalidade como natural ao ser humano, foco das análises econômicas se voltavam para a incerteza e para os limites da racionalidade dos indivíduos (Atkinson; Oleson Jr., 1998; Bernstein, 1996).

A incerteza radical, definida como não quantificável (impossível de se obter uma probabilidade objetivamente mensurável), é incompatível com o arcabouço teórico da escola neoclássica, em razão do pressuposto de tendência ao equilíbrio. Bernstein (1996) aponta a importância da descoberta de que “o mundo da probabilidade pura” não existe na realidade, pois, com isso, é evidenciado que o indivíduo não está sujeito a aceitar “o giro da roleta”. Ele é livre, suas decisões importam e elas afetam os resultados do mundo real. Essa visão do indivíduo será mais bem desenvolvida por Veblen e pela Economia Institucional Original, também conhecida na literatura como Velho Institucionalismo.

Todavia, Veblen não desenvolveu uma teoria do consumidor, embora provavelmente sua noção de indivíduo tenha inspirado o conceito de racionalidade limitada de Simon.

## 2 O indivíduo na Economia Comportamental

A economia comportamental é assim conhecida por “tentar elaborar um modelo dos comportamentos humanos tal como eles realmente são”, com origem entre as décadas 1940 e 1950 tem como um de seus expoentes Herbert Simon, recebeu o Nobel de economia em 1978, por suas relevantes contribuições (Chang, 2015, p. 146). Segundo Wald (2002), a revolução comportamental responsável pelo surgimento da teoria da escolha racional, também originou a economia comportamental, que difere de sua contemporânea, em razão da metodologia de análise do comportamento do indivíduo basear-se em conceitos não só da economia, como da sociologia e psicologia.

Simon, e seu princípio de racionalidade limitada e processual (procedural), se destaca tanto pela crítica à visão neoclássica da racionalidade e comportamento individual, quanto pela teoria alternativa mais próxima da psicologia, visando compreender e sintetizar o comportamento real dos indivíduos na tomada de decisões econômicas.

### 2.1 Conceitos cognitivos em economia e a racionalidade limitada e processual

Em seu artigo seminal de 1955, “*A behavioral model of rational choice*”, Herbert Simon critica o *homo economicus* da economia tradicional<sup>10</sup> e propõe uma drástica revisão deste, a partir da substituição dessa racionalidade total por uma que incorpore os limites ambientais e biológicos, que os indivíduos estão sujeitos quanto ao acesso à informação e capacidade de cálculo, uma vez que tais limites impactam sobre processo de tomada de decisão (escolha racional) dos indivíduos.

Para Simon (1955), os indivíduos são racionais, mas sua capacidade de acesso e processamento de informações não é completa ou ilimitada, como pressuposta pelos modelos de escolha racional, pois os limites internos (biológicos / fisiológicos) e externos (ambientais) se impõe aos agentes, impedindo que este realize todos os procedimentos computacionais necessários para alcançar o resultado ótimo nas situações cotidianas de alta complexidade. Assim, a racionalidade limitada e os custos de mapeamento de todas as informações disponíveis, essencial a escolha ótima, implicam informações incompletas e, conseqüentemente, a escolha dos indivíduos, em especial as de consumo, não são ótimas, mas satisfatórias.

O mapeamento das escolhas alternativas e seus resultados possíveis pode ser gradualmente ampliado, pois diferentemente do que ocorre na teoria da escolha racional – onde todas as alternativas são avaliadas antes da escolha ser tomada –, o real processo de decisão dos indivíduos normalmente ocorre por avaliação sequencial destas<sup>11</sup>, o que pode levar a seleção da primeira alternativa satisfatória (Simon, 1955).

Dependendo da complexidade do problema pode ser impossível a criação de uma teoria para explicar qual escolha será selecionada, em razão da incapacidade de se prever a ordem em que as alternativas satisfatórias aparecerão para o indivíduo. Em outros casos, pode ser mais simples

---

(10) Suposto racional, dotado de conhecimentos claros e abundantes, quando não completos, e relevantes para a tomada de decisão, bem como possuindo um conjunto de preferências bem organizadas e estáveis, e com habilidade para calcular qual, de todas as alternativas disponíveis, lhe confere a máxima utilidade (Simon, 1955).

(11) Um exemplo seria o processo de venda de um imóvel, o proprietário tem um valor que considera satisfatório, sua preferência é vender pelo maior preço, mas as ofertas não são simultâneas, e a decisão de aceitar ou vender baseia-se na informação que tem disponível a cada período (Simon, 1955).

descobrir qual será a escolha do indivíduo. Mas a dificuldade ou facilidade para encontrar alternativas satisfatórias afetam o nível aspiração (ambição) individual, e tendem a garantir a existência de uma escolha satisfatória, uma vez que a dificuldade de se encontrar uma alternativa leva o indivíduo a redefinir o que considera satisfatório com base nas alternativas disponíveis. O nível de aspiração de cada indivíduo em dado período é determinado pela experiência passada em relação aos níveis de aspiração e de realização, bem como o resultado de uma escolha pode depender não somente da alternativa selecionada no momento, mas de alternativas selecionadas em tentativas anteriores (Simon, 1955).

Além de criticar a teoria da escolha racional, Simon (1976), também apontam o problema da concepção de racionalidade substantiva da teoria econômica, que além de tornar invariante a racionalidade dos indivíduos, cortou todos os laços entre economia e psicologia, e propõe a sua substituição pela racionalidade processual. Esta concepção apresenta uma mudança significativa do indivíduo, em relação a da Economia Neoclássica, e o aproxima da concepção da Economia Institucional.

A economia “tradicional” ao abordar o comportamento individual racional, adota uma concepção diversa da psicologia cognitiva, trata-se da racionalidade substantiva, definida em termos de objetivos (maximização da utilidade ou lucro) a serem alcançados dentro dos limites impostos pelas circunstâncias (ambiente econômico). A partir dos pressupostos de que o indivíduo tem por objetivo a maximização de sua utilidade ou lucro e que este é substantivamente racional, através de cálculos matemáticos, programação linear outros procedimentos computacionais, tal indivíduo encontrará uma solução para atingir seu objetivo (Simon, 1976).

A psicologia cognitiva, também aborda a racionalidade humana, mas em termos de racionalidade processual, embora prefiram a terminologia “processo cognitivo”, considerando que a racionalidade dos indivíduos não pode ser pré-definida, pois é resultado de um processo que a gera, torna-a resultado de uma deliberação apropriada. O comportamento irracional consiste na ação impulsiva, não adequadamente deliberada. A racionalidade processual não abrange o estudo de tomada de decisões óbvias, as quais pode operar via racionalidade substantiva, que não aprofundam o entendimento do processo cognitivo humano, mas concentra-se, principalmente, no campo de resolução de problemas, atribuindo maior importância a descoberta do método usado para atingir o resultado do que no resultado em si (Simon, 1976).

Simon (1976) aponta que em problemas complexos encontrar a solução ótima (racionalidade substantiva), se esta existir, pode ser inviável, por exigir uma capacidade computacional inexistente ou altamente custosa. O autor propõe a teoria da racionalidade processual, que em vez de buscar de uma solução ótima, concentra-se na busca de uma solução satisfatória, encontrada por meio de procedimentos computacionais eficientes. Assim, a racionalidade processual integraria a abordagem da racionalidade limitada.

Ao incluir em sua análise as limitações que o organismo humano apresenta e que atribuem características peculiares aos processos cognitivos – como a incapacidade de onisciência, limitações na capacidade de processamento de informação, maior lentidão deste processo e cálculos computacionais –, bem como as atribuídas pelo ambiente incerto e complexo que permeiam sua tomada de decisões, não considerados pela concepção de racionalidade substantiva, a racionalidade processual seria mais adequada para descrever o comportamento humano real. Uma vez que tais

limitações impediriam os indivíduos de encontrar a solução ótima, a partir da análise de todas as possíveis soluções, com o auxílio de atalhos mentais (heurística), construídos com base em suas experiências passadas, os indivíduos escolhem uma solução satisfatória em um pequeno conjunto de alternativas promissoras.

Essa teoria, diferente da escolha racional, foi corroborada por testes empíricos que analisaram o processo concreto de tomada de decisões dos indivíduos e apresenta indivíduos mais complexos, cujas decisões e racionalidade apresentam limites e são influenciadas por sua personalidade, gostos, preferências, percepção, ou seja, não se trata de um indivíduo dado, uma vez que as diferenças individuais explicam escolhas não homogêneas. Além disso, extrapolando a crítica de Simon (1976) à teoria neoclássica da firma, ao se pressupor dadas as preferências, as curvas de indiferença e restrição orçamentária, a escolha ótima na teoria do consumidor neoclássica seria trivial (óbvia), e não complexa, portanto, não se situando no campo da racionalidade processual.

O custo computacional pode levar ao abandono da procura por uma solução ótima, ou ampliação das restrições, simplificação dos modelos, para se encontrar uma solução ótima viável, o que, de acordo com Simon (1976) não deixa de ser um comportamento satisfatório e não otimizador. A incerteza, decorrente da incapacidade dos indivíduos de prever de forma precisa aspectos relevantes do futuro, impede o indivíduo de comportar-se segundo a teoria da escolha racional, pautada na racionalidade substantiva. Assim, para incorporar a racionalidade processual, o autor aponta que a economia precisará desenvolver uma teoria dos processos cognitivos humanos, ou emprestá-la da psicologia.

Simon (1976) ressalta que a mente humana adquire grande montante de informação, diferentes habilidades, padrões de comportamento, repertórios de solução de problemas e hábitos, por meio do aprendizado e experiências passadas. Suas previsões são limitadas pelas informações assim adquiridas e pela capacidade de processamento destas em um ambiente de incerteza, que impossibilita previsões precisas sobre o futuro. Como estas informações, os seres humanos e o ambiente estão em constante mudança, o processo que visa explicar o comportamento econômico dos indivíduos, seu processo de tomada de decisões, deve incorporar a mudança. É por adotar premissas invariáveis, que a teoria econômica neoclássica falhou em descrever o comportamento dos indivíduos em sua teoria da escolha racional e em sua teoria do consumidor, por serem inconsistentes com um contínuo processo de mudança da forma de pensar e agir dos indivíduos, e seu impacto nos processos decisórios destes e na economia. A mudança em direção a racionalidade processual, que considera os limites da racionalidade dos indivíduos e suas implicações no processo decisório, seria consequência da incorporação da incerteza na análise econômica e das reais complexidades que envolvem o processo da tomada de decisão.

Deste modo, ao contrário do postulado pela Economia Neoclássica, a Racionalidade Limitada e Processual acrescenta à capacidade cognitiva de escolha racional dos consumidores, a influência dos fatores psicológicos. Além disso, a própria incerteza inerente a economia leva a rejeição do postulado de maximização de utilidade. Nesse contexto, em qualquer processo de tomada de decisão, o consumidor não busca uma solução ótima, mas, escolhe entre alternativas satisfatórias. O consumidor busca sempre a melhor entre elas, sem a necessidade de maximização da utilidade, e sua escolha, por ser influenciada por sua experiência passada, que amplia os modelos mentais que auxiliam nesse processo, pelo ambiente incerto, e pelos limites de captação, armazenamento e

processamento de informação do organismo humano, não é invariável e homogênea (Simon, 1955; Melo; Fucidji, 2016).

Apesar da base teórica da Racionalidade Limitada se localizar na vida organizacional, para Santos (2015), em qualquer momento do processo de decisão, o consumidor poderá sofrer a influência de elementos comportamentais, sejam elas limitações cognitivas próprias ou de terceiros. Além do ambiente, e do mercado, ser incerto e dinâmico, com constantes alterações nos preços – contrastando com a teoria neoclássica –, baseado em Freud (1976), o autor ressalta as influências do inconsciente sobre o processo de decisão, especialmente as de consumo, e como estas, ao se oporem a escolha racional, se contrapõe, também aos pilares da Teoria Neoclássica do Consumidor. Assim, os elementos comportamentais são os fatores de maior peso frente as decisões de consumo dos indivíduos.

Os autores da Economia Comportamental destacam uma diversidade de fatores que podem influenciar as decisões dos consumidores, como precursor da Psicologia Econômica, Gabriel Tarde aponta que os elementos psicológicos deveriam ser considerados nas análises dos fenômenos econômicos. Em 1902, Tarde publicou o livro *La psychologie economique*, que é considerado o marco oficial do nascimento da área da Economia Comportamental. Contrariando a visão neoclássica sobre as decisões do consumidor, esta vertente do pensamento econômico defende a ideia de que existe uma realidade formada por indivíduos que tomam decisões com base em: “hábitos, experiências pessoais [...] tomam decisões rapidamente; têm dificuldade de conciliar interesses de curto e longo prazo; e são fortemente influenciadas por fatores emocionais e pelas decisões daqueles com os quais interagem” (Bianchi; Ávila, 2015, p. 14).

Criticando tanto a excessiva racionalidade da teoria do consumidor e da escolha racional quanto a excessiva padronização do comportamento de consumo dos indivíduos de muitas teorias e modelos psicológicos Richers (1984), ressalta as influências comportamentais endógenas (personalidade, incerteza, memória, aprendizagem etc.) e exógenas (informações objetivas, comunicações induzidas e grupos de referência) no processo de decisão do consumidor descrito em cinco etapas: predisposição, busca, avaliação, escolha e reação. Segundo o autor, os fatores culturais, preconceitos, valores, crenças, opiniões etc., influenciam o comportamento do consumidor por meio de sua personalidade, uma vez que são importantes elementos de formação desta. O processo de desenvolvimento da personalidade se relaciona a experiência de vida dos indivíduos e de sua inserção social, ou seja, o contato com a família, ambiente de trabalho, lazer e meios de comunicação, que moldam o comportamento, as expectativas, os próprios hábitos de consumo dos indivíduos.

