

CARLOS PORTUGAL GOUVÊA

Professor Doutor de Direito Comercial da Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Direito pela Universidade de Harvard (S.J.D., 2008). Foi bolsista da Comissão Fulbright para os programas de Mestrado e Doutorado na Faculdade de Direito de Harvard e foi assistente de ensino na Faculdade de Direito de Harvard e no Departamento de Ciência Política da Universidade de Harvard. É sócio do PGLaw e admitido como advogado pela Ordem dos Advogados do Brasil, Seção São Paulo, e pela Corte Suprema do Estado de Nova Iorque, Estados Unidos da América. É membro do conselho da Comissão Fulbright do Brasil e Vice-presidente da Comissão de Mercado de Capitais e Governança Corporativa da OAB-SP. Foi membro do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional do Ministério da Economia entre 2015 e 2018.

ANÁLISE DOS CUSTOS DA DESIGUALDADE

EFEITOS INSTITUCIONAIS DO CÍRCULO VICIOSO DE DESIGUALDADE E CORRUPÇÃO

Editora Quartier Latin do Brasil
São Paulo, outono de 2021
quartierlatin@quartierlatin.art.br

CARLOS PORTUGAL GOUVÊA

Análise dos Custos da Desigualdade:

Efeitos Institucionais do Círculo Vicioso de Desigualdade e Corrupção

São Paulo: Quartier Latin, 2021.

ISBN 978-65-5575-052-2

1. Desigualdade. 2. Teoria Institucional. 3. Corrupção. 4. Poder. I. Título

Editor

Vinicius Vicira

Produção editorial

José Ubiratan Ferraz Bueno

Diagramação

Anderson dos Santos Pinto

Revisão gramatical

Studio Quartier

Capa

Haydee Murgel

EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL

Rua General Flores, 508

Bom Retiro – São Paulo

CEP 01129-010

Telefones: +55 11 3222-2423; +55 11 3222-2815;

Whatsapp: +55 11 9 9431 1922

Email: quartierlatin@globo.com

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotograficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

3. ANÁLISE DOS CUSTOS DA DESIGUALDADE

O principal objetivo desta seção é apresentar um conceito claro de custos da desigualdade e demonstrar como ele pode ser aplicado à análise distributiva de reformas institucionais. Para alcançar esse objetivo, o argumento será apresentado em quatro partes. Primeiro, descrever-se-á o conceito de custos da desigualdade, apresentando provas da existência e dos efeitos desses custos no crescimento econômico. Segundo, será apresentado um modelo analítico que exemplifica os efeitos dos custos da desigualdade.

Na terceira parte, será exposta uma metodologia para avaliar os níveis de custos da desigualdade em diferentes sociedades e introduzir a análise dos custos da desigualdade na análise distributiva tradicional. A quarta parte descreverá porque as reformas de liberalização baseadas no segundo movimento da teoria institucional deixaram de induzir ao desenvolvimento econômico e institucional em países altamente desiguais, e sugerirá como a análise dos custos da desigualdade pode evitar novas falhas.

3.1. O CONCEITO DE CUSTOS DA DESIGUALDADE

A principal ideia por trás do conceito de custos da desigualdade é simples. Ele propõe que aumentos na desigualdade econômica impõem custos sobre os agentes econômicos, e que tais custos podem impedir a alocação mais produtiva de recursos. Esse efeito acontece porque altos custos de desigualdade impedem a transferência de capital privado ao capital produtivo por dois meios: primeiro, ao aumentar os custos de proteção/aquisição de capital privado; segundo, ao reduzir a capacidade dos agentes econômicos de ter acesso equitativo ao capital privado³⁰⁰.

A primeira indicação da existência de custos da desigualdade são as evidências recentes, oriundas de análise comparativa entre países, de que a desigualdade de renda reduz o crescimento da economia³⁰¹. Essa constatação questiona

300 Capital privado é aqui entendido não apenas como o capital mínimo para iniciar um negócio ou custear necessidades estritamente básicas, como a moradia, mas também como o capital de despesas fixas com educação e saúde.

301 Cf. ALESINA, Alberto; RODRIK, Dani. Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 109, nº 2, p. 465-490, 1994 (identificaram que os efeitos da desigualdade no crescimento econômico são particularmente acentuados nas democracias); BARRO, Robert Joseph. Democracy and Growth. *Journal of Economic Growth*, v. 1, nº 1, p. 1-27, 1996 e GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, Jose; SHLEIFER, Andrei. The Injustice of Inequality. *Journal of Monetary Economics*, v. 50, nº 1, p. 199-222, 2003 (constataram que os efeitos da desigualdade no crescimento econômico são particularmente pronunciados nos países com regimes jurídicos fracos).

a principal hipótese incorporada na famosa curva de Kuznets, que foi por muitos anos o argumento mais influente relacionando a desigualdade econômica ao crescimento econômico. O argumento era que a desigualdade econômica aumentaria até que os países alcançassem um certo limiar de renda *per capita* e, após esse ponto, a renda aumentaria conforme a desigualdade diminuísse. O resultado era uma curva em U invertida, justificada pelo argumento de que as sociedades pobres necessitavam de uma concentração de riqueza para dar início ao processo de formação de capital. À medida que as sociedades ficassem mais ricas, o crescimento seria menos dependente dos recursos naturais e mais dependente do conhecimento, e a desigualdade econômica teria efeito adverso no capital de despesas fixas gerais.

A curva de Kuznets, baseada na avaliação da desigualdade de renda *per capita*, não mede o crescimento econômico propriamente dito, mas apenas a riqueza atual. As provas contemporâneas centradas naquele contradizem o argumento de Kuznets, apontando que a desigualdade econômica reduz o crescimento econômico, particularmente nos países pobres.

Isso pode ocorrer porque a integração das sociedades mais pobres na economia global reduz a relevância da formação de capital nos primeiros estágios de desenvolvimento econômico e enfatiza os efeitos de baixo capital de despesas fixas gerais no crescimento (padrões baixos de educação e saúde). Isso é assim porque as atividades econômicas altamente lucrativas não são mais aquelas que requerem uso intensivo de recursos naturais, mas aquelas que requerem conhecimento intensivo e especializado. De qualquer maneira, o argumento de que a desigualdade de renda era benéfica aos países pobres, dominante na teoria do desenvolvimento por longo tempo, não pode mais ser sustentado.

A questão não é mais se a desigualdade afeta ou não o crescimento econômico, mas como afeta e com que intensidade. A proposta deste estudo é que o canal para esse efeito é o aumento nos custos da desigualdade, ou os custos da transferência de capital privado para o capital produtivo. Mencionou-se que dois tipos de custo de desigualdade podem ser descritos: (i) os custos da desigualdade que aumentam os custos de proteção do capital privado e (ii) os custos da desigualdade que impedem o acesso equitativo ao capital privado.

Na verdade, esses dois tipos de custos da desigualdade são apenas os dois lados da mesma moeda. O primeiro tipo pode ser descrito como um aumento absoluto nos custos de proteção/aquisição de capital privado, enquanto o se-

gundo tipo pode ser descrito como um aumento relativo nos custos de proteção/aquisição de capital privado. Utiliza-se aqui proteção/aquisição como um conceito único porque esses termos explicam uma única relação, que é a possibilidade de uma pessoa ou organização, pública ou privada, ter o poder de decidir se outro indivíduo ou organização seria apta a usar certa mercadoria ou informação. Nesse sentido, o custo de proteger tal mercadoria para um indivíduo é o custo de adquiri-la para outro. Por essa razão, um aumento nos custos de proteção pode diminuir os custos de aquisição de uma mercadoria, mas os custos totais de proteção/aquisição podem ser mais altos.

Por exemplo, ao se adquirir um pedaço de terra numa comunidade violenta e corrupta, o custo de aquisição pode ser muito baixo, uma vez que os custos totais incluirão, por exemplo, os custos de impedir o uso da terra por terceiros (por meios violentos) ou de subornar funcionários do registro de imóveis para garantir o registro correto de títulos de propriedade. Isso demonstra que os custos de transferir capital privado (nesse caso, um pedaço de terra) para o capital produtivo podem não só incluir os custos de aquisição da terra, mas também os custos de sua proteção.

Os custos da desigualdade expressariam-se quando a desigualdade econômica, por exemplo, causa um aumento da violência e da corrupção até um nível em que os custos totais da terra são maiores, mesmo considerando uma redução nos custos de aquisição da terra. Tais custos da desigualdade geralmente estão escondidos, precisamente porque dificultam a incorporação de recursos à produção. Por conseguinte, mensurá-los em termos monetários é muito difícil.