Além dos fatores pessoais, culturais, sociais, tem-se os fatores psicológicos, que também influenciam as escolhas dos consumidores, são eles: a motivação, a percepção, a aprendizagem e as crenças e atitudes.

### **3 Economia Neoclássica versus Economia Comportamental**

Analisando-se os pressupostos relativos às vertentes Neoclássica e Comportamental, nota-se que ambas não possuem características comuns (Quadro 1). Pelo contrário, o incremento de fatores psicológicos na última mostra que os sentimentos humanos interferem diretamente na tomada de decisões individuais, especialmente as relacionadas ao consumo.

Quadro 1

Diferença entre pressupostos da Economia Neoclássica e Comportamental no que se refere ao comportamento do consumidor

Economia Neoclássica	Economia Comportamental
Indivíduo racional	Indivíduo com racionalidade limitada, pode agir de forma irracional ocasionalmente
Maximiza a utilidade	Não maximiza utilidade
Não é possível a intervenção do governo na definição dos preços	Pode haver intervenção do governo na definição dos preços
A informação disponível é completa	A informação disponível não é completa
O tomador de decisão tem capacidade ilimitada de processamento das informações	O tomador de decisão tem capacidade limitada no processamento das informações
O consumidor sempre toma decisão de acordo com a melhor opção disponível	O consumidor toma decisão baseado na escolha satisfatória
Situações simples de incerteza	Não é algo simples lidar com a incerteza
Apenas a racionalidade explica as atitudes dos consumidores	Inserção de conceitos da Psicologia, para explicar as atitudes dos consumidores
O consumidor tem habilidades matemáticas e para cálculos, minimizando gastos /custos	O consumidor age impulsionado por diversos fatores. Nem sempre minimiza seus custos
O mercado é estático e os preços são dados pela interação entre a oferta e a demanda	O mercado é dinâmico. Os preços podem sofrer bastantes alterações por fatores externos

Fonte: Elaboração própria.

Embora mais próxima ao comportamento real dos consumidores, por incorporar um ambiente complexo e incerto na análise, com suas respectivas influências sobre o processo decisório deste, bem como por abranger mais facetas dos indivíduos que o tornam singulares, os modelos de racionalidade limitada e processual da economia comportamental ainda não e abrangem um papel realmente ativo do indivíduo na economia e na sociedade, no sentido de provocar mudança nas estruturas socioeconômicas. Seu foco consiste em modelos de tomada de decisão dos indivíduos e como estes reagem aos incentivos do ambiente, e não em como podem alterar o ambiente em que se inserem.

Assim, tanto a Economia Neoclássica quanto a Comportamental não ressaltam a interação entre os campos da microeconomia e da macroeconomia tendo como ponte a ação dos indivíduos. A maior centralidade do indivíduo na teoria econômica é encontrada na Economia Institucional, tema da próxima seção.

#### 4 A revolução do papel do indivíduo: a Economia Institucional

A economia institucional surgiu nos Estados Unidos, se consolidando nas décadas de 1920 e 1930, a partir das obras de Thorstein B. Veblen. Este autor além de criticar a teoria neoclássica propôs uma maior aproximação da economia à teoria evolucionária da biologia, que melhor descreveria o ambiente socioeconômico, caracterizado por contínuo processo de mudança, inerentemente incerto, que molda e é moldado pela ação individual. Segundo a economia institucional o sistema econômico além de mais abrangente que o mercado, consiste em um processo cultural contínuo com elementos que coevoluem através de uma sequência cumulativa de causa e efeito (causação cumulativa). A



cultura é um produto da contínua interdependência entre os indivíduos e subgrupos, que através da socialização são moldados pelo ambiente cultural em que se inserem, mas através de seus comportamentos, reforçam ou modificam os elementos culturais. Portanto, o comportamento individual, apesar de moldado pelo ambiente em que se insere, pode moldá-lo por meio de suas ações (Samuels, 1995). Essa perspectiva torna inseparáveis as análises microeconômicas das análises macroeconômicas.

Dugger (1988) destaca uma outra ramificação do Institucionalismo Original<sup>12</sup>, baseado em Veblen, o Institucionalismo Radical, que recebe esse adjetivo em razão de sua crítica ao capitalismo corporativo e a, ideologia que o justifica, a escola neoclássica.

Isto posto, embora outros institucionalistas atribuam um importante papel ao indivíduo em suas teorias<sup>13</sup>, o foco desta análise, abordada na próxima seção, será a visão de Veblen – caracterizada pelo papel central atribuído ao indivíduo, analisado em termos de instintos e hábitos, e ampliando o seu papel e impacto na economia, deixando de ser um mero consumidor e se transformando em um agente da evolução das estruturas e instituições – e da racionalidade individual do Institucionalismo Radical.

#### 4.1 O indivíduo em um contexto evolutivo

Em 1898, ao questionar a razão da economia não ser uma ciência evolucionária, Veblen, estabeleceu a gênese da economia institucional, a partir de uma crítica a teoria econômica neoclássica com sua noção de equilíbrio, tendência do mercado a alcançar resultados benevolentes (ou a um ótimo), e seu indivíduo hedonista, passivo, inerte e imutável.

Propondo a análise econômica a partir de uma abordagem evolutiva (pós-darwiniana), que entende a economia como um processo de constante mudança, autossustentável, não teleológico e sem fim, um processo de causação cumulativa, que se move sobre o “material humano”, Veblen (2017, p. 46) apresenta uma nova concepção de indivíduo e de sua interação no processo econômico, segundo a qual o indivíduo e o ambiente estão em constante mutação através de sua interação: “A história da vida econômica do indivíduo é um processo cumulativo de adaptação dos meios aos fins que muda cumulativamente à medida que o processo continua; tanto o agente quanto seu ambiente são, em qualquer momento, o resultado do processo passado”.

---

(12) Outros expoentes, do que veio a ser conhecida por Antigo Institucionalismo (ou Institucionalismo Original), são dos discípulos de Veblen, John R. Commons e Wesley C. Mitchell. Nos anos 1960 surgiu uma nova vertente da economia institucional, a Nova Economia Institucional (NEI), que incorpora elementos da teoria econômica neoclássica à economia institucional, com foco nos custos de transação, seus expoentes são Ronald H. Coase, Douglas C. North e Oliver E. Williamson. Uma terceira vertente se formou, retomando as ideias de Veblen e do Institucionalismo Original e com uma visão crítica a economia neoclássica e a NEI, trata-se do Neoinstitucionalismo, cujos expoentes são Geoffrey M. Hodgson, William Dugger, Malcolm Rutherford e Warren J. Samuels. Enquanto a NEI se aproxima da tradição da economia ortodoxa, adotando o individualismo metodológico desta, bem como presumem como dados tanto o indivíduo quanto suas preferências, o institucionalismo original e o neoinstitucionalismo são críticos da economia neoclássica e assumem uma concepção diferente de indivíduo (Samuels, 1995). Por enfatizar a importância tanto do indivíduo quanto da estrutura para explicar os fenômenos socioeconômicos, o Institucionalismo vebleniano supera o reducionismo (tanto do individualismo metodológico, quanto do coletivismo metodológico – que reduz a explicação dos fenômenos sociais as estruturas).

(13) Como Commons (2017) que ressalta a capacidade de escolha destes, sua vontade, que consiste na diferença da economia para as ciências físicas, apontando a necessidade do desenvolvimento de uma psicologia institucional e aborde a economia como comportamental.

Ao identificar as instituições como unidade de seleção evolucionária, Veblen, ressaltou o componente inercial destas, ou seja, sua capacidade de reter e transmitir entre as gerações, hábitos de pensamento passados. Esse caráter durável das instituições possibilitou uma rápida evolução ontogenética humana, apesar da lenta evolução biológica dos indivíduos (Hodgson, 1998).

Hodgson (1992) destaca que a metodologia darwiniana adotada por Veblen o levou a criticar a teoria econômica do *mainstream*, principalmente em razão da concepção do indivíduo, que como sujeito a um processo evolucionário (os indivíduos e as instituições são, para Veblen, unidades de seleção evolucionária), não poderia ser tomado como dado, em termos hedonistas. Conceição (2002) ressalta que na teoria econômica evolucionária vebleniana, os instintos e hábitos determinam e são determinados pela evolução econômica. O hábito define a forma que os indivíduos veem e percebem os fatos e eventos, e, portanto, sua forma de agir. Assim, essa teoria enfatiza como a interação entre os indivíduos, as instituições e a natureza evolucionária do processo econômico resultam em diferentes tipos de economia.

A crítica de Veblen, ao indivíduo na concepção neoclássica<sup>14</sup>, como “uma calculadora relâmpago de prazeres e dores”, evidencia a irrealidade de se pressupor os agentes com habilidades computacionais rápidas e ilimitadas. Por isso, Hodgson (1992) aponta que a economia institucional pode ter inspirado o behaviorismo de Herbert Simon. Para Veblen, o que move os indivíduos é mais uma questão de hábitos e propensões inatas do que de interesse material calculado. Quando a “ausência de antecedente e consequente”, aponta a falta de uma explicação evolucionária da origem do indivíduo (Hodgson, 1992; Rutherford, 1998).

Soma-se a estas, a crítica de que este se mantém em equilíbrio a não ser quando forças externas o movem, de um lado para outro, ressaltando sua inércia e imutabilidade, pois “os estímulos que os deslocam” o “deixam intacto”, o que contrasta com a visão do indivíduo sendo moldado e moldando as estruturas e ambiente institucional. Hodgson (1992) ressalta que Veblen embora considerasse a ação econômica individual como teleológica, via instintos e hábitos como as bases dinâmicas da intenção e ação. Os instintos não eram somente biológicos, pois, também, eram formados por hábitos de pensamento acumulado pela experiência passada pelas gerações. Embora o indivíduo tenha um objetivo ao agir economicamente, o resultado desta ação para ele e para o processo evolucionário da economia não pode ser previsto e, portanto, o processo evolucionário é cego (Rutherford, 1998).

Assim, embora atribua primazia a contribuição das instituições na formação dos hábitos, preferências, e comportamento individual, Veblen não descarta a influência de fatores biológicos na formação destes e o papel dos instintos. Com tal visão, o autor torna endógeno à teoria econômica o indivíduo, considerado exógeno pela escola neoclássica, e amplia seu papel no processo de mutação das instituições e estruturas, que é contínuo e não-teleológico, sequência sem fim de causa e efeito, e a mais fiel descrição da vida econômica. A sua concepção de indivíduo é semelhante à adotada, posteriormente, pela economia comportamental, o que o colocaria, junto a Economia Institucional, na posição de precursor desta escola, embora, diferente dela não analisa separadamente os papéis do

---

(14) “A concepção hedonista do homem é o de uma calculadora relâmpago de prazer e dor, que oscila como um glóbulo homogêneo de desejo por felicidade sob o impulso de estímulos que o deslocam, mas o deixam intacto. Ele não tem antecedente nem precedente. Ele é um dado humano isolado, definitivo, em equilíbrio estável, exceto pelos golpes das forças atuantes que os deslocam de uma direção a outra” (Veblen, 2017, p. 45).

indivíduo na economia, tendo uma teoria do consumidor que não aborda o impacto das decisões deste nas estruturas e ambientes institucionais.

Essa abordagem explica a irracionalidade de reformas institucionais, adoção de um padrão global de instituições, garantirem, *ex-ante*, o crescimento econômico, uma vez nenhum resultado de política econômica ou institucional pode ser previsto (o processo evolucionário é um voo cego, de mudança constante, tal mudança não pode ser confundida com progresso) dada a incerteza inerente ao sistema econômico, bem como a não homogeneidade da ação individual que, embora influenciada pela estrutura institucional e pelo complexo ambiente socioeconômico em que se insere, no agregado impactam no processo de mudança institucional e econômica.

Rutherford (1998) destaca que para Veblen o que muda constantemente em tal processo da vida econômica é o indivíduo, seu conhecimento, habilidades e hábitos de pensamento, que afetam suas ações e seus objetivos e direções. Sua ação é determinada pelas circunstâncias do seu temperamento, produto de traços hereditários e experiências passadas, transmitidas por um corpo de tradição e cultura construídos cumulativamente.

Veblen define as instituições como “hábitos estabelecidos de pensamento comuns à generalidade dos homens”, estes hábitos são moldados, ou gravados, pela cultura, pela prática ou pela tecnologia, não somente pelos instintos. Entendendo a evolução econômica e individual, como fruto da interação entre o indivíduo e o ambiente institucional, Veblen rejeitou tanto o reducionismo biológico, que explicava os fenômenos sociais em termos do indivíduo e de sua biologia, quanto o individualismo metodológico, da Escola Neoclássica e da NEI, que toma o indivíduo e suas características comportamentais, como dado, como uma figura abstrata com interesses, preferências, desejos, objetivos, necessidades, entre outros, determinados de forma exógena. Entendendo a importância da interação indivíduo, visto como um ser social e particular, e ambiente institucional, ou seja, Veblen também rejeitou o coletivismo metodológico (Hodgson, 1993, 1998). Embora o indivíduo reaja as circunstâncias ambientais, seu comportamento pode gerar mutações nesse ambiente, alterando as estruturas socioeconômicas. Tal comportamento não é somente voltado a busca do autointeresse.

Veblen destacou as múltiplas influências sociais sobre os indivíduos, e sua crítica à escola neoclássica continua atual. Embora sua contribuição para a economia seja significativa, Hodgson (1992) destaca que em razão do nível de desenvolvimento da teoria evolucionária na biologia, em sua época, e de sua ambição de descrever um sistema econômico em tal nível de complexidade, e, por sua aversão a sistematização, Veblen não desenvolveu uma teoria econômica sistematizada. Rutherford (1998) também destaca o não desenvolvimento do programa deixado por Veblen, que permanece “incompleto”. Assim, existe uma agenda aberta para os neoinstitucionalistas, ou para a economia evolucionária, contribuir com seu desenvolvimento.