Aumentos relativos nos custos da desigualdade são resultado do fato de que, quando a desigualdade econômica aumenta, os indivíduos mais pobres têm de gastar uma porção maior de sua renda para adquirir capital privado a fim de participar de atividades econômicas que consideram prioridade. Por exemplo, um indivíduo precisa adquirir educação e precisa estar com boa saúde para trabalhar. Se sua renda diminui até um ponto em que não tenha recursos para adquirir capital privado para despesas fixas gerais, arcará com os custos de oportunidade não apenas de não ter uma educação melhor ou um plano de saúde, mas também de possivelmente ficar desempregado num futuro próximo.

Nesse sentido, o aumento da desigualdade econômica cria barreiras para que indivíduos desfavorecidos dos países mais pobres integrem-se na econo-

mia global. Esses custos da desigualdade são relativos porque não alteram os custos absolutos de transferência de recursos do capital privado ao produtivo, já que a educação e a saúde não crescerão porque os mais pobres não podem adquiri-las, mas alguns indivíduos não serão capazes de adquirir esses bens (educação e saúde) e transferi-los para a produção.

A distinção entre custos da desigualdade absolutos e relativos tem um único propósito, o de esclarecer como o segundo movimento da teoria institucional lida com custos da desigualdade nos dois contextos. Por um lado, os custos relativos são simplesmente desconsiderados pelas razões anteriormente apresentadas. Por outro lado, os custos absolutos de desigualdade são um objeto de análise primordial, mas a abordagem do segundo movimento é negar qualquer preocupação de equidade em relação a esses custos, tanto ao não considerar os efeitos da desigualdade no aumento dos custos absolutos de proteção/aquisição de capital produtivo quanto ao negar as consequências distributivas de alterações em tais custos.

Ainda existe muita confusão na teoria institucional sobre os custos absolutos de desigualdade. Essa confusão resulta da análise dos custos de transação. Primeiro, há a tendência de reviver a dicotomia entre público e privado a cada passo, o que nos levaria a pensar que o capital privado é igual aos direitos ligados à propriedade privada. Contudo, deve-se entender que o capital privado também inclui bens de propriedade estatal. Por exemplo, parques nacionais de propriedade do Estado são parte do capital privado, tanto quanto companhias estatais são parte do capital produtivo³⁰². Portanto, o capital privado não corresponde aos direitos relativos a bens suscetíveis de propriedade privada, não obstante o fato de que, na maioria das sociedades ocidentais, tais direitos abrangem a maior parte do capital privado³⁰³.

302 Nas tentativas da teoria dos preços do desenvolvimento institucional de mensurar o setor de transações nos Estados Unidos como um substituto para os custos de transação, gastos relacionados à proteção dos parques nacionais não foram considerados custos de transação porque eles eram de propriedade pública, significando que não estavam à venda. Mas eles são parte do capital privado, de propriedade do Estado como um mecanismo para impedir que tal capital seja aplicado na produção.

303 Isto acontece porque, na maioria dos sistemas jurídicos, se entende que o capital privado de propriedade estatal é exatamente o tipo de capital privado que não deve estar disponível para a produção, como os parques nacionais ou marcos históricos. Todavia, existem exemplos de economias de mercado que operam sob sistemas jurídicos inspirados pela tradição ocidental e nas quais o Estado tem a propriedade de uma parte maior do capital privado que os indivíduos, como Cingapura, onde o governo é proprietário da maior parte das terras urbanas e rurais.

Segundo, existe a ideia de que é possível separar atos negociais (*transactions*) de empresas, e propriedade de contrato. Como já discutido, tais diferenças são apenas uma questão de grau, dependendo da estabilidade do poder de negociação entre as partes envolvidas na relação. Por essa razão, utilizou-se os termos “aquisição” e “proteção” como equivalentes, para demonstrar que a diferença entre trocar ou ter a propriedade sobre uma mercadoria ou serviço é apenas uma questão de perspectiva.

Terceiro, há o entendimento de que reduzir os custos de proteção da propriedade privada aumentaria a eficiência apenas porque diminuiria os custos de transação. O problema com esse argumento reside no fato de ser tautológico. Ele diz somente que reduzir os custos de proteção do direito de propriedade aumentaria a eficiência porque tais custos seriam mais baixos.

Se o objetivo é reduzir os custos de transferência do capital privado para a produção, e se presumirmos que, na maioria das sociedades que operam numa economia de mercado, os direitos reais de natureza privada compõem a maior parte do capital privado, a redução dos custos de proteção da propriedade pode, em alguns casos, aumentar também o valor da produção, como previsto pela análise dos custos de transação. Todavia, em outros casos, isso pode não acontecer se a formalização de títulos de propriedade recrudesce a desigualdade econômica ou criar barreiras para reduzi-la.

Isso ocorre porque a redução dos custos de formalização da propriedade privada não se identifica com a redução dos custos de proteção/aquisição de capital privado. Se a formalização aumentar a desigualdade (ou criar mais custos para diminuí-la), isso poderá aumentar os custos totais de aquisição/proteção de capital privado através do aumento da violência e da corrupção. Portanto, o problema da teoria institucional não é reduzir ou não os custos de proteção do direito de propriedade, mas sim como reduzi-los sem aumentar os custos da desigualdade.

Ademais, os autores que defendem a formalização dos títulos de propriedade costumam superestimar os benefícios de tais políticas. Nas sociedades com altas desigualdades, os custos da propriedade privada não seriam apenas aqueles de formalização de títulos de propriedade. Pode-se reduzir os custos de formalização, mas isso só tornaria a aquisição de títulos de propriedade mais barata. Isso não reduziria, porém, os custos de proteção da propriedade privada num ambiente institucional muito violento e degradado. A formalização dos títu-

los de propriedade faz muito pouco para reduzir os custos totais de proteção da propriedade privada, porque a maioria dos custos de propriedade são ocultos, ou custos da desigualdade.

Há dois canais por meio dos quais o aumento na desigualdade econômica gera custos de desigualdade, aumentando os custos de transferir capital privado para a produção. O primeiro é o aumento da violência social, que encarece a aquisição/proteção de capital privado. Trata-se de um argumento quase incontroverso e há muitas provas empíricas dessa relação³⁰⁴. É surpreendente que o segundo movimento da teoria institucional tenha desconsiderado esse efeito, o que só pode ser justificado por um forte preconceito contra todas as afirmações no sentido de que a desigualdade econômica reduz o valor da produção. O segundo canal consiste no aumento da corrupção e da fraude³⁰⁵.

Já se demonstrou anteriormente, a propósito da análise da teoria econômica da corrupção, que as assimetrias de riqueza podem afetar o poder de negociação dos participantes individuais em negociações de corrupção. O mesmo vale para as fraudes empresariais ou relações econômicas entre indivíduos, já que a ideia é a mesma, e a única diferença é que o termo “corrupção” é aplicado às fraudes envolvendo funcionários de órgãos do Estado. O gráfico a seguir ilustra essa relação com base numa amostra de 84 países, relacionando o índice de percepção da corrupção aferido pela Transparência Internacional (IPC) e o coeficiente Gini de desigualdade de renda (GINI), em ambos os casos entre 1997 e 2003. Para melhor compreensão do significado da imagem, o Índice de Percepção da Corrupção segue uma gradação de 0 a 10, sendo que, quanto mais próximo de 10, melhor é a percepção da população pesquisada com relação à não existência de corrupção. Tal índice é, portanto, comparativo e, quanto mais alta a nota, melhor a percepção da população em relação ao funcionamento de seu governo. No caso do índice Gini, temos também uma gradação, mas variando entre 0 e 100, sendo que, quando mais alto o índice, maior a desigualdade de renda *per capita* presente em uma sociedade. De tal forma, o índice seria zero caso a renda de toda a população fosse absolutamente igual, sem

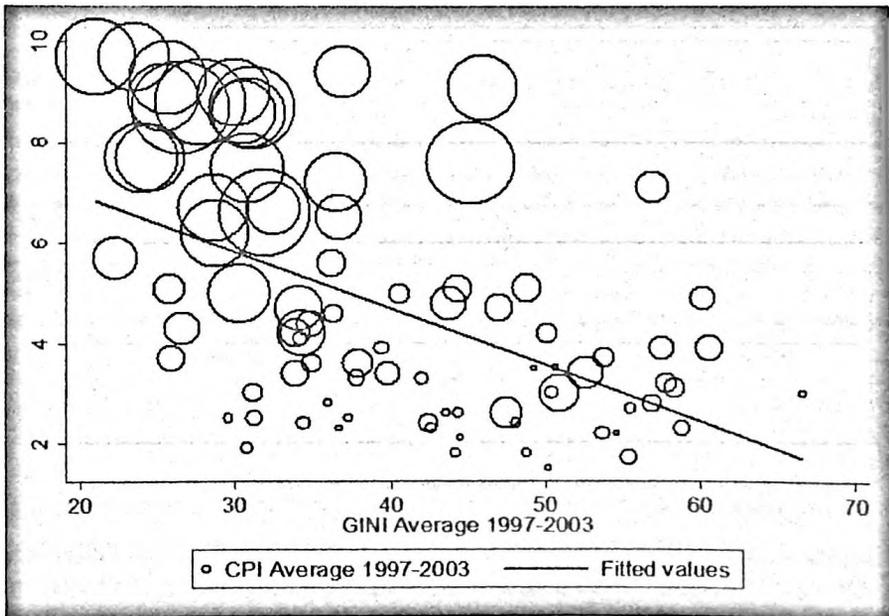
304 Cf. FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman. Inequality and Violent Crime. *The Journal of Law & Economics*, v. 45, nº 1, p. 1-39, 2002.

305 Cf. YOU, Jong-Sung; KHAGRAM, Sanjeev. A Comparative Study of Inequality and Corruption. *American Sociological Review*, v. 70, nº 1, p. 136-157, 2005; GLAESER, Edward; SCHEINKMAN, Jose; SHLEIFER, Andrei. *The Injustice of Inequality*, cit.; PORTUGAL GOUVÊA, Carlos. *The Third Bank of the River: Democracy and its Corruption after Liberalization Reforms in Latin America*. Cambridge: Harvard Law School, 2004, disponível na Biblioteca da Escola de Direito de Harvard (Harvard Law School Library).

qualquer variação. De outra forma, o índice seria 100 caso toda a renda da uma determinada população fosse concentrada em uma única pessoa.

O que o gráfico indica é que os países que se concentram no canto superior esquerdo são os que têm, ao mesmo tempo, melhor distribuição de renda *per capita* e melhor percepção sobre a corrupção. Alternativamente, os países que se concentram no canto inferior direito são os que apresentam maior desigualdade social e pior percepção sobre a corrupção. O tamanho dos círculos também indicam o produto interno bruto (PIB) *per capita* para cada um dos países pesquisados. Como se percebe, os países com maior IPB *per capita* da amostra concentram-se na parte esquerda superior, a qual congrega também os países com melhor distribuição de renda e melhor percepção sobre a qualidade e transparência do funcionamento de seus governos.

Gráfico I – Diagrama de Dispersão: Índice de Percepção da Corrupção (IPC) (vertical) e Coeficiente Gini de Desigualdade de Renda (GINI) (horizontal), com círculos dimensionados pelo PIB *per capita* (médias de 1997-2003) para 84 países³⁰⁶



Média GINI 1997-2003

Média CPI 1997-2003 – valores ajustados

306 Vide também Apêndice III, para gráfico com identificação de países e Apêndice V, para tabelas com datas e fontes.

A tabela a seguir oferece mais indicativos com base na regressão do Índice de Percepção da Corrupção como variável dependente pelo Coeficiente Gini de Desigualdade de Renda, o Índice de Liberdades Civis e os registros de PIB e PIB *per capita*.

Tabela VII – Regressão ordinária por mínimos quadrados: variável dependente: Índice de Percepção da Corrupção (média 1997-2003)		
Variável independente	Coefficientes	Beta
Índice Gini	-.0223871** (.013811)	-.1047216
Índice de Liberdades Civis	-.160691 (.1317336)	-.1022886
Registro de PIB	-.1019489 (.0958599)	-.0800228
Registro de PIB <i>per capita</i>	1.228977* (.1706654)	.7841047
Número de observações	84	
Valor- <i>p</i>	0.0000	
R' ajustado	0.7496	

Nota: desvios-padrão robustos entre parênteses.
* Significativo no nível de 1%.
** Significativo no nível de 10%.

Essa regressão indica que a desigualdade de renda tem influência significativa na percepção da corrupção. O modelo é significativo e explica 75% da variação na percepção da corrupção. De acordo com o modelo, o Índice de Liberdades Civis não é significativo. Considerando que esse índice baseia-se fortemente na proteção formal da propriedade, ficaria demonstrado que reduções na desigualdade econômica melhoram a percepção da população sobre a eficiência governamental mais do que a formalização de títulos de propriedade. Comparando-se os coeficientes beta, é possível notar que o fator dominante é a renda *per capita*, conforme medida pelo produto interno bruto. Isso afeta particularmente os países com renda mais baixa, o que demonstra que a desigualdade afeta a percepção sobre a corrupção não só domesticamente, mas também em escala global. Em alguma medida, quanto mais pobre a população de um país, mais intensa é a relação entre desigualdade e percepção de corrupção. Assim, quanto menor a renda *per capita* de uma sociedade, maiores os efeitos da desigualdade como causador de desconfiança no governo.

O fato de que o tamanho da economia não afeta a percepção da corrupção demonstra que o elemento determinante é a renda *per capita* e que os paí-

ses de baixa renda têm problemas em sua integração na economia global, uma vez que as assimetrias de poder econômico entre os agentes econômicos internacionais e os funcionários dos governos locais é muito grande³⁰⁷. Outra conclusão é que a direção causal entre a riqueza, a percepção da corrupção e a desigualdade econômica não é unidirecional. A corrupção também aumenta a desigualdade como resultado do desvio de recursos dos investimentos em serviços sociais básicos, como educação e saúde, e esses fatores criam dificuldades adicionais para o aumento do crescimento econômico.

Apesar do número crescente de provas empíricas demonstrando como a violência e a corrupção podem ser canais pelos quais a desigualdade econômica reduz a eficiência e, portanto, o crescimento econômico, tais provas estão longe de ser conclusivas. Em ambos os casos, a desigualdade econômica é medida com base na desigualdade de renda. Contudo, também em ambos os casos, de violência e corrupção, a riqueza é provavelmente o fator determinante, e a desigualdade de renda não é a representação perfeita da desigualdade de riqueza, pois a maioria das pesquisas de desigualdade de renda apresenta um teto para a renda e, por essa razão, os extremamente ricos são normalmente desconsiderados³⁰⁸. Como resultado, tais dados podem superestimar os efeitos distributivos positivos dos programas de redistribuição de renda em sociedades ricas, já que seus bons níveis de desigualdade econômica podem ser mais resultado de uma distribuição equitativa de riqueza que de uma redistribuição de renda da classe média para os grupos mais pobres³⁰⁹.

307 Os países de baixa renda não são capazes de aumentar os salários dos funcionários públicos para equilibrar o poder de negociação deles com o dos agentes estrangeiros ou elites locais com ligação privilegiada com agentes estrangeiros. Esse é um problema significativo para os países de baixa renda com recursos naturais valiosos.

308 Como o índice GINI é baseado, na maior parte dos casos, em pesquisas em domicílio realizadas nos diversos países para fins censitários, e não com base em dados oficiais de renda, a renda é definida com base em patamares pré-definidos, sendo que os patamares superiores não captam a totalidade da renda dos efetivamente muito ricos. Por tal razão, o índice GINI não reflete perfeitamente a desigualdade real. O índice Gini é calculado com base na variação da renda da população dividida em cinco grupos. Determinadas sociedades extremamente desiguais, mas também extremamente populosas, como a sociedade indiana, apresentam um número tão grande de indivíduos no último grupo que a diferença de renda do pequeno número de pessoas efetivamente ricas é diluído. Por isso, a Índia apresenta um índice GINI muito favorável, ao mesmo tempo em que outros índices demonstram haver uma grave desigualdade de renda nesse país.