Dugger (1988) apresentando os conceitos centrais de uma abordagem institucional, definida como radical, em razão de sua crítica ao capitalismo, neoclassicismo e oposição a NEI, ou seja, retorno as ideias centrais da obra de Veblen, chama a atenção para a distorção da racionalidade individual provocada pela “falsa consciência” gerada na população por mitos autorizados, criados

através do uso conjunto de poder e *status* pela elite, visando a manutenção do *status quo*. Segundo o Institucionalismo Radical, a Economia Neoclássica consiste na ideologia que justifica o *status quo*<sup>15</sup>.

Os institucionalistas radicais acreditam que a racionalidade individual, e inclusive o óbvio interesse de classe, podem ser distorcidos por mitos autorizados, especialmente em sociedades de classes. Os mitos autorizados são os que capacitam o topo de uma sociedade estratificada a manter sua posição social e a exploração das classes mais baixas, sem resistência e, inclusive com o apoio destas. Estes mitos são de dois tipos: i) o tipo que culpa o destino pela exploração da sociedade estratificada; ii) o tipo que culpa a vítima da exploração por ser explorada. Assim, muitas vítimas da exploração culpam a si mesmos por sua exploração, acreditando que merecem esse tratamento; ou culpam a natureza das coisas, por isso não se organizam e lutam contra seus opressores. Um exemplo de mito autorizado é o próprio mercado da economia capitalista (Dugger, 1988).

O institucionalismo radical descarta a racionalidade substantiva dos indivíduos, uma vez que estes, embora se consideram racionais começam guerras, criam tensões que podem levar a aniquilação humana por conflitos nucleares, devastam o meio ambiente desencadeando crises climáticas que ameaçam a espécie humana etc., o que atesta que a racionalidade humana é sujeita a sua própria perspectiva e a influência dos mitos autorizados que levam os indivíduos a emular o comportamento de classes ou estratos superiores da sociedade, em vez de buscar mudar o sistema que os exploram, tentam fazer parte dele. Com isso, buscam explicar como as pessoas realmente pensam e em que acreditam, e como sua forma de pensar e seus valores determinam e são determinados pelo comportamento econômico (Dugger, 1988).

Um exemplo dessa emulação seria trabalhadores que conseguiram acumular um pequeno capital, passar a viver do trabalho de outros indivíduos, ou o desejo de parcela da classe trabalhadora, de se tornar capitalista, em vez de lutar pela mudança do sistema para um em não se possa viver do trabalho alheio. Dugger (1988), ressalta que neste ponto o institucionalismo radical, explica aos marxistas a dificuldade da propagação da consciência de classe aos trabalhadores, que possibilitaria sua união para demandarem melhores condições de vida e trabalho ou para realizarem sua revolução. Além de apresentar um programa de políticas práticas, descrito como implícito à Economia Institucional, especialmente em sua vertente radical que não defende mudanças incrementais, mas uma reestruturação fundamental do capitalismo corporativo, em razão de sua rejeição do pressuposto de benevolência automática dos mercados. Sua proposta consiste em um planejamento econômico

---

(15) Essa ideia é melhor explicada por Dugger e Sherman (2002), que ressaltam os problemas da economia neoclássica, a saber: i) essa vertente ignora a mudança estrutural; ii) não analisam as mudanças incrementais resultantes da própria dinâmica capitalista que geram determinadas tendências; iii) são a-históricos (desconsideram a importância do tempo e do espaço, ou seja, das especificidades históricas), o que distorce a compreensão das diferentes sociedades; iv) apresentam uma noção muito limitada da mudança evolucionária; v) acreditam que a melhor medida contra o desemprego é não fazer nada, devido aos ajustes automáticos das economias capitalistas; vi) adotam modelos baseados em uma economia imaginária como *proxy* para explicar a realidade das economias capitalistas (modelo de Robinson Crusoe, e o modelo de Friedman que pressupõe que cada família é um produtor independente que troca sua produção livremente com outros produtores independentes). Devido a essa distância entre a teoria neoclássica e a realidade, evidenciada pela sua incapacidade de explicar de forma endógena as crises etc., a manutenção desta teoria como teoria econômica convencional apesar das evidências empíricas não corroborarem com ela, se explica por esta consistir em um mito autorizado, importante para a manutenção da ordem social vigente. Cabe destacar, ainda segundo os autores, que os mitos autorizados são produtos da evolução cultural, e não decorrem de conspirações individuais ou de grupos específicos. Dugger (1988) aponta que diferentemente da teoria neoclássica, o marxismo e o institucionalismo radical são opostos ao *status quo*, ao enfatizarem a necessidade de uma mudança no sistema para possibilitar maior igualdade entre os indivíduos, embora Veblen ressaltasse a improbabilidade desta, e não concebiam a evolução socioeconômica como um processo determinista ou progressista.

democrático para substituí-los, o que em virtude de sua radicalidade democrática, só se efetivaria pela ação dos indivíduos.

Essas abordagens institucionais, além de atribuir papel central ao indivíduo no processo de transformação das estruturas e ambientes institucionais, apresentam uma maior interação entre a microeconomia e a macroeconomia, evidenciando a impossibilidade de um estudo reducionista de qualquer uma destas áreas, uma vez que seu entendimento demanda uma análise conjunta.

O papel do indivíduo não se restringe a mero consumidor, ele não é determinado de forma exógena, sua concepção compreende mais do que sua motivação, mas fatores que influenciam sua visão de mundo, suas escolhas e seu comportamento, determinados por fatores biológicos, culturais e pelas estruturas de poder da sociedade em que se insere e herdadas de gerações passadas. Este não é um ser imutável, constante, sujeito a forças externas, mas uma força ativa de transformação, num processo contínuo de coevolução. Essa concepção do indivíduo embora em parte semelhante a concepção da Economia Comportamental, o que evidencia o papel de Veblen, e da Economia Institucional, como precursores desta escola, não foi integrado em sua plenitude.

A negligência da visão do importante papel ativo e central do indivíduo na economia, como elemento essencial para a transformação das estruturas e instituições, indica que como Rutherford apontara, o programa de Veblen continua uma agenda em aberto. Mas, sobretudo, implica empobrecimento da análise econômica ao atribuir a reforma institucional, com a adoção de um padrão global de instituições, um poder de garantia de crescimento econômico, como as reformas econômicas do Consenso de Washington o fez no passado. A análise empírica da situação dos países que adotaram tais medidas evidenciou que essa garantia de crescimento não foi efetivada, muito pelo contrário, a adoção de tais reformas aprofundou a pobreza, desigualdade e insegurança alimentar de muitos países<sup>16</sup>. Ante a repetição dessa história que agora se apresenta como farsa é urgente o surgimento de uma nova teoria econômica, que se preocupe em incorporar o real padrão de comportamento humano e seu importante papel no processo de mutação das estruturas e instituições, ou seja, sua relação com a economia. Essa teoria passa pelo resgate da análise vebleniana, do Institucionalismo Original e de sua vertente mais radical<sup>17</sup>.

### Considerações finais

No presente artigo fez-se um estudo sobre a Teoria Neoclássica, tendo como pressupostos a Teoria Neoclássica do Consumidor e a Teoria da Escolha Racional, e a Economia Comportamental com base na Racionalidade Limitada e Processual, no que se refere à tomada de decisão do consumidor, comparando-as, bem como a análise da Economia Institucional vebleniana e do Institucionalismo Radical, e a importância central do papel do indivíduo para a transformação socioeconômica.

Na Teoria Neoclássica o indivíduo é abordado sob o pressuposto do *homo economicus*, ou seja, considerando somente a sua faceta econômica, preocupado com a maximização de sua

---

(16) Os eventos históricos são, segundo Hilferding “o melhor de todos os marxistas”.

(17) Está além do escopo deste trabalho analisar a compatibilidade desta teoria com outras vertentes heterodoxas, embora possua muitos elementos comuns com a teoria de Marx, Keynes, pós-keynesianos, Schumpeter, neoschumpeterianos e evolucionários. Alguns trabalhos que abordam essas relações são: Dugger e Sherman (2002) e Hodgson e Callinicos (2001), Conceição (2019, 2008), Atkinson e Oleson Jr. (1998).

satisfação, é um agente racional e calculista, que toma as decisões considerando os custos e benefícios de cada alternativa. Essa abordagem apresenta um papel passivo e impessoal aos indivíduos, que reagem as circunstâncias que lhes são impostas. Impessoal, pois características importantes para a singularidade destes indivíduos (como gostos, preferências, moral, experiência de vida etc.) são abstraídas da análise, assim como outras motivações além dos interesses materiais (do seu autointeresse). Passivo, pois estes indivíduos não têm capacidade (ou necessidade), nem interesse, em realizar transformações nas estruturas socioeconômicas. Os choques exógenos são perturbações temporárias, pois a tendência ao equilíbrio e o autoajuste dos mercados implicam retorno ao equilíbrio (e a interferência gera resultados ineficientes). Assim, os indivíduos se adequam aos choques exógenos, e seu comportamento padrão (autointeressado, racional e maximizador) é previsível e conduz o sistema ao equilíbrio ótimo.

A Economia Comportamental rejeita o indivíduo da teoria neoclássica, ao considerar as limitações (ambientais e biológicas) impostas a capacidade de coleta e processamento de informação, a singularidade dos indivíduos que influencia os atalhos mentais construídos para abreviar o processo de tomada de decisão, a evolução dessa heurística com o acúmulo das experiências de vida, a incerteza inerente ao ambiente de tomada de decisão, entre outros. Com isso, na abordagem da Economia Comportamental os indivíduos e suas escolhas não são homogêneos, padronizados ou previsíveis. Embora essa vertente se aproxime do comportamento real dos indivíduos, e atribua mais facetas a este, além da econômica centrada no autointeresse, ainda não atribuiu a eles um papel ativo na economia, uma vez que se concentra no comportamento de consumo, processo de tomada de decisão e reação as mudanças do ambiente socioeconômico.

Provável precursora da Economia Comportamental, a Economia Institucional Original, com sua forte crítica a teoria neoclássica (e seu indivíduo inerte, passivo, hedonista e imutável), também apresenta uma visão multifacetada do indivíduo. Em sua concepção inovadora, este é formado por hábitos e instintos, que lhes são transmitidos não somente por fatores biológicos, mas pela interação com o ambiente. O aprendizado, a cultura, as experiências de vida, moldam a visão de mundo, os gostos, as preferências, a moral e o comportamento dos indivíduos. Contudo, em vez de conceber o indivíduo simplesmente como passível e imutável, moldado pelo ambiente em que se insere, com comportamento padronizado e previsível, o Institucionalismo Original, entende que o ambiente inerentemente incerto e em contínua mutação, também é moldado pelas ações individuais. Estas ações embora intencionais (teleológicas) possuem resultados imprevisíveis, em razão da complexidade e incerteza inerente ao ambiente. Ainda mais no agregado, uma vez que o comportamento dos indivíduos é heterogêneo (não é padronizado), devido à singularidade individual, diversidade de motivações, preferências, objetivos, entre outros fatores. Portanto, não se pode prever o impacto do conjunto de ações individuais na mudança do ambiente. Destarte, o institucionalismo original ressalta a impossibilidade do indivíduo ser entendido fora de uma análise conjunta de elementos da microeconomia e da macroeconomia.

Embora imprevisíveis, os indivíduos geram mutações nas estruturas e instituições socioeconômicas. A própria definição de instituições, segundo Veblen, revela esse papel ativo do indivíduo na sociedade e, conseqüentemente, na economia, “hábitos de pensamento comum a generalidade dos homens”. Hábitos que são formados pela interação entre os homens e o ambiente, ambos estão em constante mutação por meio dessa interação. Nesse sentido, as ações individuais (micro) e seus resultados, formam a macro. O crescimento econômico, a reversão dos danos

ambientais, a proteção do meio ambiente, a melhoria na distribuição de renda etc., seriam resultados das ações individuais, revelando o papel ativo dos indivíduos na economia e na sociedade.

O Institucionalismo Radical evidencia a complexidade desta análise destacando a irracionalidade, a subjetividade implícita na percepção individual e a influência dos mitos autorizados que distorcem a objetividade, racionalidade e interesses dos indivíduos, afetando suas escolhas e ações, e contribuindo para a manutenção da ordem social atual, mesmo sendo esta prejudicial e grande parcela da população. Isso porque, os mitos autorizados distorcem a percepção dos indivíduos, visando que estes abdicuem da luta por mudança socioeconômica, e defendam o *status quo*. A mudança socioeconômica que resulte em uma sociedade mais igualitária e democrática só é factível, segundo tal abordagem, pela ação dos indivíduos guiadas por esses objetivos.

Mesmo diante da atualidade e relevância dessas discussões da economia institucional, a corrente heterodoxa desta escola de pensamento econômico está sendo negligenciada pela economia e outras áreas que estudam o indivíduo e os determinantes de seu comportamento. Mais próxima a Economia Comportamental, do que da Neoclássica, Veblen e o Institucionalismo Radical apresentam uma abordagem do indivíduo sob uma ótica que ajuda a explicar: a não união da classe trabalhadora, em defesa de seu interesse de classe, não compreendido pelos marxistas; a emulação do comportamento da elite pela classe por ela explorada; a irracionalidade do desenvolvimento de armas com potencialidade para acabar com a humanidade; a falta de ação para evitar o aprofundamento da crise climática que potencialmente pode extinguir a vida na terra; a existência de mitos autorizados que transformam o errado em certo e o vício em virtude, entre outros.

Além disso, ante a distorção do institucionalismo, que surgiu historicamente como uma crítica a economia neoclássica, destacando a ausência de uma garantia *ex-ante* de resultado, e a inexistência de uma receita única (padrão global de institucional), dada a complexidade, especificidades históricas e incerteza, inerentes ao sistema, além da importância do padrão de comportamento individual que não é homogêneo para o processo de mudança das estruturas e ambiente institucional, é urgente o resgate do Institucionalismo Original e a construção de uma nova teoria econômica, mais preocupada com a realidade do que com modelos abstratos que não a explicam adequadamente por não incorporarem elementos cruciais desta.