309 Por exemplo, há poucas provas de que programas de bem-estar social e políticas fiscais com objetivo de amenizar o efeito regressivo dos tributos na Europa tenham feito algo para a redução das assimetrias de riqueza, pois os beneficiários de tais programas não ganham renda suficiente para a aquisição de capital privado fixo, mas apenas para capital de despesas fixas gerais. Ademais, o aumento da sua renda eleva os preços de certos bens, como moradia, tornando igualmente difícil para os beneficiários a aquisição de imóveis. Pode ser também que a desigualdade de renda muito baixa seja resultado de uma classe muito pequena de super-ricos em vez de efeito positivo das medidas acenadas, o que significaria que a boa distribuição de riqueza resultante

A desigualdade medida de acordo com a renda pode igualmente mascarar o poder econômico dos super-ricos, já que sua renda autodeclarada pode não incluir ganhos de capital. Mais ainda, as informações sobre desigualdade de renda usadas em tais conjuntos de dados baseiam-se em censos realizados por diferentes países, em épocas diferentes, com diferentes metodologias e níveis de confiabilidade. De todas as perspectivas, essas medições de desigualdade econômica parecem favorecer o descaso pelas assimetrias reais do poder econômico em todos os níveis, tanto em países ricos como em países pobres, o que sugere que qualquer análise baseada nesses dados tende a amenizar os efeitos reais das desigualdades econômicas na sociedade.

Até que a mensuração da desigualdade econômica torne-se prioridade para os governos e organizações internacionais, essas provas empíricas ainda serão precárias, e tal análise terá de se apoiar em estudos de caso e modelos fortes. Por essa razão, será apresentada na seção seguinte um modelo comportamental para explicar como a corrupção e a violência podem influenciar a alocação de recursos.

3.2. MODELO DE ANÁLISE DOS CUSTOS DA DESIGUALDADE

O modelo de análise dos custos da desigualdade é uma tentativa de demonstrar como os arranjos institucionais que levam a uma estrutura de produção geradora de assimetrias de poder econômico podem criar custos que reduzem o valor da produção. O modelo é baseado numa situação hipotética, em que dois agricultores decidem ocupar uma área desabitada de seu país. Após algum tempo viajando, encontram duas áreas que poderiam cultivar e devem decidir quem irá trabalhar em qual área. O primeiro pressuposto é que se trata de um ambiente de baixa regulação, em que as regras terão que ser estabelecidas pelos próprios agricultores. O segundo pressuposto é a igualdade absoluta entre os dois agricultores, similar aos pressupostos implícitos na análise dos custos de transação.

Contudo, a primeira diferença entre a análise dos custos de transação e o presente método é que o pressuposto de igualdade aqui é absoluto, já que se pressupõe que ambos os agricultores possuem igual riqueza, habilidades em-

de fatores históricos pode ser mais importante que a manutenção de baixos níveis de desigualdade econômica e de políticas de bem-estar social. Qualquer dessas conclusões só pode ser alcançada se houver informações confiáveis sobre a distribuição de riqueza entre os indivíduos de uma sociedade, o que é muito difícil de se obter.

preendedoras e força física. O objetivo desse pressuposto é demonstrar como arranjos institucionais podem gerar desigualdades econômicas que não estão relacionadas com assimetrias anteriores.

A segunda diferença é que o modelo de análise dos custos da desigualdade é baseado em dois pressupostos concorrentes em relação a comportamentos individuais: (i) um de comportamento maximizador de riqueza e (ii) outro maximizador de *status*. A terceira diferença é que o modelo não incorpora o pressuposto de paz natural e a possibilidade de violência e fraude entre indivíduos privados é levada em consideração.

O pressuposto de maximização de *status* é uma interpretação do argumento do comportamento emulativo de Veblen, em que os indivíduos estariam dispostos a comprometer sua riqueza a fim de aumentar seu *status*. Trata-se da racionalidade por trás do consumo ostentatório e do lazer, já que os indivíduos estariam dispostos a gastar sua riqueza e tempo, que poderiam ser gastos em atividades produtivas, apenas para aumentar seu *status* social³¹⁰. É também o raciocínio por trás do comportamento violento e desonesto nesse modelo, uma vez que a violência e a desonestidade são mecanismos alternativos para mudar a distribuição de *status*, os quais não se baseiam em distribuições anteriores de poder econômico³¹¹.

Neste modelo, a alternativa disponível para os agricultores é apenas maximizar seu *status* econômico, só para demonstrar como modelos institucionais diferentes afetam a desigualdade econômica. Em situações normais, existem diferentes fontes de *status*, como *status* político e moral, e diferentes formas de desigualdade além da econômica. A razão pela qual tais elementos não são levados em consideração não consiste em sua irrelevância, mas no fato de que o modelo se concentra na desigualdade econômica. A seção seguinte será inteiramente dedicada a outras formas de desigualdade na sociedade, que também engendrarão diferentes custos da desigualdade.

Este modelo baseia-se num conjunto de dois jogadores: o Agricultor 1 e o Agricultor 2. Como já mencionado, não há influência de terceiros como mediadores ou concorrentes, no intuito de criar um ambiente de baixa regu-

310 Veblen entendeu esse processo como ilustrativo da perda de recursos. Na seção seguinte, será demonstrado que a maximização de *status* não significa necessariamente uma perda, apenas uma troca do poder econômico por outro tipo de poder. Nesse sentido, a relação poderia ser benéfica para o indivíduo e para a sociedade, o que depende dos efeitos de tais transferências em outras fontes de poder.

311 Os efeitos da violência e da fraude são realçados pelo pressuposto de igualdade absoluta. Em condições normais, as assimetrias de conhecimento, habilidades e riqueza seriam também mecanismos alternativos para alterar o *status* dos indivíduos.

lação. Todas as regras devem ser estabelecidas por ambos os jogadores. Além disso, a fim de garantir igualdade absoluta, supõe-se que ambos os jogadores possuem a mesma quantidade de informações e que ambos devem agir simultaneamente, de modo a não oferecer qualquer vantagem ao primeiro que fizer um movimento. Ademais, os agricultores terão de tomar suas decisões sozinhos, a fim de explicitar as consequências das escolhas pessoais com base nas duas racionalidades avaliadas, e a escolha de um não impedirá que o outro faça a mesma escolha. O resultado é um processo de decisão único, independente e simultâneo.

Conforme apontado, o problema apresenta-se quando os dois agricultores chegam a uma região em que acreditam poder cultivar a terra de maneira lucrativa. Após inspecionarem o território, identificam dois terrenos descontínuos, bons para o cultivo. Os campos não são contínuos, mas separados por colinas rochosas, o que torna necessário que eles decidam se desejam cultivar ambos os campos ao mesmo tempo. Eles decidem inicialmente que cada um respeitará a decisão do outro de escolher cultivar um campo conjuntamente ou mudar para o outro campo. Após mais pesquisas, concluem que um dos campos pode produzir 50% a mais que o outro, porque tem melhor acesso à água.

Assim, temos um jogo com as seguintes características: (i) um conjunto de dois jogadores (Agricultor 1 e Agricultor 2); (ii) com cada jogador tendo de assumir uma posição por rodada; (iii) com um conjunto de duas posições (Campo A e Campo B), considerando que o Campo A tem uma função de produção que gera um resultado equivalente a 1,5 vezes os valores produzidos pelo Campo B ($f(v_a) = 1,5v_i$, $f(v_b) = 1v_i$); (iv) resultando também numa função de decisão na qual o Campo A produz 1,5 vezes mais que o Campo B para a mesma quantidade de trabalho ($v_a = 1,5v_b$); (v) o que nos dá quatro conjuntos de resultados: $(0,75v_i, 0,75v_i)$, $(1,5v_i, 1,0v_i)$, $(1,0v_i, 1,5v_i)$ e $(0,5v_i, 0,5v_i)$; e (vi) no qual ambos os jogadores têm informações iguais.

O problema é, então, qual racionalidade cada agricultor usará para decidir entre os campos. Serão apresentadas duas descrições, a primeira baseada no comportamento maximizador de riqueza e a segunda baseada na maximização de *status*. A ideia é apresentar as opções disponíveis aos agricultores não apenas em termos de alocação de recursos, mas também em termos da racionalidade que leva a tal alocação. O modelo baseado no comportamento maximizador de riqueza é o seguinte:

		Agricultor 1	
		Campo A	Campo B
Agricultor 2	Campo A	$0,75 v_i$	$1,5 v_i$
	Campo B	$1,0 v_i$	$0,5 v_i$

Se ambos os agricultores escolhessem produzir no campo mais produtivo, o Campo A, eles compartilhariam a produção total equivalente a 1,5 vezes o valor que poderia ser obtido no Campo B, resultando em $0,75v_i$ para cada um. Contudo, isso não estaria equilibrado, já que cada um deles teria um incentivo para mudar-se para o Campo B e aumentar seu próprio resultado para $1v_i$.³¹² Logo, haveria duas posições de equilíbrio, nas quais um agricultor teria um resultado de $1,5v_i$ e o outro teria um resultado de $1v_i$, o que geraria um valor total de produção de $2,5v_i$.

O modelo baseado no comportamento maximizador de *status* é o seguinte:

		Agricultor 1	
		Campo A	Campo B
Agricultor 2	Campo A	$0,75 v_i (0)$	$1,5 v_i (-0,5)$
	Campo B	$1,0 v_i (-0,5)$	$0,5 v_i (0)$

312 Como há o pressuposto de igualdade absoluta entre os jogadores, a decisão de quem se muda para o segundo campo em múltiplas rodadas do jogo é baseada nas motivações psicológicas de cada jogador. Entretanto, se houvesse desigualdade econômica, o jogador que se movesse primeiro seria o que aumentaria seu rendimento em $0,25v_i$, o que teria grande impacto em termos relativos, pois significaria que o agricultor pobre teria um maior incentivo para mudar-se que o agricultor rico. Isso se relaciona ao fato de que os indivíduos ricos podem esperar mais tempo para obter o melhor das oportunidades possíveis de maximizar sua riqueza, enquanto os indivíduos pobres são obrigados a aproveitar a primeira opção. O resultado final favoreceria o indivíduo mais rico.

Nesse modelo, os agricultores não estão dispostos a maximizar seus resultados, mas a reduzir as diferenças de renda que criam uma diferenciação em seus *status* em relação ao seu poder econômico. Por conseguinte, se ambos compartilharem o mesmo campo, terão idêntico *status* econômico. Mas se um agricultor cultivar o Campo A sozinho, terá uma renda que é 1,5 vezes maior que a do outro agricultor, o que cria um incentivo para que o outro agricultor também se mude para o Campo A e aumente sua riqueza relativa em $0,5v_i$, ao mesmo tempo que diminui a riqueza absoluta em $0,25v_i$. Nesse caso, o valor total de produção seria de $1,5v_i$, significativamente mais baixo que o valor obtido caso ambos os jogadores fossem puros maximizadores de riqueza.

Esse modelo ilustra uma clara diferença entre a abordagem do primeiro e do segundo movimento da teoria institucional. Para o primeiro movimento, não há o pressuposto de que os indivíduos prefeririam a maximização de riqueza, a despeito do fato de estar subentendido que deveriam fazê-lo. Veblen argumenta que o instinto básico do ser humano é o instinto de artesanaria (*instinct of workmanship*). Assim, a ideia de diminuir o valor da produção de $2,5v_i$ para $1,5v_i$ para aumentar o *status* dos indivíduos seria odiosa do ponto de vista econômico.

A diferença entre os argumentos de Veblen e Coase não diz respeito ao fato de que um valor mais alto de produção seria preferível ou não, pois ambos concordam que o seria. Todavia, a despeito do fato de que essa racionalidade não seria desejável de uma perspectiva econômica, ainda é possível que ambos os indivíduos operem de acordo com ela. A diferença seria que, para Coase, o equilíbrio de maximização de *status* não seria estável, já que um dos indivíduos preferiria mudar-se para um campo menos produtivo como consequência das pressões do sistema de preços. No paradigma de Veblen, esse equilíbrio poderia ser estável, já que ambos os indivíduos entenderiam essa situação como mutuamente satisfatória, por maximizar o *status* de ambos.

O problema da teoria institucional é que não podemos formular um pressuposto considerando qual tipo de racionalidade individual será empregada, não apenas porque é tão impossível fazer suposições em relação ao comportamento quanto é fazer suposições em relação a comparações interpessoais de utilidade, mas também porque isso não é desejável. Diferentemente do que Veblen e Coase imaginaram, é possível argumentar que o comportamento maximizador de *status* é desejável, se a ideia de um indivíduo na sociedade que detém uma

quantidade desproporcional de poder econômico for entendida como ameaça a outros valores da sociedade além da riqueza.

Exemplificativamente, o Agricultor que cultiva o Campo B poderia considerar uma ameaça que o Agricultor que cultiva o Campo A fosse capaz de produzir mais que o necessário e eventualmente usasse seu poder econômico para ameaçar sua estabilidade econômica através, por exemplo, da contratação de empregados para expulsar o Agricultor do Campo B por meios violentos, e então apropriar-se de toda a produção de ambos os campos, descontando o gasto com a contratação de mão de obra. O fato de que um indivíduo já possui mais *status* que outro não significa que ele não usará seu poder para aumentar seu *status* ainda mais. O comportamento maximizador de *status* poderia não ser motivado por ganância, mas ser apenas um movimento defensivo justificado pelo medo de um comportamento ganancioso por parte de um indivíduo potencialmente mais rico.

Consequentemente, a teoria institucional moderna não deveria presumir que todas as instituições deveriam ter apenas um objetivo, como a maximização de riqueza, mas avaliar se as instituições estão efetivamente alcançando o. objetivos para os quais elas foram implementadas, que podem ser muito diferentes de apenas aumentar o valor da produção. Nesse modelo em particular, tomar-se-á como pressuposto que o arranjo institucional a ser criado tem o objetivo de motivar os indivíduos a maximizar a riqueza. O desafio da teoria institucional é identificar instituições que criariam incentivos para que os indivíduos tornem o capital privado disponível para a produção ao custo mais baixo possível. Serão apresentadas duas instituições alternativas que podem ser implementadas pelos dois agricultores: (i) propriedade privada ou (ii) alguma forma de estrutura corporativa.

A alternativa da propriedade privada consistiria em impedir cada um dos indivíduos de compartilhar o outro pedaço de terra. Cada agricultor receberia um pedaço de terra e seria proibido de se mudar para o outro. Assim, teríamos como opções para a atribuição da terra os dois equilíbrios no jogo, presumindo o comportamento maximizador de riqueza.

O problema seria como definir um critério para a designação inicial. Mais propriamente, o problema não é o critério em si, mas como impedir ambas as partes de questioná-lo através da violação da atribuição de direitos privados. Mesmo que escolham um critério simplista e sem custo, como decidir no cara ou coroa, os custos mais significativos virão mais tarde, na proteção do direito

de propriedade. Uma vez que não há um moderador ou responsável externo pela efetivação (*enforcement*) dos direitos envolvidos, qualquer violação terá de ser julgada pelos próprios indivíduos.

Na alternativa do direito de propriedade privada, haverá equilíbrio se ambos os agentes forem puros maximizadores de riqueza. Contudo, não haverá equilíbrio no modelo de maximização de *status*. Por essa razão, o Agricultor que cultiva o Campo B terá um incentivo para violar o direito de propriedade privada alheio a fim de aumentar seu *status* econômico.

Neste modelo, a violência não é descartada e, por essa razão, os custos principais da alternativa de propriedade privada são os custos de prevenção da violência. Se ambos os agricultores tiverem de gastar seu tempo protegendo suas fazendas, esse tempo não será dedicado ao cultivo e o valor da produção muito provavelmente cairá. Se houver uma escalada da violência, os custos também aumentarão, alcançando o máximo quando houver ameaça à vida, já que isso representaria a perda de uma vida dedicada à produção num dos campos.

A segunda alternativa seria a estrutura corporativa. Neste tipo de estrutura, não haveria atribuição individual de direito de propriedade. Ambos os agricultores decidiriam alternar o cultivo em ambos os campos no decorrer do ano e dividir o total da produção obtido. Nessa alternativa institucional, haveria equilíbrio entre ambos os modelos, o de maximização de riqueza e o de *status*, porquanto não seria possível aumentar a produção até seu máximo resultado e o *status* econômico de ambos os jogadores seria igual. Os custos dessa estrutura seriam os do monitoramento das atividades do outro, para assegurar que ambos estão trabalhando igualmente e nenhum deles está trapaceando.

Os custos do monitoramento do trabalho seriam muito reduzidos se a remuneração das partes fosse associada à quantidade de trabalho investido por cada um. Isso levaria ambos a trabalhar com dedicação suficiente para garantir uma distribuição igual dos resultados da produção, já que, de outra maneira, diminuiria a riqueza absoluta e relativa do agricultor que trabalhasse menos. O potencial de violência nesse caso também existiria, e seria do interesse de um dos jogadores aumentar a maximização de riqueza tentando garantir o uso exclusivo do Campo A por meios violentos. Contudo, o incentivo ao comportamento violento seria menor nesse caso.