Assim, enquanto a economia neoclássica e a comportamental focam em um papel limitado no indivíduo na economia e sociedade, divergindo quanto a sua racionalidade, características do ambiente em que se insere e processo de tomada de decisão, as duas vertentes institucionais atribuem um papel ativo ao indivíduo no processo de transformação das estruturas e ambientes institucionais. Este não é um ser imutável, constante, sujeito a forças externas, mas uma força ativa de transformação, num processo contínuo de coevolução.

Em razão disso, destaca-se a importância do resgate dessa agenda de pesquisa que se centra no indivíduo e em seu papel ativo para a transformação socioeconômica, não se restringindo a uma visão passiva deste ante a realidade econômica, pois como apontara Marx e Engels (2007), o importante é a transformação da realidade e não sua mera interpretação.

### Referências bibliográficas

ATKINSON, G.; OLESON JR., T. Commons and Keynes: their assault on laissez faire. *Journal of Economic Issues*, v. 32, n. 4, p. 1019-1030, 1998.

- BERNSTEIN, P. L. The radically distinct notion. In: BERNSTEIN, P. L. *Against the Gods: the remarkable story of risk*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1996. p. 215-230.
- BIANCHI, A. M.; ÁVILA, F. (Org.). *Guia de economia comportamental e experimental*. Economia comportamental. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015.
- BLAUG, M. *Metodologia da economia: ou como os economistas explicam*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. *Revista de Economia Política*, v. 29, n. 2, p. 163-190, abr./jun. 2009.
- CARRERA-FERNANDEZ, J. Teoria do consumidor. In: CARRERA-FERNANDEZ, J. *Curso básico de microeconomia*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 67-114.
- CHANG, H. J. Que desabrochem cem flores: como “fazer” economia. In: CHANG, H. J. *Economia: Modo de Usar – Um guia básico dos principais conceitos econômicos*. 1. ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015. p. 105-158.
- COMMONS, J. R. Economia institucional. In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (Org.). *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017. p. 67-80.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 6, n. 2, p. 119-146, 2002.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Revista de Economia*, v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. Decisão, animal spirits e incerteza: uma aproximação institucionalista da abordagem de Keynes. In: FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. (Org.). *Macroeconomia moderna: lições de Keynes para economias em desenvolvimento*. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019. p. 3-13.
- DUGGER, W. M. Radical institutionalism: basic concepts. *Review of Radical Political Economics*, v. 20, n. 1, p. 1-20, 1998.
- DUGGER, W.; SHERMAN, H. J. *Reclaiming evolution: a dialogue between Marxism and institutionalism on social change*. Routledge, Paris and New York, 2002.
- FEIJÓ, R. L. C. *História do pensamento econômico*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FERREIRA, V. H. M.; CARVALHO, D. S. F. *Comportamento do consumidor*. Livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2010.
- HESKETH, J. L.; COSTA, M. Construção de um instrumento para medida de satisfação no trabalho. *Revista de Administração de Empresas*, v. 20, n. 3, p. 59-68, 1980.
- HODGSON, G. M. Thorstein Veblen and post-Darwinian economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 16, n. 3, p. 285-301, 1992.
- HODGSON, G. M. Institutional economics: surveying the ‘old’ and the ‘new’. *Metroeconomica*, v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.
- HODGSON, G. M. On the evolution of Thorstein Veblen’s evolutionary economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, p. 415-431, 1998.
- HODGSON, G.; CALLINICOS, A. *Institutionalism versus Marxism: perspectives for social science – a debate between Geoffrey Hodgson and Alex Callinicos*. The University of Hertfordshire Business School, 2001. p. 1-16. (Working Paper Series).



- KEYNES, J. M. *A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MANKIWI, N. G. *Introdução a economia*. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MARX, K. *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. Tradução Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MELO, T. M.; FUCIDJI, J. R. Racionalidade limitada e a decisão em sistemas complexos. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3, p. 622-645, 2016.
- MILL, J. S. Da definição de economia política e do método de investigação próprio a ela. In: BENTHAM, Stuart Mill. São Paulo: Abril Cultural, 1974 [1936]. p. 291-315. (Os pensadores).
- OLIVEIRA, J.; BONINI, P. Racionalidade e impulsos como determinantes da decisão de consumo. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE, 7. Florianópolis, SC, 2013.
- PINDYCK, R.; RUBINFELD, D. *Microeconomia*. 8. ed. São Paulo: Pearson, 2014.
- RICHERS, R. O enigmático mas indispensável consumidor: teoria e prática. *Revista de Administração*, v. 19, n. 3, p. 46-56, 1984.
- ROBINS, L. The subject-matter of economics. In: ROBINS, L. *An essay on the nature and significance of economic science*. London: MacMillan, 1932. p. 1-22
- RUTHERFORD, M. Veblen's evolutionary programme: a promise unfulfilled. *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, p. 463-477, 1998.
- SAMUELS W. J. The present state of institutional economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 19, p. 569-590, 1995.
- SANTOS, E. O. *Economia comportamental e a decisão do consumidor: a contribuição da(s) racionalidade(s)*. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- STERNBERG, R. J.; STERNBERG, K. Decision making and reasonin. In: STERNBERG, R. J.; STERNBERG, K. *Cognitive psychology*. 6. ed. Wadsworth: Cengage Learning, 2012. p. 487-529.
- SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.
- SIMON, H. A. From substantive to procedural rationality. In: KASTELEIN, T. J.; KUIPERS, S. K.; NIJENHUIS, W. A.; WAGENAAR, G. R. (Ed.). *25 years of economic theory*. Springer, Boston, MA, 1976. p. 65-86.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 1. (Os Economistas).
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre a natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983a. v. 2. (Os Economistas).
- VEBLER, T. B. Por que a Economia não é uma ciência evolucionária? In: SALLES, A. O. T.; PESSALI, H. F.; FERNANDEZ, R. G. (Org.). *Economia institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017. p. 31-52.
- WARD, H. Rational choice. In: MARSH, D.; STORKER, G. *Theory and methods in political science*. 2. ed. Basingstoke et al.: Palgrave Macmillan, 2002. p. 65-89.

# Implicações e limitações da identidade nacional como resposta ao subdesenvolvimento em Celso Furtado

Nathan Barbosa dos Santos <sup>1</sup>  
Vinícius Azevedo Bastos <sup>2</sup>

## Resumo

*Este artigo propõe ambientar a dimensão cultural voltada à superação do subdesenvolvimento, tal qual trazida por Furtado, expandindo sua perspectiva a partir de uma visão antropológica e sociológica que qualifica a identidade cultural e nacional. Assim, expõe-se a crítica desta abordagem a partir do quadro teórico cultural marxista, que permite qualificar limitações e a delimitação de um arcabouço mais geral e totalizante da dimensão referida. Verifica-se que, embora a teoria de Furtado tenha em si grande coerência e represente à teoria do desenvolvimento uma contribuição ímpar, alguns aspectos da identidade nacional indicam sentido contrário à interpretação trazida por Furtado.*

**Palavras-chave:** Subdesenvolvimento; Identidade nacional; Cultura; Celso Furtado, Teoria cultural marxista.

## Abstract

### **Implications and limitations of national identity as a response to underdevelopment in Celso Furtado**

*The present article aims to settle the cultural dimension for the underdevelopment overcoming, as did by Furtado, expanding his perspective departing from an anthropological and sociological view capable to qualify the cultural and national identity. Thereby, a critique for this approach that comes from the Marxist cultural identity theoretical overview is exposed, allowing the limitations and delimitation of a more general and totalizing framework of the referred dimension to be shown. It's verified that, although Furtado's theory owns a great coherence and represents a unique contribution for the Development theory, some of its aspects about the national identity goes opposite way to Furtado's interpretation.*

**Keywords:** Underdevelopment, National identity, Culture, Celso Furtado, Marxist cultural theory.

**Códigos JEL:** O10, Z13, N00.

## 1 Introdução

A superação do subdesenvolvimento é um assunto que ainda não foi esgotado no debate econômico, de forma que são muitas as proposições das diversas escolas de pensamento que se debruçam sobre o assunto. Seja qual for a linha teórica que classifica as economias pelo mundo, o Brasil sempre figura em posição subalterna: subdesenvolvido; em desenvolvimento; sul global; capitalismo dependente; economia periférica, entre outros. Quanto às contribuições de Celso Furtado, que despontou como o teórico do desenvolvimento mais proeminente na literatura nacional, se qualifica no Brasil o subdesenvolvimento. Sua extensa obra permitiu qualificar o processo de desenvolvimento, mas não somente. De suas contribuições decorre a noção do subdesenvolvimento como uma dinâmica particular, não uma etapa ou fase, mas um processo singular.

O presente artigo tem interesse de discutir os limites da identidade nacional como elemento de superação do subdesenvolvimento – tese que Celso Furtado desenvolve em suas últimas contribuições a esta teoria. Em primeiro momento, o trabalho busca caracterizar brevemente o capitalismo brasileiro através da concepção deste fenômeno trazida por Celso Furtado. Em sequência,

---

(1) Doutorando em Economia do desenvolvimento pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

(2) Doutorando em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC).

a apresentação da ideia de identidade nacional se faz necessária para consolidar a relevância e implicações desta em seu processo de superação. Por último, uma extensão do quadro teórico propõe ir além do que apresentou Furtado, abrindo caminho a uma nova abordagem da superação do subdesenvolvimento nacional.

Para tanto, recorrer às obras em que Celso Furtado apresenta sua teoria, evidentemente, se faz imprescindível. Com o intuito de uma reconstrução minuciosa destes dois conceitos – identidade nacional e subdesenvolvimento – para Furtado, a obra *O Capitalismo Global* empresta uma perspectiva relevante. Isso decorre de que Furtado traz comentários-sínteses que demonstram suas intenções e motivações ao abordar os temas, dando um sentido totalizante, permitindo, assim, enquadrar esses conceitos com maior profundidade. Em outras palavras, esse esforço se vale da superposição das impressões de Furtado em *O Capitalismo Global* com a teoria apresentada nas demais obras.

Em sequência, discutir identidade nacional traz a necessidade de recuperar um arcabouço teórico que vai além das teorias econômicas. Para tanto, as contribuições referentes a sociologia e a antropologia permitem enquadrar com maior fidelidade os conceitos trazidos por Furtado e suas implicações junto à sociedade. Entretanto, o quadro só se completa com a perspectiva que orienta a presente crítica da teoria furtadiana, a saber: o arcabouço cultural marxista.

O artigo se divide, para além da introdução e das considerações finais, em mais quatro seções. A primeira retoma brevemente os conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento e identidade nacional através de revisão bibliográfica das obras de Celso Furtado. A segunda articula as categorias de análise levantadas na seção anterior com uma perspectiva antropológica e sociológica de identidade cultural e nacional capaz de caracterizar a obra de Furtado. A terceira traz o contraponto teórico cultural marxista, que auxilia na compreensão das categorias de análise apresentadas e a implicação das relações materiais, apresentando o quadro que sintetiza a crítica do presente trabalho. A quarta demarca a crítica obtida através da incorporação das categorias propostas pela teoria cultural marxista. Por fim, as considerações finais recuperam as conclusões obtidas na presente reflexão.

## **2 A identidade nacional como superação do subdesenvolvimento em Celso Furtado**

A Teoria do Subdesenvolvimento surge de uma paixão que Furtado nutriu acerca do problema que se pôs quanto aos avanços em elevação da renda e industrialização, por um lado, e a persistente *heterogeneidade social* no Brasil, por outro, quando em contraste com o curso das economias desenvolvidas (Furtado, 1998). Partindo desse pano de fundo, pode-se colocar algumas especificidades relacionadas a esta teoria, sendo a ideia de existência de economias desenvolvidas e subdesenvolvidas e a presença de heterogeneidades caracterizando o segundo grupo. Primeiramente, tal contraste entre estas economias decorre da diferenciação proposta por Furtado acerca dos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento, isto é, a tese de que estes são diferentes entre si.

Uma breve definição de desenvolvimento o coloca como um processo de transformação social que possibilita o atendimento de um conjunto de necessidades, sendo atingido pela contínua diferenciação do sistema produtivo através de inovações tecnológicas (Furtado, 1964). Isso implica, por um lado, no enquadramento das economias centrais dentro de tal padrão de difusão do capitalismo e, por outro, na objetivação do desencadeamento de tal processo nas demais economias. Quanto a

segunda implicação, Furtado (1981) esclarece que o conceito de desenvolvimento não está, portanto, separado da estrutura social do país e que seu desencadeamento careceria uma política com ambientação ideológica. Aqui tem-se uma peça-chave para a presente discussão que será retomada mais tarde.

Ademais, a ideia de desenvolvimento, também afirma Furtado (1981), pode ser enxergada em três dimensões, sendo estas a simples melhora da eficácia do modo social produtivo, a – já citada – satisfação das necessidades e o alcance de uma série de objetivos estabelecidos por uma classe dominante responsável pela alocação dos recursos disponíveis. Fica evidente que o conceito de desenvolvimento é, ao mesmo tempo, um processo ao longo do tempo e a definição de um estágio das economias. Em outras palavras, em sua teorização pode-se perceber o caráter diacrônico e sincrônico de sua abordagem. Dessas conclusões, deve-se salientar a importância que Furtado empresta às *necessidades* de determinada sociedade e o protagonismo de uma *classe dominante*, conceitos a serem retomados posteriormente aqui.

Entretanto, suas dimensões devem ser interpretadas com cautela. Furtado (1979) é categórico em caracterizar o subdesenvolvimento como um processo autônomo, distanciando-o da concepção de que se trata de uma etapa necessária às economias desenvolvidas. Mais que isso, a característica central desse processo é sua estrutura dualista. Aqui fica evidente a segunda especificidade apresentada: a presença de heterogeneidade. Esta é decorrente da difusão do capitalismo nas economias periféricas, do processo de expansão deste modo produtivo em escala global. Furtado (1981) qualifica essa ideia ao afirmar que há, mundialmente, uma dinâmica de concentração de riqueza responsável por polarizar economias entre as com vantagens de produção de *commodities*, de um lado, e manufaturados, de outro. E o contraponto a essa dinâmica está em um projeto de desenvolvimento do sistema econômico – subsumido à estrutura social – circunscrito ao interesse nacional – subjugado pelas preparações ideológicas.

Furtado faz uso de um enfoque histórico acerca do processo de desenvolvimento que permite compreender o processo de expansão do capitalismo nas economias industrializadas e de livre empresa. Para tanto, ele percorre o curso da orientação do progresso técnico e o perfil da demanda mundial impactando na estrutura do aparelho produtivo e se dividindo estrategicamente entre bens de consumo e investimentos. Para o autor, estes elementos resultam de um processo histórico específico e a transposição destes em outro contexto histórico incorre em nova problemática. É com esse conjunto de problemas que se preocupa a teoria do subdesenvolvimento. Assim, caracteriza-se a formação histórica do subdesenvolvimento em três âmbitos. O primeiro se refere a difusão da revolução industrial pelo mundo, o segundo dá conta do “capitalismo bastardo” como um fenômeno e, por fim, são expostas as economias subdesenvolvidas de grau superior (Furtado, 1979).

Acerca da propagação da revolução industrial, foi o surgimento de um núcleo industrial na Europa que possibilitou uma transformação qualitativa, da qual decorre a principal condicionante do desenvolvimento econômico à época. Em sequência, a expansão desse núcleo incorreu em três direções distintas.

A primeira é a linha de desenvolvimento internamente a Europa Ocidental, na qual se desorganizava a economia artesanal pré-capitalista enquanto absorvia progressivamente – em maior nível de produtividade – os fatores liberados do antigo modo de produção. Vale ressaltar que essa dinâmica acontece até que se esgote a mão-de-obra antes liberada mais rapidamente que a capacidade

de absorção da indústria nascente. Aqui se estabelece duas características importantes do processo de desenvolvimento capitalista, uma é a liderança do progresso técnico na flexibilização do sistema econômico, por um lado, e por outro o condicionamento do desenvolvimento da técnica à disponibilidade de fatores (Furtado, 1979).

A segunda é a expansão para terras similares e desocupadas, indo além das fronteiras de mão-de-obra, técnica e de capital. Foi, de fato, uma extensão das economias industriais europeias, tendo como maior expressão as colônias canadense, australiana e estadunidense. Tanto o padrão de consumo quanto a técnica eram transplantadas, permitindo que se alcançasse níveis de produtividade e renda similares aos observados nas metrópoles.

Por fim, a terceira linha também se refere à transposição das fronteiras da Europa Ocidental. No entanto está marcada pela expansão desse núcleo industrial para terras já ocupadas, que contavam com estruturas econômicas pré-capitalistas. Desta linha resulta o processo de subdesenvolvimento. Isso se deu pois, nos diferentes casos em que isso aconteceu – seja na abertura de linhas de comércio ou o incentivo a produção de matérias primas –, o contraste entre a expansão capitalista e as estruturas seculares dessas economias produziu uma estrutura dualista que será demarcada pela presença da empresa capitalista sem vínculos com a economia pré-capitalista em que esta penetra, principalmente pelo fato de que os lucros gerados não pertencem à economia local (Furtado, 1979).

Ao caracterizar o capitalismo bastardo<sup>3</sup>, Furtado (1979) destaca alguns aspectos da evolução do capitalismo que são relevantes para a discussão do processo de subdesenvolvimento. Fica evidente que o dinamismo do capitalismo é resultado do papel desempenhado pela classe empresarial. Para um ambiente em que o controle do capital se dá externamente à economia local – que é o caso das economias subdesenvolvidas –, mesmo que parte da renda gerada pela empresa capitalista se integre na economia local, o padrão especificamente capitalista se detém na economia de que provém o capital. No limite, esse modelo produz uma estrutura dualista tal que somente o pagamento de mão-de-obra se dá com a renda gerada pelo setor capitalista e não se articula um sistema econômico. É esse movimento que motiva o comércio internacional no século XIX explicando o fato da propagação do sistema capitalista de produção não ter ocorrido na mesma escala. Isto é, a procura pela expansão dos mercados para a produção industrial na Europa Ocidental é acompanhada de um obstáculo ao desenvolvimento industrial no resto do mundo. Essa conformação foi mantida sem maiores prejuízos, já que ela permitia, por um lado, a melhora no nível de vida e a manutenção do nível de emprego dado os baixos salários e, por outro, o impedimento que se surgisse um sistema econômico autônomo mantendo o controle do processo produtivo na economia industrial da metrópole (Furtado, 1979).

Enfim, ainda há casos em que essa atividade exportadora fosse controlada nacionalmente, como o caso brasileiro para a economia cafeeira, nesses casos o dinamismo não dependia do reinvestimento de capitais, mas muito mais da demanda global. Esse fator, acompanhado da abundância de recursos naturais e grande dimensão relativa do mercado interno diferencia a experiência do Brasil. Este último fator se deveu ao fato da elite cafeeira concentrar reinversões no próprio setor nos períodos de prosperidade, ocasionando a absorção da economia de subsistência, financiando a imigração europeia e, com isso, aumentando o setor monetário, o que abriu caminho para um mercado interno relativamente grande e investimentos industriais. É a partir desse momento que se cristalizam três setores nessas economias, sendo eles um setor de subsistência pouco

---

(3) O termo, cunhado por Furtado (1979) se caracteriza pela coexistência do capitalismo com a estrutura pré-capitalista.

monetizado, um setor exportador e um setor de manufaturados voltado ao mercado interno. Esta é uma formação diferenciada e mais complexa de subdesenvolvimento. É nela que surge a possibilidade de um setor interno industrial que multiplique os efeitos do dinamismo concentrado no setor exportador. Quando este setor industrial se diversifica surge, nas economias subdesenvolvidas, a fase superior do subdesenvolvimento, é a capacidade de produzir parte dos equipamentos que permite expandir a capacidade produtiva e sustentar o crescimento por mais tempo (Furtado, 1979).

Assim se descreve o processo de propagação do capitalismo para além da Europa Ocidental e o próprio curso do subdesenvolvimento. Em adição ao enfoque histórico, Furtado (1998) qualifica a emergência da relevância do estudo do subdesenvolvimento no tempo, afirmando que, até a década de 1960, o desenvolvimento econômico teria como seu principal propulsor a industrialização e ambos seriam capazes de resolver os problemas nacionais como a pobreza, a concentração de renda e desigualdades inter-regionais. Entretanto, o mesmo reconhece que isto não seria condição suficiente. O sentimento de êxito ao se pôr em passo a industrialização foi substituído por frustração e se percebeu uma mudança do direcionamento do desenvolvimento, que era majoritariamente social, para a lógica de crescimento econômico – caracterizado pelo autor como “inerentemente criador de desigualdades e privilégios” (Furtado, 1998, p. 20).

No que Furtado concebe por subdesenvolvimento e desenvolvimento, o tratamento e destinação dos excedentes é um traço fundamental de distinção entre ambos processos. Uma economia tida por desenvolvida aplica os excedentes em incremento produtivo, enquanto uma economia subdesenvolvida de produção primária destina seus excedentes ao aumento das importações. E, quando industrializada, em geral por capitais estrangeiros já amortizados, a economia subdesenvolvida está incorporada à lógica da grande empresa estrangeira, cujo objetivo é de apenas utilizar a mão-de-obra local. Assim, diante de uma utilização dos excedentes para manter um fluxo de importações, pequenos estratos dos países subdesenvolvidos reproduzem o padrão de consumo do centro do capitalismo – fenômeno que Furtado destaca ter sido caracterizado erroneamente como parte do processo de superação do subdesenvolvimento e possível de ser indefinidamente reprodutível (Furtado, 1974).

Ainda, Furtado (1998) percebe que as forças sociais que defendiam a industrialização tendiam a se aliar aos grupos latifundiários e de direita ideológica e, com efeito, não percebiam a gravidade do quadro social brasileiro. É por esse motivo que Furtado decide caracterizar mais profundamente o processo de subdesenvolvimento, por perceber a necessidade que restava em caracterizá-lo como um desenrolar histórico específico, por compreender que o crescimento econômico sustentado impedia que a população se voltasse aos graves problemas sociais e alimentasse ilusões sobre a possibilidade de ascensão e melhora de vida.

Essas exposições clarificam o objeto deste trabalho. Fica evidente pelo conjunto das contribuições de Furtado acerca da teoria do subdesenvolvimento que implicações econômicas estão sempre contrapostas, em sua execução e resultado, com expressões ideológicas. Essa dualidade em seu pensamento abre espaço para a exposição de sua percepção de identidade nacional, cultural e valores, ferramentas-chave para a reversão do subdesenvolvimento em seu pensamento.

Em referência à identidade nacional, Furtado (1998) menciona a importância de identificar um espaço no qual o Brasil fará suas opções históricas preservando suas singularidades. É a ideia de que deve se preservar uma identidade cultural e unidade política frente a dominação de grupos

transnacionais que controlam o capital financeiro, a informação e a tecnologia. Em outras palavras, se discute a inserção do Brasil em um contexto global de desequilíbrio. Por fim, ao tratar a preservação de uma característica nacional, Furtado reconhece que uma teoria de desenvolvimento para economias periféricas ainda precisa ser completamente formatada. Ele faz isso criticando o direcionamento do dinamismo brasileiro para longe do mercado interno como motor de crescimento, além de questionar com certa ironia se ainda se pode falar em sistema econômico ao se referir ao Brasil.

Fica claro que, para Furtado, a ideia de identidade nacional vai além de uma construção etérea e descolada da realidade. Resta a ideia de singularidades específicas que demarcam tanto a estrutura econômica quanto a ação política. O que Furtado se refere como “preservação da identidade nacional” costura suas contribuições no campo econômico para o político. A interpretação trazida aqui é que identidade nacional se expressará no campo econômico através de um projeto de desenvolvimento, e também no campo social e político via expressão cultural.

Tal expressão está disposta segundo Furtado (1998) como uma dimensão cultural do desenvolvimento, explicitada através de uma política surgida a partir da consciência que a melhora do nível de renda pode não ser acompanhada de melhor qualidade de vida. Esta preocupação com a dimensão cultural é subproduto dos efeitos dos modelos de desenvolvimento fortemente sugeridos a partir dos anos 1950. É uma reflexão acerca do modo como a lógica da acumulação no modo social produtivo acabava por prevalecer entre demais fatores que conformavam o processo social. É um modelo que permite a elevação dos níveis materiais da sociedade ao passo que aprisiona segmentos populacionais a padrões culturais limitados, reproduzindo as estratificações sociais observadas anteriormente.

Esse funcionamento perverso da sociedade tem suas bases em um princípio que Furtado (1998) determina como sendo resultado de uma estrutura em que sejam escassos os recursos e prevaleça, portanto, a lógica de eficiência maximizadora, implicando, em última instância, a hegemonia de um quantitativismo. É daqui que se sobressai a ideia central da dimensão cultural do desenvolvimento para Furtado:

Está implícito nesse raciocínio que os fins que presidem a ordenação social possuem um comportamento autônomo, com respeito aos meios, comportamento que reflete opções realizadas pelos homens em função de suas necessidades naturais, de suas aspirações e ideais. Pouca atenção se dá às inter-relações de fins e meios, ao fato de que o controle dos meios por indivíduos, grupos ou países pode conduzir à manipulação dos fins de outros indivíduos, grupos e países.

Ora, os fins a que estou me referindo são os valores das coletividades, os sistemas simbólicos que constituem as culturas. Por que não preocupar-se prioritariamente com o significado das coisas, com os constrangimentos que modulam as opções essenciais dos indivíduos, com a lógica dos fins? Se a política de desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõem alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre as demais (Furtado, 1998, p. 70).

Através deste excerto, Furtado deixa claro o papel da dimensão cultural expressa através dos fins, isto é, valores e a cultura de uma sociedade e o modo como isso deve se relacionar com a política de desenvolvimento. Há, para a cultura, um caráter acumulativo e sistêmico, um ponto de vista sincrônico e diacrônico, é uma continuidade entre o passado e presente. É o sistema de valores que deve abarcar a política de desenvolvimento no seu aspecto econômico e social e é a ferramenta que

permite dissociar a construção de um presente e um futuro da lógica dos instrumentos, irrevogável quando há uma prevalência da dimensão tecnológica (Furtado, 1998).

Desta forma, Furtado deixa não mais do que pistas e o entendimento de uma dinâmica sob a qual se organiza a ambientação ideológica que direciona os projetos de desenvolvimento nacional, embora fique claro a centralidade da identidade nacional representando um aspecto cultural a tal dinâmica. Assim, o presente artigo prossegue explorando as categorias de análise apresentadas, buscando um melhor enquadramento de tal processo. Em seguida, o trabalho se volta ao esforço de generalizar a dimensão proposta a partir do quadro teórico cultural marxista, que permitirá, em última instância, explorar as limitações da abordagem de Furtado.

### **3 Uma nova dimensão de compreensão do subdesenvolvimento: as categorias de análise na antropologia e sociologia**

Partindo da revisão bibliográfica feita na primeira seção é possível estabelecer categorias de análise que são chaves para a proposição furtadiana, buscando manter adesão com sua orientação metodológica e teórica. Conforme afirma De Paula (2019), os conceitos de desenvolvimento e subdesenvolvimento em Furtado trazem consigo uma função heurística, assemelhada ao tipo ideal weberiano. Por serem construtos teóricos, referências categoriais, eles permitem investigar realidades sociais específicas e as diferenças histórico-concretas. Assim, Furtado complexifica o conceito de desenvolvimento, separando-o da estreiteza do pensamento econômico convencional que o igualava simplesmente a crescimento econômico (De Paula, 2019). No mesmo sentido, o presente artigo demarca a interdisciplinaridade e complexificação proposta por Furtado ao destacar um processo de superação do subdesenvolvimento via identidade nacional. Deste modo, verifica-se em sequência a convergência da proposição furtadiana com categorias de análise dispostas na antropologia e sociologia.