Comparando os incentivos à violência ou à fraude em ambos os casos, é fácil concluir que a alternativa corporativa apresentaria custos menores. Na al-

ternativa da propriedade privada, o agricultor que cultiva o Campo B aumentaria sua riqueza em termos absolutos em $0,5v_i$ e sua riqueza relativa em $1v_i$. Na alternativa corporativa, qualquer um dos agricultores que decidisse usar a força para cultivar o Campo B com exclusividade aumentaria sua riqueza absoluta em apenas $0,25v_i$ e sua riqueza relativa em apenas $0,5v_i$. Isso significa que os incentivos ao uso da violência na alternativa da propriedade privada são duas vezes mais significativos em qualquer modelo de racionalidade do que na alternativa corporativa.

Presumindo que os custos de monitoramento da propriedade individual e da propriedade corporativa sejam os mesmos, ainda que haja uma sólida afirmação de que a alternativa corporativa terá custos de monitoramento mais baixos, é possível concluir que os custos da propriedade individual serão significativamente mais altos que os do modelo corporativo, particularmente porque os custos da violência são, em geral, muito superiores aos de monitoramento – uma vez que esse pode ser considerado apenas o primeiro passo de um processo que pode levar ao conflito, pois qualquer compensação por tais ações possivelmente teria que ser obtida por meios violentos.

Conforme mencionado anteriormente, as consequências de conflitos podem ser extremamente custosas, especialmente se incluírem ameaça à vida. Desse modo, o principal objetivo do modelo é, na realidade, determinar qual alternativa institucional cria menos incentivos ao comportamento violento, não importando se a violência é motivada pelo desejo de apropriar-se de bens alheios ou de obter compensação por uma violação prévia de acordos entre as partes.

Os custos da violência e do monitoramento, nesse caso, são claramente custos da desigualdade. Na alternativa institucional corporativa, os custos da desigualdade estariam em seu nível mais baixo, pois o modelo possibilitaria uma distribuição equitativa de renda e riqueza. No modelo da propriedade privada, os custos da desigualdade seriam maiores, porque o modelo possibilitaria uma distribuição desigual de renda, baseada unicamente na atribuição do direito de propriedade. Nesse caso em particular, o potencial de violência aumentaria os custos da aplicação de capital privado (terra e mão de obra) na produção. Se a violência aumentasse, os custos poderiam ser demasiadamente altos e as ameaças ao bem-estar de qualquer um dos agricultores poderiam levar ao abandono do cultivo de um dos campos.

Essa descrição do potencial de violência em tais casos pode parecer um pouco exagerada, ao menos para aqueles habituados a discutir questões de terra em países desenvolvidos ou mais igualitários. Contudo, em muitos países subdesenvolvidos ou altamente desiguais, a violência rural é uma das principais causas da ineficiência do setor agrícola. Em maior escala, a distribuição de terra altamente concentrada esteve ligada, em muitos casos, a regimes políticos opressivos apoiados por latifundiários. Foi o entendimento dessa situação que motivou a reforma agrária no Japão, na Coreia do Sul e em Taiwan após a 2ª Guerra Mundial, uma vez que os latifundiários eram considerados os alicerces dos regimes autoritários.

Na América Latina, os latifundiários também forneceram apoio a ditaduras militares, garantindo a manutenção de altos níveis de desigualdade econômica na região. Na década de 1960, o Brasil e a Argentina tinham os piores níveis de distribuição de terra do mundo (coeficiente Gini de .86 e .83, respectivamente), enquanto o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan tinham a melhor distribuição (índice Gini de .41, .35 e .45, respectivamente)³¹³. Tais fatores estavam certamente relacionados ao crescimento econômico sustentável desses países asiáticos no período seguinte e à estagnação econômica dos países da América Latina.

Isso demonstra que projetos de formalização em massa certamente não resolverão os problemas das sociedades altamente desiguais, já que pouco farão para reduzir os custos da desigualdade oriundos da violência e da corrupção. Na realidade, se a formalização de títulos de propriedade for feita de acordo com os padrões atuais, pode ser que o efeito seja apenas a consolidação das desigualdades criadas como resultado do uso da força bruta, em vez de uma produção eficiente. Entretanto, se o objetivo da formalização for aumentar a corrupção e a violência e prejudicar ainda mais o desenvolvimento econômico de países altamente desiguais, esse parece ser certamente o caminho a se seguir.

3.3. A METODOLOGIA DA ANÁLISE DOS CUSTOS DA DESIGUALDADE

Não obstante as provas teóricas e empíricas dos efeitos dos custos da desigualdade no desenvolvimento institucional e econômico, ainda existem desafios significativos para a aplicação de tais argumentos à reforma institucional. As provas empíricas da desigualdade econômica, da violência e da corrupção

são ainda muito incompletas. Elas sugerem a existência de custos da desigualdade, mas estão longe de oferecer as ferramentas necessárias para estimar esses custos com precisão razoável. Apesar disso, as provas discutidas aqui já representam melhorias promissoras para a criação de medidas de desenvolvimento institucional.

Por enquanto, existem dois caminhos que a teoria institucional poderia seguir: primeiro, ela pode desenvolver métodos alternativos para estimar os custos da desigualdade na sociedade, sugerindo representações e desenvolvendo estudos de caso; segundo, ela pode sugerir mecanismos institucionais para compensar a falta de uma mensuração precisa dos custos da desigualdade, equilibrando a falta de poder econômico com outras fontes de poder. Nesta seção, o foco será a primeira tarefa, de identificar possíveis representações para medir os custos da desigualdade. Na seção seguinte, será discutido como implementar restrições institucionais para evitar reformas que aumentem significativamente os custos da desigualdade.

Os custos da desigualdade são os resultantes do aumento da desigualdade econômica, a qual impede a transferência do capital privado para a produção. Um dos exemplos mais evidentes desse efeito é o fato de que os mercados financeiros aplicam diferentes taxas de juros para empréstimo a diferentes indivíduos, com base em fatores como riqueza, renda, educação, exposição à violência, raça e relações sociais, criando uma clara diferenciação de custos de capital sustentada por estimativas futuras de como os custos da desigualdade afetam diferentes indivíduos na economia. A desigualdade econômica aumenta as taxas de juros na economia porque aumenta os custos da desigualdade e, por conseguinte, os custos relativos de transferência de recursos para a produção.

Os custos da desigualdade tornam-se custos reais para a economia quando impedem o desenvolvimento das atividades econômicas que, de outra forma, poderiam ser lucrativas, apenas porque custos da desigualdade mais altos fazem com que os fornecedores de empréstimo aumentem os custos do capital para os tomadores de empréstimo mais pobres. Não se está afirmando que a desigualdade econômica e os custos da desigualdade explicam todas as variações nas taxas de juros na sociedade. Todavia, elas certamente são influenciadas por tais fatores e, obviamente, reproduzem desigualdades econômicas. A seguir, serão apresentadas provas empíricas dessa relação antes de avançar no argumento.

3.3.1. DEMONSTRAÇÕES EMPÍRICAS DA RELAÇÃO ENTRE CUSTOS DA DESIGUALDADE E TAXAS DE JUROS

A seguinte regressão de taxas de empréstimo em 73 países tomada como variável dependente demonstra que a desigualdade é significativa enquanto previsão da variação nas taxas de juros, se tomarmos como variáveis independentes o índice Gini de desigualdade econômica, o Índice de Percepção da Corrupção, o Índice de Liberdades Cívicas, os indicadores do PIB e do PIB *per capita* e o deflator do PIB do Banco Mundial como índice de inflação.

Tabela VIII – Regressão ordinária por mínimos quadrados: variável dependente: taxas de juros para empréstimo (média 1997-2003)		
Variável independente	Regressão básica	Beta
Índice Gini	.3990623* (.1097381)	.3523647
Índice de Liberdades Cívicas	-2.214603** (1.101352)	-.2527109
Índice de Percepção da Corrupção	-.9134458 (.8374132)	-.171598
Logaritmo do PIB	.1145792 (.7943764)	.0162866
Logaritmo do PIB <i>per capita</i>	-1.499186 (1.822159)	-.1737364
Deflator do PIB	.64421* (.1087317)	.5053146
Número de observações	73	
Valor-para	0.0000	
R ² ajustado	0.5760	

Nota: desvios-padrão robustos entre parênteses.
* Significativo no nível de 1%.
** Significativo no nível de 10%.