Os pontos de destaque desta teoria partem da determinação de um *conjunto de necessidades*, considerando uma *ambientação ideológica* e a ação de uma *classe dominante* na direção da alocação de recursos no plano econômico. A estrutura social trata de conter em si os limites e direções de um *projeto de desenvolvimento* que será determinado, por sua vez, pelo *interesse nacional*, que retorna aos limites da ambientação ideológica. É essa dinâmica que determina a evolução do processo de desenvolvimento – ou subdesenvolvimento – que está sujeita a ação da identidade nacional. Isto implica que tais categorias se relacionam, em última instância, com a hipótese atrelada ao sistema simbólico e de valores, a identidade nacional e cultural. Uma compreensão dessas últimas categorias se faz necessária. Aqui se busca considerar estes aspectos culturais e identitários.

Uma perspectiva que se aproxima das conclusões de Furtado pode ser vista em Oliven (2001). O autor apresenta a relação entre a modernidade e a cultura, caracterizando esses espaços para o Brasil. Ele traça a relação da intelectualidade brasileira em comparar o brasileiro com o “mundo adiantado”, afirmando que a modernidade empresta um sentido para a sociedade brasileira de modo a não haver meio termo entre sua adesão ou rechaça. Isso produz um movimento em que ora a cultura brasileira é desvalorizada pelas elites, ora algumas manifestações da cultura nacional são valorizadas. Em síntese, o autor defende a ideia de que o Brasil se caracteriza por uma contradição entre uma modernidade tecnológica e a manutenção de estruturas sociais que impedem que a maioria da população alcance os benefícios do progresso material. Essa concepção está presente em Furtado



(1974), cuja conclusão é que a reprodução dos padrões de consumo como visto no centro, isto é, as formas modernas de consumo, teria limites engendrados dentro do próprio subdesenvolvimento.

Ao caracterizar o sistema cultural, Furtado (1998) qualifica-o como algo dotado de uma totalidade e coerência que se dá ao longo do tempo, no qual há necessidade de manter uma condição enriquecedora do passado com o presente. Essa perspectiva trazida por Furtado é, também, observada em Oliven (2001), no que diz respeito à totalidade de um sistema cultural condicionado pelo passado. O autor aponta a presença de um comportamento de mimetização de padrões de consumo e cultura já no início do século XIX com a vinda da família real portuguesa ao Brasil. O padrão de comportamento tentava copiar o que se considerava europeu, burguês e urbano, entretanto isso se limitava à capital e, mais especificamente, as classes altas:

Os empréstimos culturais são uma constante em qualquer cultura (Burke, 1997). Como historiadores e antropólogos têm mostrado, a dinâmica cultural implica um processo de desterritorialização e de reterritorialização. Ideias e práticas que se originam num espaço acabam migrando para outros, encontrando um ambiente muitas vezes diferente daquele no qual surgiram, mas acabam sendo adaptadas ao novo contexto e, por assim dizer, “entram no novo lugar”. Uma das riquezas da dinâmica cultural brasileira é justamente a capacidade de digerir criativamente o que vem de fora, reelaborá-lo e dar-lhe um cunho próprio que o transforma em algo diferente e novo (Oliven, 1989) (Oliven, 2001, p. 4).

Oliven é categórico ao afirmar que “nada está no lugar e tudo sai de um lugar e entra em outro em que é adaptado aos interesses de grupos e às circunstâncias cambiantes”<sup>4</sup> (Oliven, 2001, p. 4). Essa proposição tem dupla implicação quanto à abordagem de Furtado, uma se refere ao fato de que a reprodução de padrões culturais não se dá de modo a ignorar características próprias, ou seja, a “destruição do patrimônio cultural” (Furtado, 1998, p. 71) não tomará lugar necessariamente, abrindo-se espaço para novas expressões culturais únicas. Em adição, por essa adaptação estar subordinada aos interesses de grupos e circunstâncias que se transformam, resta a ideia de nada impedir que o interesse nacional e os fins objetivados pela sociedade controle esse processo.

Para exemplificar, Oliven (2001) cita o positivismo francês, que teve muito mais adesão aqui, estando presente na formação da República Velha e sendo uma ideologia que justificava, para parte das elites brasileiras, meios autoritários para alcançar certa modernidade. Por outro lado, o positivismo foi uma corrente de ideias que serviu também para a formação do desenvolvimentismo responsável pela industrialização no Brasil (Fonseca, 2004).

Resta a ressalva de que, para Oliven (2001), a modernização não toma um caráter necessariamente perverso no Brasil. E se combinam conformações sociais individualistas, burocráticas e formais – subprodutos da modernização – com formas pessoalizadas e informais de superar, até mesmo, os problemas colocados pela modernização. Oliven (2001) nota, como um ponto de peculiaridade no Brasil, a capacidade de se apropriar da modernidade no que interessa e, assim, adaptar a realidade própria na qual “o moderno se articula ao tradicional, o racional ao afetivo, o individual ao pessoal” (Oliven, 2001, p. 12).

Para equacionar as diferenças nas interpretações dos autores é necessário retomar a modernidade como o período histórico em que estamos inscritos e a modernização como um processo

---

(4) Ideia apresentada por Schwarz (1992) em “As ideias fora do lugar”, primeiro capítulo do livro “Ao vencedor as batatas”.

histórico concreto, mas concebido pelos autores com uma interpretação qualitativa diferente. Isto é, embora o processo de modernização não seja necessariamente negativo para Oliven, enquanto que para Furtado é um pilar da heterogeneidade no subdesenvolvimento, a dinâmica histórica que insere a modernidade como um padrão civilizacional é única.

Habermas (1985) identifica a modernidade como um processo contínuo e homogêneo, ressaltando que o conceito de racionalismo ocidental de Max Weber, não se refere somente à profanização da cultura ocidental, mas ao desenvolvimento das sociedades modernas. Laks (2016), qualificando as interpretações de Jurgen Habermas, acrescenta:

Assim, o cotidiano passa a ser transformado pelo desenvolvimento de um processo de racionalização social e cultural responsável por dissolver as formas tradicionais de organizações humanas. Agora, no lugar destas identidades que se baseavam nas funções laborais exercidas nas sociedades tradicionais, surgem novos modelos de socialização formadores de subjetividades e identidades abstratas do eu, proporcionando assim uma ideia de individualização do corpo social (Laks, 2016, p. 19).

Quanto ao processo de modernização, nossa interpretação apresenta consonância com o que propõe Quijano (1990a). Para além de apresentar as diferenças entre a racionalidade instrumental – que tem finalidade no poder – e a racionalidade histórica – pela qual o poder é a questão –, o autor identifica a desintegração de paradigmas cognitivos e epistemológicos relacionados com a racionalidade europeia, isto é, a racionalidade da modernidade. Deste modo, se equaliza, ainda segundo Quijano (1990a), a modernização como instrumento de difusão da modernidade. Em outras palavras, a modernização é o veículo da racionalidade do capital. Esta, proposta pelos marcos civilizacionais gestados no desenvolvimento do capitalismo na Europa Ocidental. Ademais, para a América Latina – e, portanto, para o Brasil – a questão que resta tanto da leitura de Furtado, quanto de Oliven, pode ser melhor compreendida como para Quijano (1990a): “[a] América Latina é o único espaço, ao meu juízo, do conjunto histórico e cultural do mundo contemporâneo que foi virtualmente refeito pela invasão e dominação europeia, desde o fim do século XV” (Quijano, 1990a, p. 45).

Quijano (2005, p. 124-125)<sup>5</sup> continua:

Com a América inicia-se, assim, todo um universo de novas relações materiais e intersubjetivas. É pertinente, por tudo isso, admitir que o conceito de modernidade não se refere somente ao que ocorre com a subjetividade, não obstante toda a tremenda importância desse processo, seja pela emergência do ego individual, ou de um novo universo de relações intersubjetivas entre os indivíduos e entre os povos integrados ou que se integram no novo sistema-mundo e seu específico padrão de poder mundial. O conceito de modernidade dá conta, do mesmo modo, das alterações na dimensão material das relações sociais. Quer dizer, as mudanças ocorrem em todos os âmbitos da existência social dos povos, e portanto de seus membros individuais, tanto na dimensão material como na dimensão subjetiva dessas relações. E como se trata de processos que se iniciam com a constituição da América, de um novo padrão de poder mundial e da integração dos povos de todo o mundo nesse processo, de todo um complexo sistema-mundo, é também imprescindível admitir que se trata de um período histórico inteiro. Em outras palavras, a partir da América um novo espaço/tempo se constitui, material e subjetivamente: essa é a mentira do conceito de modernidade.

---

(5) Quijano (1988; 1992; 1998) são estudos anteriores que aprofundam a discussão acerca da modernidade.

Isso quer dizer, ainda segundo Quijano (2005), que o fato de o centro hegemônico ter se localizado na zona centro-norte da Europa Ocidental foi decisivo para o processo de modernidade. Questão capaz de auxiliar no entendimento de que a elaboração intelectual nesta versão de modernidade tenha ganhado hegemonia mundial e que a colonialidade do poder desempenha um papel de primeira ordem em tal elaboração eurocêntrica. Por fim, destacamos que o “eurocentramento do capitalismo colonial moderno foi, nesse sentido, decisivo para o destino diferente do processo da modernidade entre a Europa e o resto do mundo (Quijano, 1990b; 1994 apud. Quijano, 2005). Também, que “todo conceito de modernidade é necessariamente ambíguo e contraditório (Quijano, 1997; 2000 apud. Quijano, 2005), já que na América Latina, ao passo que a modernidade gerou um horizonte de libertação das pessoas, ela é também uma questão de conflito.

Quanto ao conceito de identidade cultural, Hall (2006) permite ir além do que Furtado apresenta, desenhando aspectos relevantes da evolução recente da identidade cultural e nacional. Dois pontos merecem destaque antes que se explicita a contribuição do autor. O primeiro é que o próprio conceito de identidade cultural está aberto e pouco discutido dentro das ciências sociais, sendo um conceito bem complexo. Em segundo lugar está o fato de que o autor investiga a hipótese de descentralização da identidade, isto é, a fragmentação, a deslocação do indivíduo moderno. Este segundo ponto, apesar de precisar ser salientado, não é objeto de discussão deste trabalho. De todo modo, ele se refere ao argumento de que as velhas identidades, que tinham por efeito estabilizar o mundo social, estão declinando, se criando, assim, novas identidades removendo o caráter unificado do indivíduo, o que se observava até então. Esta ideia qualifica uma “crise de identidade” que integra um processo de deslocamento de estruturas e processos centrais nas sociedades modernas. Aqui, recobra-se o quadro teórico proposto por Hall (2006) sem qualificar sua abordagem pós-moderna, já que, para tanto, seria necessária uma verificação do enquadramento da obra de Furtado junto a esta corrente.

Hall (2006), antes mesmo de tratar identidade cultural – o que o autor qualifica de um modo geral como os aspectos da nossa identidade advindos do nosso pertencimento a culturas étnicas, raciais, linguísticas, religiosas e nacionais – qualifica três conceitos de identidade provenientes de três sujeitos. Estes são: i) sujeito do Iluminismo; ii) sujeito sociológico e; iii) sujeito pós-moderno. A identidade referente ao sujeito do iluminismo partia do ser humano como indivíduo racional, dotado de consciência e capacidade de ação, totalmente unificado e centrado num núcleo interior que emerge ao nascimento e se desenvolve, mantendo-se em essência idêntico a ele mesmo. Esta se encerrava em uma concepção individualista do sujeito e, portanto, de sua identidade.

Para o sujeito sociológico, compreendia esse núcleo interior como não sendo autônomo e autossuficiente, mas uma construção formada na relação com outras pessoas. Aqui o sujeito é reflexo de uma crescente complexidade do mundo moderno e a formação da identidade se dá na interação do *eu* com a sociedade. Em outras palavras, é essa concepção clássica sociológica que permite a conjunção do *interior* com o *exterior*. É a expressão da dinâmica em que as pessoas projetam a si mesmas em identidades culturais, ao passo que internalizam significados e valores, é o que possibilita um alinhamento entre sentimentos subjetivos com lugares objetivos ocupados no mundo social e cultural. É a ideia de que a identidade costura o sujeito em uma estrutura, sendo capaz de estabilizar os sujeitos e os mundos culturais, fazendo com que estes estejam unificados e previsíveis (Hall, 2006). Deste modo, deve-se salientar que tanto a noção que parece aderir Furtado, quanto a orientação do

presente trabalho, referem-se à concepção do sujeito sociológico, demarcando os movimentos pelos quais as estruturas discutidas são formadas.

Partindo dessa ambientação que caracteriza as identidades através do sujeito, pode-se expor, ainda segundo Hall (2006), os aspectos da identidade cultural formados por meio do pertencimento a uma cultura nacional. De acordo com o autor, as culturas nacionais constituem uma das principais fontes de identidade cultural e, embora esses traços não estejam expressos geneticamente, ela é como se fosse parte de uma natureza essencial. O autor parte de um argumento que as identidades nacionais, antes de serem coisas determinadas pelo nascimento, são na verdade “formadas e transformadas no interior da *representação*” (Hall, 2006, p. 48, grifo do autor). Isto é, só se sabe o que é pertencer a uma nacionalidade – e ser caracterizado por ela – devido ao modo como tal foi representada, partindo de um conjunto de significados, pela própria cultura nacional. Essa transposição de significados guarda a ideia de que a nação não é só uma entidade política mas, também, é algo que produz sentidos – é o que o autor chama de *sistema de representação cultural*, é uma comunidade simbólica a qual as pessoas não são apenas cidadãos legais mas, sim, partilham de uma ideia de nação como representada na cultura nacional.