O modelo explica 58% das variações das taxas de juros com importância estatística significativa. Os principais fatores que influenciam a variação das taxas de empréstimo são a desigualdade de renda, as liberdades cívicas e as taxas de inflação, com coeficientes beta muito equilibrados. A corrupção não tem efeito significativo sobre as taxas de juros, contradizendo os argumentos de que a percepção da corrupção influenciaria o crescimento econômico pela redução de investimentos. O canal entre a corrupção e o crescimento econômico é o desvio de recursos públicos dos investimentos em capital humano, como edu-

cação e saúde. O tamanho e o nível de renda da economia não são fatores relevantes para o modelo, o que demonstra que as taxas de juros não dependem da riqueza ou do nível de integração de uma economia.

No contexto de concorrência perfeita, as taxas de empréstimo seriam zero, já que não existiriam riscos significativos a serem distribuídos por meio do sistema financeiro. Sob concorrência imperfeita, porém, as taxas de empréstimo deveriam ser afetadas pelas avaliações de oportunidades de investimentos ou do histórico de crédito dos candidatos, o que poderia justificar a relevância de mecanismos de proteção da propriedade. Contudo, o fato de que a desigualdade econômica tem um papel mais importante demonstra que fatores como riqueza, renda, educação, exposição à violência, raça e redes de relações sociais e amizades ainda explicam muitas avaliações de risco.

Vários países têm desenvolvido regulamentações para prevenir discriminação em empréstimos, mas meras regulamentações não podem impedir os efeitos de muitas camadas de desigualdade no nível econômico, cultural e político, e os financiadores de empréstimos públicos e privados ainda demonstram uma significativa aversão ao risco para tomadores de empréstimo sujeitos a altos custos da desigualdade. Essa aversão ao risco é justificada, uma vez que a desigualdade econômica cria muitas desvantagens para aqueles em situação inferior na sociedade³¹⁴.

Como esperado, as taxas de juros para empréstimo estão fortemente relacionadas ao diferencial da taxa de juros, que é a diferença entre as taxas de juros para empréstimo correspondentes à média da taxa de juros oferecida aos tomadores de empréstimo mais confiáveis e as taxas de juros para depósito, que podem ser consideradas investimentos “sem risco”. Capta-se, assim, a variação entre o custo do capital para grandes empresas e governos, que podem levantar dinheiro a taxas próximas das taxas para depósito, e para os tomadores de empréstimo mais confiáveis, não abrangendo as taxas para tomadores de empréstimo menos confiáveis. Ademais, reforça-se o argumento de que os custos

314

Pode-se dizer que a experiência do microcrédito contradiz esse argumento, na medida em que demonstra que as pessoas mais pobres são boas pagadoras. Todavia, a experiência do microcrédito apenas reforça o argumento aqui apresentado. Muitas instituições financeiras com fins lucrativos, tanto em países ricos como em países pobres, desenvolvem o microcrédito, mas oferecem apenas empréstimos pequenos com altas taxas de juros. Tal procedimento é de pouca valia para os empreendedores pobres, pois não permite que tenham acesso aos setores mais lucrativos da economia e, por esse motivo, o impacto na desigualdade econômica é muito limitado, mesmo quando o microcrédito é concedido por organizações financeiras públicas ou sem fins lucrativos.

da desigualdade não só aumentam as taxas de juros, como também o diferencial da taxa de juros entre o custo do capital para os ricos e para os pobres.

A tabela a seguir apresenta três medidas de taxas de juros para grupos de países com diferentes níveis de renda para ilustrar o argumento de que as taxas de juros incorporam custos da desigualdade.

Categoria de nível de renda*	PIB <i>per capita</i> (US\$)	Taxa de juros para empréstimo (%)	Taxa de juros real (%)	Diferencial da taxa de juros (%)	Coefficiente Gini	Índice de Percepção da Corrupção	Índice de Liberdades Cívicas	Deflador do PIB
Países de renda baixa ¹	488,48	11,65	12,02	24,25	45,0	2,5	4,4	11,9
Países de renda média-baixa ²	1.951,43	11,85	11,72	23,49	45,8	3,4	3,6	11,8
Países de renda média-alta ³	5.979,44	7,65	9,58	17,73	39,2	4,6	2,3	8,2
Países de renda alta ⁴	25.047,9	3,67	4,77	6,64	30,4	8,1	1,5	1,9

* Baseado nas definições do Banco Mundial de grupos de renda.
¹ Renda baixa: 19 países com renda média *per capita* menor que US\$ 905.
² Renda média-baixa: 25 países com renda média *per capita* entre US\$ 906 e US\$ 3.595.
³ Renda média-alta: 18 países com renda média *per capita* entre US\$ 3.596 e US\$ 11.115.
⁴ Renda alta: 22 países com renda média *per capita* acima de US\$ 11.116.
 Fonte: cálculo feito pelo autor, vide Apêndice V.

As taxas de juros reais, que são aquelas que levam em conta a inflação, são de cerca de 5% em países de renda alta, 10% nos países de renda média-alta e 12% nos países de renda baixa e média-baixa. Consequentemente, o custo do capital para os tomadores de empréstimo mais confiáveis nos países de renda baixa e média-baixa é aproximadamente duas vezes mais alto que nos países de renda alta, mesmo ajustando-o à inflação em tais países.

Considerando que a inflação também é muito mais alta nos países em desenvolvimento, as taxas de juros para empréstimo nos países de renda alta são, em média, quatro vezes menores que nos países de renda baixa. Isso porque essa mensuração se baseia nas taxas oferecidas aos tomadores de emprés-

timo mais confiáveis (*prime rate*). Essa diferença seria ainda mais significativa se comparássemos as taxas oferecidas aos tomadores de empréstimo mais pobres (*subprime rate*).

3.3.2. TAXAS DE JUROS COMO REPRESENTAÇÃO DE CUSTOS DA DESIGUALDADE NA ANÁLISE DISTRIBUTIVA

Sob influência do segundo movimento da teoria institucional, a análise de custo-benefício incorporou completamente o argumento do critério de Kaldor-Hicks³¹⁵. O argumento para a análise de custo-benefício tornou-se o ideal de maximização da diferença entre benefícios e custos, requerendo apenas que os beneficiados por tais políticas pudessem, potencialmente, compensar os perdedores. A decisão de compensar ou não os perdedores seria meramente política e os economistas não teriam nada a dizer a esse respeito, porque isso não afetaria o valor da produção.

Por causa dessa abordagem, desenvolvida pela primeira vez por Kaldor, tentativas de incluir preocupações distributivas na análise de custo-benefício só foram consideradas pelo segundo movimento da teoria institucional como meio de orientar os políticos sobre como mensurar as consequências políticas das reformas institucionais. Uma dessas tentativas foi considerar a justiça ou os custos da desigualdade no processo de desregulação de preços. Numa situação de desregulação de preços, haveria ganhos de eficiência resultantes de preços mais altos e maiores investimentos na produção para aumentar os resultados. Haveria igualmente uma transferência de consumidores individuais e empresas para o fornecedor das mercadorias ou serviços desregulamentados.

Se o governo decidisse compensar os perdedores, isso também criaria ineficiências porque tributos atingindo ricos desencorajariam investimentos. Por conseguinte, “uma política que redistribui renda para baixo, mas reduz o tamanho total do bolo econômico (para que a quantidade tomada dos ricos seja maior que a quantidade dada aos pobres), deveria ser apoiada apenas se o valor designado pelo gestor político aos dólares transferidos aos pobres exceder o valor por este concedido aos dólares perdidos pelos ricos”³¹⁶. Para comparar

315 Cf. ADLER, Matthew; POSNER, Eric Andrew. *Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*. Chicago: University of Chicago, 2001.

316 No original: “a policy that redistributes income downward, but reduces the size of the total economic pie (so that the amount taken from the rich is greater than the amount given to the poor), should be supported only if the value assigned by the policy-maker to the dollars transferred to the poor exceeds the value assigned by the policy-maker to the dollars lost by

os benefícios e custos para ricos e pobres, essa metodologia usou o argumento de Bentham de que “a contribuição de um dólar extra de renda para o bem-estar do receptor é inversamente proporcional à renda atual do receptor”³¹⁷.