A expressão de uma cultura nacional, defende Hall (2006), contribui para criar um modelo de alfabetização universal, generalizando uma única língua para uma nação, além de uma cultura homogênea, mantendo instituições culturais nacionais, como um sistema de educação nacional. Essa foi uma das formas pelas quais a cultura nacional se apresentou como ponto-chave da industrialização, além de um elemento da modernidade.

Indo além na caracterização de cultura nacional apresentada por Hall (2006), outro fator característico são os símbolos e representações que dela resultam. Esta é composta também por um discurso, isto sendo uma maneira de construção de sentidos que influenciam as ações e as concepções que se têm de si mesmos. As “nações”, ao decorrerem em sentidos vindos das culturas nacionais, formatam padrões com os quais as sociedades podem se identificar, ou seja, *identidades*. É uma comunidade imaginada que contém sentidos presentes nas histórias que se contam, nas memórias que conectam o presente com o passado e imagens que a partir delas são construídas. Esta narrativa se conta por cinco elementos principais expostos pelo autor.

O primeiro é a própria narrativa da nação, isto sendo expresso através das histórias e literaturas nacionais, na mídia e cultura popular. O sentido da nação, explícito por essa característica está formatado em “estórias, cenários, eventos históricos, símbolos e rituais nacionais que simbolizam ou *representam* as experiências partilhadas, as perdas, os triunfos e os desastres” (Hall, 2006, p. 52). É um sentimento produzido de que se compartilha essa narrativa dando significado a existência das pessoas, conectando as vidas em um destino nacional que precede e se mantém além do tempo de vida. O segundo elemento enfatiza as origens, a tradição e a intertemporalidade, dando um sentido de continuidade. Aqui resta a ideia de imutabilidade e irreversibilidade ao longo do tempo. O terceiro elemento está contido em um fenômeno que Hobsbawn e Ranger (1983, apud Hall, 2006, p. 54) chamavam de *invenção da tradição*, sendo tradições que parecem remeter ao passado, mas frequentemente têm origem recente e são fixadas pela repetição, sendo um conjunto de práticas que buscam imprimir valores e normas de comportamento. O quarto elemento percorre a ideia de mito fundacional, sendo uma história sobre a origem da nação onde se confunde o que é real de fato. Este surge de tradições inventadas que tornam desastres e confusões em parte da história, transformando

uma desordem em comunidade e catástrofes em triunfos. Por fim, há a ideia de identidade nacional baseada em um povo original, puro. Entretanto, raramente é esse povo que persiste.

Estas teorias apresentam o quadro que auxilia a expansão da perspectiva furtadiana de superação do subdesenvolvimento via uma dimensão cultural. Agora, ainda que brevemente, convém destacar a contribuição de De Paula (2019), que recupera a contribuição de Furtado quanto ao encontro de aspectos culturais e as transformações materiais da sociedade. De início e em concordância com o que é trazido no presente artigo, o autor destaca o fato de que o núcleo teórico do desenvolvimento e subdesenvolvimento nas obras de Furtado acabam “por amalgamar todas as dimensões da reflexão furtadiana” (De Paula, 2019, p. 1079). Nesse sentido De Paula (2019) destaca não só o fato de que Furtado sempre incorporou as relações culturais como parte das mudanças estruturais postas em passo pelo desenvolvimento, como atuou no tema em instituições governamentais, tendo ocupado o cargo de Ministro da Cultura. Isto explicita que a teoria de Furtado encontra, em sua prática, materialidade, e isso é uma peça chave para a discussão aqui proposta. A próxima seção encerra este enquadramento possibilitando a articulação das exposições propostas e a crítica pretendida.

#### **4 O quadro teórico cultural marxista**

As definições contidas até aqui permitem clarificar e expandir os conceitos trazidos por Furtado em sua concepção de uma dimensão cultural capaz de costurar os direcionamentos do projeto de desenvolvimento nacional. Entretanto, para discutir suas limitações e possibilitar uma compreensão totalizante dos processos que organizam tal dimensão, recorre-se ao quadro teórico cultural marxista. O que se busca, portanto, é enquadrar as proposições expressas até aqui em uma dinâmica capaz de interpretar como se dão as determinações da ambientação ideológica e identidades culturais. Essa escolha implica em um arcabouço teórico que considera a necessidade de historicizar conceitos pela relação dialética entre base material e superestrutura. Nesse sentido, a subjetivação dos indivíduos corresponde a um processo reflexivo da política, do Direito, da ideologia e da cultura. Isto é, o processo de formação dos indivíduos influenciado – e que influencia – as transformações nas relações materiais da sociedade. A seguir, a recuperação do enquadramento teórico cultural marxista demarca o método de abordagem.

A perspectiva escolhida como quadro de análise fica introduzida como para Williams (2005). Segundo o autor, uma abordagem moderna desta análise deve iniciar considerando a questão da base determinante e da superestrutura determinada. No entanto, ele ressalta outro problema central devendo ser explicitado, a saber: a concepção de que a existência social determina a consciência. Isso subentende a aproximação de dificuldades conceituais expressas a partir de uma barreira linguística expressa pela palavra determinação. Enquanto negação de uma determinação da superestrutura pela base em um espaço fixo e definido, tem-se, para Marx, a rechaça de uma versão de consciência abstrata e determinante. Em outras palavras é o confronto do termo em seu aspecto com certa herança teleológica – em sua noção de causa externa preditiva capaz de controlar toda atividade futura – com a noção enquanto algo que estabelece limites, exercendo pressões. Aqui o interesse é escapar da primeira noção, que vem sendo recorrentemente utilizada em análises culturais marxistas, segundo Williams (2005). Em sequência, serão discutidas as categorias que para o autor completam o quadro da teoria cultural marxista aqui utilizado. Apresentam-se, portanto, a superestrutura, a base e as forças produtivas, a totalidade, a hegemonia e, por fim, as culturas residuais e emergentes.

Superestrutura, após Marx, tomou o sentido de um campo unitário no qual as atividades culturais e ideológicas se situariam. A conceituação mais simples do termo, mas ainda em uso, considera o reflexo, a imitação ou, ainda, a reprodução da realidade da base na superestrutura. Contudo, no próprio Marx e pelas correspondências de Engels, são feitas restrições quanto a especificidade de atividades superestruturais. A primeira fase dessas restrições considera um aspecto operacional e partem da inclusão de defasagens, complicações técnicas e modos indiretos que se apresentariam como barreira ao reflexo perfeito da base na superestrutura – um exemplo disso, dentro de algumas atividades culturais que se distanciam das atividades econômicas primárias, é a própria filosofia. A segunda fase considera o processo da relação reflexiva discutida. É através de uma avaliação substancial dessa dinâmica, antes tida como espelhamento de aspectos na materialidade econômica para o campo cultural, que se observa a noção de mediação, que toma forma de ocorrência ativa. Por conseguinte, se constituiu a ideia de estruturas homólogas, significando uma correspondência entre si que pode ser descoberta, mas que em nada se verifica uma reprodução direta ou um reflexo imediato (Williams, 2005).

Ainda segundo Williams (2005), a base dirá respeito a um processo e não um estado. Isso significa que não existem propriedades fixas que sejam transpostas subsequentemente aos processos variáveis da superestrutura. Base é, portanto, um conjunto de atividades específicas de seres humanos em relações sociais e econômicas reais, contendo contradições e variações fundamentais, o que as caracterizam como um processo dinâmico. Por sua vez, as forças produtivas devem ser entendidas para além da conformação das relações econômicas basilares, considerando a produção primária da própria sociedade e dos seres humanos, isto é, a reprodução material da vida. Surge, a partir das limitações apresentadas, uma proposição alternativa, associada a Lukács, que é a ênfase na totalidade. Ela vem, no entanto, ao passo que se opõe as noções estáticas de base e superestrutura consequente, propor uma abordagem através da compreensão da totalidade de práticas sociais, assemelhando-se a ideia da existência social determinando a consciência. Para escapar de obviedades e generalizações, uma abordagem da totalidade deve englobar a existência simultânea da intenção. Uma sociedade, enquanto conjunto de práticas é, também, possuidora de uma organização e estrutura específicas que, como tais, podem ser compreendidas como diretamente relacionadas a intenções sociais, estas que se apresentam como domínio de determinada classe.

Decorrente da totalidade, pode-se enfatizar a questão da hegemonia. Williams (2005) aponta como uma das grandes contribuições de Gramsci sua ênfase à questão da hegemonia. Esta supõe a existência de algo total, afastado de caráter secundário ou meramente superestrutural, que constitui o limite e a substância do senso comum ao ser vivida numa profundidade capaz de saturar a sociedade. Corresponde à realidade da experiência social de forma mais evidente do que as derivações de base e superestrutura. Ela se apresenta com elementos de mudanças reais e constantes, de maneira não-unívoca, sendo que suas próprias estruturas internas são complexas. Portanto, necessitando renovação, recriação e defesas constantes, podendo ser, por outro lado, continuamente desafiadas e modificadas. Para o autor, essas ideias se condensam num modelo teórico que entende haver, em qualquer sociedade, um sistema central dominante e efetivo, que não é abstrato, mas organizado e vivido. Este é formado por significados e valores que se confirmam uns aos outros ao serem vividos e constituem o que a sociedade em geral concebe como o sentido da realidade, absoluta pois é recorrentemente experimentada, estabelecendo uma dificuldade de se ir além dessa realidade para a maioria das pessoas em diversos setores de suas vidas.

Assim se expressa uma cultura dominante e efetiva que só pode ser entendida se compreendermos o processo do qual ela depende, o da incorporação. Os modos pelo qual a incorporação acontece têm grande significado social, sendo as instituições educacionais os agentes principais na transmissão de uma cultura efetiva e dominante, logo, uma atividade de extrema importância, econômica e culturalmente. Para além, filosoficamente, existe um processo de tradição seletiva. É o que se transmite como “a tradição” ou “o passado importante” no interior da cultura dominante. Sendo mais importante a seleção do que propriamente a tradição, ou seja, o modo pelo qual dentro de diversas possibilidades de passado e presente se enfatiza alguns significados e práticas, enquanto há exclusão e negligência de outros. Isso implica, ainda, em mais uma peculiaridade que é, na reelaboração contínua da cultura dominante efetiva, a existência de significados e valores alternativos, que podem ser até mesmo acomodados em seu processo de elaboração, ou mesmo, as oposições reais (Williams, 2005).

Para encerrar o quadro que, resumidamente, sustenta o aporte teórico que direciona parte dessa pesquisa, discutem-se as culturas residuais e emergentes, que dão conta tanto dos significados e valores alternativos, como dos de oposição. Entende-se por residuais experiências, significados e valores que não se verificam como cultura dominante – nem mesmo podem ser expressos em seus termos – mas são praticados e vividos sobre a base de um resíduo, tanto cultural quanto social, de formações sociais prévias. Enquanto toma forma de uma incorporação de parte importante do passado, ela é, também, uma concessão no sentido de que a cultura dominante não poderia permitir muitas dessas práticas e experiências sem colocar em risco seu domínio. Ainda, compreende-se por emergentes os novos significados e valores, novas significações e experiências que são criadas continuamente. Mais que isso, além de surgirem constantemente, a tentativa de sua incorporação é imediata. Aqui se explicita uma relação muito importante para esta análise. A manifestação de uma relação temporal de coexistência da cultura dominante de um lado, a residual de outro e, ainda, a emergente em mais um outro. Enfim, é crucial que se possa, partindo da teoria da cultura marxista, dar explicação a origem dessas práticas e significados e o maior desafio teórico é encontrar um sentido da prática cultural emergente que não seja metafísico ou subjetivo. Adiantando, parte da resposta reside no processo de persistência das práticas residuais (Williams, 2005).

## **5 As limitações e impraticabilidades da dimensão cultural como resposta ao subdesenvolvimento**

A partir desta última exposição é possível que sejam contrapostas as concepções furtadianas expandidas pela recuperação antropológica e sociológica trazida na segunda seção. Para uma recuperação sintética da abordagem furtadiana, parte-se da objetivação da satisfação de necessidades através de metas estabelecidas por uma classe dominante alocadora de recursos. Como se demonstrou, sob o contexto de interação da base e das forças produtivas e considerando a existência social como determinante de uma consciência, a centralidade de uma classe dominante se expressa através da existência da hegemonia. Tal sistema central irá corresponder, em última instância, a uma cultura dominante e efetiva, sob a égide ideológica da classe dominante. Até aqui, não se apresenta uma impraticabilidade das ideias furtadianas, e poderia ser posto em prática um projeto de desenvolvimento econômico limitado pela estrutura social circunscrita a um “interesse nacional”, tudo isso restrito por preparações ideológicas.

Mantém-se a noção da transposição de um processo histórico específico para outro contexto – o brasileiro no caso –, incorrendo na problemática do subdesenvolvimento. Dada a expansão do sistema capitalista, uma estrutura dualista se forma diante da coexistência das novas formas de produção com as formas arcaicas. É, então, a coexistência da formação da empresa capitalista num lócus que mantém uma economia pré-capitalista existente. Para Oliven (2001), assim como para Furtado, tal processo corresponde a uma contradição da modernidade tecnológica importada e a manutenção de estruturas sociais que obstaculizam a difusão das benesses do progresso material.

Numa ambientação teórico cultural marxista, as culturas residuais surgem como fator de relevo para fundamentar o funcionamento concreto das categorias tratadas em Furtado e Oliven. Embora as culturas residuais existam como resquício de formações prévias, elas não farão parte da cultura dominante e, mais que isso, sua manutenção passa pelo processo de incorporação e seleção. Deste modo, culturas que são concorrentes na ambientação ideológica vigente da classe dominante, ou seja, que contrastam com os projetos estabelecidos pelo e para o *establishment* – aqui se considerando o intrincado processo reflexivo não-imediato da base e das forças produtivas nas conformações superestruturais – serão descartadas, excetuando-se sua existência de forma marginal.

Isso contrasta, sobremaneira, com o pensamento otimista de Furtado acerca da manutenção de uma relação enriquecedora do passado com o presente. Oliven, por sua vez, identifica a impraticabilidade de tal movimento, explicitando um tipo de aculturação que parece corresponder ao processo de incorporação e tradição seletiva, aproximando a condição nacional a um *establishment* europeu, burguês e urbano. Contudo, a exclusão da hegemonia – em sua existência sob a égide da ideologia dominante – também incorre numa compreensão positiva de tal dinâmica para este autor, que chega a considerá-la como uma riqueza cultural brasileira, apesar de perceber que o que ele chama de digestão e reelaboração única está adaptado aos interesses de certos grupos e circunstâncias que mudam. Se por um lado pode-se inferir, a partir de Oliven, que não existem garantias a criação de expressões culturais únicas pela destruição de patrimônio cultural trazida em Furtado, por outro não há o que impeça que o interesse nacional e os fins objetivados pela sociedade controlem esse processo. Contraditoriamente, Oliven conclui que a relação cultural com a modernização para o Brasil não é necessariamente perversa, e a seleção poderia funcionar de modo a se apropriar da modernidade no que interessa, adaptando a realidade de articulação entre moderno e tradicional. Embora a expansão trazida por Oliven já represente alguns desdobramentos não aventados por Furtado, sua conclusão ainda fica aquém da realidade concreta expressada pelo controle cultural hegemônico.

O “capitalismo bastardo” é, portanto, uma base que mantém estruturas homólogas de perpetuação social concorrentes com o pleno desenvolvimento capitalista. Deste modo, como defende Furtado, a cristalização dos setores de subsistência, exportador e manufaturados para o mercado interno, produz uma formação diferenciada e complexa, circunscrita a noção de subdesenvolvimento, gestando a possibilidade da multiplicação dos efeitos do dinamismo do setor exportador em um setor interno industrial. Como viu-se, as estruturas homólogas, apreendidas das limitações à reflexividade perfeita da base na superestrutura a partir de Marx, podem ser compreendidas como ruídos no processo de incorporação de culturas residuais. Neste caso, estruturas arcaicas se mantêm no bojo da sociedade por não ameaçar ou mesmo contribuir com o projeto dominante de sociedade.

O insucesso do projeto industrializante foi percebido por Furtado. Entretanto, ele considera uma mudança do direcionamento do desenvolvimento do âmbito social para a lógica do crescimento



econômico, encerrando em um modelo “inerentemente criador de desigualdades e privilégios” em sua avaliação.

Aqui percebe-se como esta abordagem, ao não considerar a perspectiva relevante da totalidade, obstaculiza uma visão completa de dinâmicas que carecem, de um lado, de uma interpretação diacrônica e, por outro, uma observação histórica acerca da existência de tal projeto de desenvolvimento autônomo e intencional, em primeiro lugar. Isso se explicita, por exemplo, pelo próprio diagnóstico de Furtado sobre o alinhamento com a direita ideológica e aos grupos latifundiários. É fato que tal movimento não escapa ao autor quando de seu surgimento conjunto ao processo de industrialização e sua conclusão refere-se a teorização do subdesenvolvimento. Entretanto, essa conciliação tem bases e incorrências mais profundas do que ele acaba por salientar. Resta a ideia de que o projeto da classe dominante foi posto em prática sem maiores ruídos e pode-se perceber claramente a intencionalidade e hegemonia do mesmo.

Fazendo justiça a originalidade e projeção da visão furtadiana, a capilaridade das expressões ideológicas, bem como, suas influências, não são ignoradas. Deste modo, sua percepção de identidade nacional, cultural e valores compõe o desfecho de sua abordagem. Ambientando segundo a proposição de Hall, os elementos que constituem uma identidade ou cultura nacional, mais proeminentemente os aparatos educacionais, mas também seus símbolos, representações e seu discurso – que constrói os sentidos das ações e as concepções de si –, são parte de uma formulação com bases no passado e se constituem pelos cinco elementos já explicitados. O sentido da nação, suas origens e tradições intertemporais, as invenções da tradição, o mito fundacional e a ideia de povo original evidentemente se enquadram nos processos de tradição seletiva e de incorporação, constituindo a cultura dominante e efetiva. Implicando na noção de que este movimento está submetido, por sua vez, a totalidade das práticas sociais manifestas como domínio de determinada classe.

A ideia defendida por Furtado, nos certames de uma identidade nacional, diz que há um espaço que delimita as opções históricas do Brasil com uma preservação de sua singularidade e neste deveriam ser mantidos tal identidade cultural e unidade política, em contraponto à dominação de grupos transnacionais que controlam o capital financeiro, a informação e a tecnologia. Fica evidente que Furtado não desconhece um embate entre o que seria um interesse nacional e a inserção desequilibrada do Brasil em um contexto global, ainda assim, seu diagnóstico do insucesso da política desenvolvimentista resta no equívoco do direcionamento do dinamismo brasileiro para longe do mercado interno, ironizando uma inexistência de um sistema econômico ao se referir ao Brasil.

A questão está referida ao enquadramento de uma intencionalidade total deste projeto, sendo, dentro dessa perspectiva, um esforço bem-sucedido. O interesse nacional passa pelo controle hegemônico da classe dominante e a conformação cultural vivida e reproduzida na sociedade está subsumida a esse contexto. Isso significa dizer que, embora Furtado tenha sido preciso em observar que a identidade nacional pode se expressar no campo econômico – através de um projeto de desenvolvimento – e no político e social – por expressões culturais –, as dinâmicas de gestação desses fatores são, em última instância, concorrentes ao seu ideal de superação.

Ora, Furtado verifica a limitação dos padrões culturais *paripassu* à elevação dos níveis materiais da sociedade, avaliando de maneira precisa uma expressão do subdesenvolvimento. O contraditório em sua conclusão está nas atribuições do que ele concebe como sendo os *fins* que

presidem a ordenação social, isto é, valores e cultura em uma sociedade. Ele considera para estes um comportamento autônomo e correspondência com as necessidades naturais, aspirações e ideais, reconhece que em suas interrelações, o controle dos *meios* utilizados para se atingir os *fins* podem ser manipulados. Reconhece, também, que pouca atenção é dada a essas interrelações. Contudo, sua conclusão indica que a solução estaria em subverter a lógica concreta apreendida pelo enquadramento teórico cultural marxista aqui apresentado. Para Furtado, a readequação deste processo parece estar na percepção dos fins, somente, na prevalência da dimensão cultural sobre as demais, sem considerar que tal dimensão está subjugada aos processos de seleção e incorporação cultural – que estão, por sua vez, constrictos a hegemonia. Furtado desloca o ponto de partida de uma política de desenvolvimento para os objetivos dos indivíduos e da comunidade em enriquecer suas vidas.

Entretanto, como viu-se, os indivíduos – sob a perspectiva sociológica trazida por Hall – caracterizam-se por um processo não-autônomo e autossuficiente, sendo sua conformação tendo lócus na sociedade. De forma paralela, o arcabouço teórico cultural marxista explicitou como os símbolos, valores, instituições e práticas culturais são vividos e reiterados na sociedade ao partir de uma dominância ideológica que constitui os limites e o conteúdo do senso comum. Se trata de um sistema central dominante, organizado e capaz de saturar a sociedade, estabelecer um *sentido da realidade*, que se torna absoluta. Deste modo, os objetivos ressaltados por Furtado passam por um crivo maior, residindo nos embates do processo de seleção e incorporação cultural, bem como na conformação de uma ideologia dominante na hegemonia.

### **Considerações finais**

Evidentemente, Celso Furtado é fortuito em trazer à discussão uma dimensão antes excluída, conseguindo, também, caracterizar os problemas da periferia por uma abordagem interdisciplinar. Sua teoria abre espaço para a formulação de proposições à superação do subdesenvolvimento, antes ignoradas mesmo para a corrente heterodoxa dos teóricos econômicos. Perceber que há certa subjetividade que transcende os quadros do *establishment* anterior do desenvolvimento econômico e que uma teoria completa deve se voltar para essas características permitiu um avanço ímpar a este estudo.

A proposição da manutenção de uma identidade nacional e cultural, sistemas simbólicos e de valores é congruente às categorias levantadas na teoria do subdesenvolvimento de Furtado, ao englobá-las de forma positiva na construção da transformação da sociedade. O conjunto de necessidades e a ambientação ideológica estariam submetidos à lógica dos fins, com o objetivo de enriquecer a vida dos homens, tendo nessa base cultural o ponto de partida do projeto ou política de desenvolvimento, sendo, enfim, o interesse nacional expresso pela própria identidade nacional.

Entretanto, esta ideia toma uma característica teleológica já que, como visto na primeira seção, somente a subordinação da política de desenvolvimento à lógica dos fins pode produzir tal resultado. Além do fato de que as mesmas categorias de análise aparecem de forma perversa se circunscritas ao interesse e direção da classe dominante, sendo que essa parece não impactar na construção do interesse e a própria identidade nacional para Furtado. Para além, a existência de uma *coisa total* que corresponde a hegemonia, enquanto um sistema central, dominante e efetivo, sob o controle de uma classe também dominante, indica uma impraticabilidade concreta. A construção e difusão de símbolos, valores e instituições – isto sendo, um sentido da realidade para atividades

culturais e ideológicas –, que contestem a dominância real de uma classe e substitua esse aparato superestrutural no qual se localizam as categorias de Furtado não se cristalizam facilmente numa determinada sociedade.

Por outro lado, aprofundar a compreensão do modo como a dimensão cultural se apresenta nas sociedades e, mais especificamente, no Brasil permite expandir a teoria furtadiana. A partir das exposições contidas na segunda seção deste artigo, pode-se perceber um caráter de construção temporal da identidade nacional que ora escapa, ora contradiz a percepção de Furtado quanto ao conceito. O fato de que a identidade cultural brasileira sofre influência do exterior e da “modernidade” antes mesmo da difusão da revolução industrial para o Brasil e que isso pode produzir algo único e não necessariamente pejorativo explicita uma limitação da teoria de Furtado. Por outro lado, a relação entre o passado e o futuro que aparece para Furtado na manutenção de uma dimensão cultural do desenvolvimento deixa escapar que não é regra de que essa transposição no tempo permite gerar símbolos, valores e identidades capazes de apontar para direções benéficas. Inclusive, ao não explicitar a determinação hegemônica na produção cultural, o autor demonstra preterir por uma análise com classes sociais antagônicas no seu método, partindo de sua concepção de “interesse nacional” e “necessidades prioritárias” como algo desejável por e para todos. Por fim, a identidade nacional parece ser capaz de viabilizar alguns desencadeamentos vislumbrados por Furtado em sua teoria, entretanto as limitações e contradições que estão dispostas quanto sua proposição central não devem ser ignoradas. O foco volta-se, portanto, para a centralidade da luta pela hegemonia ao mesmo tempo que acontece internamente ao processo dinâmico de transformação da base e forças produtivas.

### Referências bibliográficas

- DE PAULA, João Antônio. Cultura e desenvolvimento: 100 anos de Celso Furtado, um intelectual cosmopolita. *Nova Economia*, [s. l.], v. 29, n. Especial, p. 1075-1089, 2019. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/6110>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Revista Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 15, n. 226, p. 225-256, jan. 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/rpe/article/view/11934/8639>. Acesso em: 26 ago. 2020.
- FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 7. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1979.
- FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. 2. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.
- FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- HABERMAS, Jurgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Frankfurt: Suhrkamp, 1985.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na Pós-modernidade*. 11. ed. Rio de Janeiro: Dp&a, 2006.

LAKS, Daniel Marinho. *Modernismos em modernidade incipientes: Mário de Andrade e Almada Negreiros*. 2016. 220p. Tese (Doutorado em Literatura, Cultura e Contemporaneidade)– Departamento de Letras, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEN, Ruben George. Cultura e modernidade no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 3-12, abr. 2001. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000200002&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 26 ago. 2020.

QUIJANO, Aníbal. La modernidad, el capital y América Latina nacieron en el mismo día. *Illa: Revista del Centro de Educación y Cultura*, Lima, n. 10. p. 42-57. jan. 1990a.

QUIJANO, Aníbal. La nueva heterogeneidad estructural en América Latina. *Hueso Humero*, Lima, n. 26, 1990b.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, v. 13, n. 29, p. 11-20, jan. 1992.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialité du pouvoir, démocratie et citoyenneté en Amérique Latine*. Paris: L'Harmattan, 1994. (Amérique Latine: Démocratie et Exclusion).

QUIJANO, Aníbal. Estado nación, ciudadanía y democracia: cuestiones abiertas. In: GONZÁLEZ, Helena; SCHMIDT, Heidulf (Org.). *Democracia para una nueva sociedad: modelo para armar*. Caracas: Nueva Sociedad, 1997. p. 139-155.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Caracas, v. 6, n. 2, p. 73-90, maio/set. 2000. Disponível em: [http://www.ucv.ve/fileadmin/user\\_upload/faces/problemas\\_sociales\\_contemporaneos/CESOC/MAYO\\_AGOSTO\\_2\\_2000\\_ENFOQUES\\_TEORICOS\\_CONTEMPORANEOS\\_EN\\_LAS\\_CIENCIAS\\_SOCIALES.pdf](http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/faces/problemas_sociales_contemporaneos/CESOC/MAYO_AGOSTO_2_2000_ENFOQUES_TEORICOS_CONTEMPORANEOS_EN_LAS_CIENCIAS_SOCIALES.pdf). Acesso em: 19 nov. 2020.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

SCHWARZ, Roberto. *Ao vencedor as batatas*. 4. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1992.

WILLIAMS, Raymond. Base e superestrutura na teoria cultural marxista. *Revista USP*, São Paulo, n. 66, p. 209-224, 1 ago. 2005. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/13448>. Acesso em: 26 ago. 2020.