Existem dois problemas nessa abordagem. Primeiro, há dois pesos e duas medidas em relação às questões distributivas. Se as políticas têm efeito distributivo positivo, considera-se que têm efeito negativo sobre a eficiência e que cabe aos políticos decidir pagar esse preço ou não. Se as políticas têm efeito negativo sobre a distribuição, elas não têm efeito significativo sobre a eficiência. Esse padrão duplo não tem fundamento teórico ou empírico sólido, e é apenas outro exemplo do preconceito do segundo movimento da teoria institucional contra preocupações distributivas. Segundo, o argumento de Bentham não tem significado do ponto de vista econômico, pois não pode ser provado que o dólar extra dado ao pobre aumentará a utilidade do pobre mais que a utilidade do rico. Em resumo, trata-se de um argumento contraproducente, desenvolvido apenas para demonstrar que não há sentido em discutir tais “custos da desigualdade” sob o método de análise de custo-benefício de Kaldor Hicks.

O ponto é que todas as análises de custo-benefício de políticas públicas serão limitadas se não incluírem uma medida de custos da desigualdade, uma vez que já se demonstrou como eles impactam o crescimento econômico ao aumentar os custos e reduzir os benefícios da transferência de recursos do capital privado para o capital produtivo. O problema é, então, como identificar um método para calcular tais custos na estrutura da análise de custo-benefício que não seja fundamentado num argumento arbitrário sobre a utilidade que indivíduos e empresas dão ao dinheiro transferido.

A melhor medida dessa relação é o custo do capital em que cada um dos indivíduos envolvidos na transferência deve incorrer se tiver de substituir qualquer perda possível levantando capital extra. Toma-se como pressuposto que todos os participantes tentarão levantar capital a fim de sustentar o investimento e a produção no nível anterior à reforma institucional. Por exemplo, em caso de desregulação dos preços, as empresas teriam de levantar capital no intuito de pagar pelos preços mais altos e manter níveis similares de resulta-

the rich”. Cf. ARROW, Kenneth; KALT, Joseph. *Decontrolling Oil Price*. REGULATION Sep/Oct, v. 16, 1979.

317 No original: “the contribution of an extra dollar of income to the well-being of the recipient is inversely proportional to the recipient’s present income”. Cf. ARROW, Kenneth; KALT, *Joseph. Decontrolling Oil Price, cit.*

dos e preços. Os indivíduos também teriam de levantar capital para compensar essa perda de renda e riqueza. Um estudante, por exemplo, teria de tomar um empréstimo maior para cobrir suas despesas mais altas devido ao descontrole de preços de mercadorias ou serviços necessários a suas atividades diárias.

Dar-se-á como exemplo a privatização de uma companhia petrolífera estatal, a qual mantém os preços do gás abaixo da média de preços internacional, subsidiando o consumo doméstico. Após a privatização, os ganhos de eficiência resultariam dos níveis mais altos de investimento por parte da companhia usando recursos transferidos dos consumidores, como resultado de preços mais altos. Os custos seriam o peso-morto resultante dos consumidores que não seriam capazes de pagar os preços mais altos.

Toma-se por pressuposto que os ganhos de eficiência são iguais a $2v_i$ e que o peso-morto e outros custos são iguais a $1,5v_i$, o que dá um benefício líquido de $0,5v_i$. As transferências dos consumidores para a companhia petrolífera seriam iguais a $1v_i$. Na análise de custo-benefício tradicional, os custos distributivos da privatização não seriam considerados e a política seria aprovada numa razão de custo-benefício de 1,33. Contudo, se considerarmos que os consumidores e a companhia têm custos de capital diferentes, os quais poderiam ser uma boa representação dos custos da desigualdade envolvidos nessa transferência, os resultados podem ser bem diferentes.

Nesse caso, presume-se que a taxa de depósito "sem risco" é de 4% ao ano e que o custo do capital é de 8% para a companhia petrolífera e 12% para os consumidores, em média³¹⁸. Esses diferentes níveis de taxas de juros determinariam os custos de capital devidos ao aumento de preços após a desregulação, supondo também que as companhias teriam de levantar mais capital para sustentar os mesmos níveis de investimento e resultados, e que os indivíduos teriam de levantar capital para suas atividades regulares³¹⁹.

Por exemplo, se um indivíduo estiver prestes a começar uma graduação universitária e a desregulação aumentar os custos de transporte, essa redução de renda terá de ser compensada por um aumento da dívida. Para simplificar, a transferência de cada consumidor individual para a companhia petrolífera

318 Esses valores são iguais aos níveis de taxas de juros para os países de renda alta, média-baixa e baixa. Presume-se que tais níveis de taxas de juros são reais, ajustadas pela inflação.

319 Nesse exemplo, desconsideram-se os efeitos dos preços na economia como resultado conjunto da desregulação de preços, ou o fim do subsídio para produtos e serviços específicos. Porém, se tais mudanças no preço fossem levadas em consideração, poderiam também causar uma redução na riqueza e na renda dos indivíduos mais pobres.

será considerada como a quantia arredondada de \$100³²⁰. Pressupõe-se também que tanto a companhia quanto os indivíduos fariam empréstimos por um período de 25 anos, o qual seria o período mais longo disponível na economia, a fim de reduzir custos no presente e aumentar o valor atual de seus negócios e atividades³²¹.

Por conseguinte, o valor futuro do benefício de ter \$100 no presente para a companhia petrolífera, considerando uma taxa de juros de 8% por 25 anos, seria de \$680³²². Similarmente, o valor futuro da transferência para o consumidor seria de \$1.700, considerando as taxas de juros mais altas em 12%. Nesse ponto, o custo do capital seria igual ao total da dívida, uma vez que o valor futuro do benefício seria zero, considerando uma taxa de desconto/depreciação de 4%. Logo, o custo futuro do benefício seria 2,5 vezes mais alto para o consumidor do que para a companhia petrolífera.

Aplicando tais conclusões à estrutura da análise de custo-benefício, concluiríamos que a transferência tem valores diferentes para o consumidor e para a companhia petrolífera, não em decorrência da utilidade obtida de tal valor, o que não pode ser comparado, mas do custo real do capital para cada um deles. Desse modo, teríamos uma medida do custo de desigualdade nessa relação, medido como custo de capital assimétrico, de acordo com a seguinte fórmula:

$$E = \frac{1 - (1 + i_i)^n}{(1 + i_u)^n}$$

Para essa relação, presumindo-se: (i) uma taxa de juros para a companhia petrolífera (i_i) de 0,12; (ii) uma taxa de juros para os consumidores (i_u) de 0,08; e (iii) 25 o número de anos em que os juros serão aplicados até que o valor da transferência seja inteiramente depreciado como resultado de taxas de juros de 0,04, a razão dos custos da desigualdade seria igual a 0,60.

A razão se mantém se os valores do custo de capital no futuro forem calculados no presente. Consequentemente, o valor da transferência dos consumidores para a companhia petrolífera, representando uma perda de igualdade, seria a transferência total multiplicada pela razão dos custos da desigualdade.

320 Se esta transferência fosse repetida anualmente, os efeitos seriam os mesmos para cada transferência.

321 Esse período de 25 anos é igual ao período de determinação do valor da transferência, considerando o desconto da taxa de juros igual ao da taxa "sem risco" de 4%.

322 Valor futuro (VF) como função de valor presente (VP), taxa de juros (i) e número de anos (n), de acordo com a seguinte equação: $VF = VP(1+i)^n$.

Isso resultaria numa perda de igualdade de $0,6v_i$, que, somada ao custo total da desregulação, representaria um custo líquido de $-0,1v_i$ e uma razão de custo-benefício abaixo de 1 ($0,95$), o que tornaria o processo de desregulação indesejável.

O custo de desigualdade de $0,6v_i$ mede exatamente quanto os consumidores exigiriam como compensação, de modo que a perda em custos de capital para eles seria igual à soma do benefício para o produtor de petróleo. Portanto, se um consumidor individual fosse compensado em \$60, reduzindo a perda total a \$40, o custo do capital para esses \$40 seria de \$680, igual ao benefício para o produtor de petróleo. Se não houver compensação, o custo total do capital para o consumidor individual será de \$1.700, com uma perda total de \$1.080. Resolver isso através de compensação aos consumidores exigiria uma análise de custo-benefício do mecanismo de transferência de recursos para consumidores. Por exemplo, se a opção fosse taxar os lucros das companhias de petróleo e dar créditos aos consumidores, isso teria custos que certamente aumentariam os custos de privatização e desregulação.

Esse argumento não substitui a necessidade de desenvolver mecanismos de mensuração concreta de custos da desigualdade. Ele funciona apenas como um mecanismo simples para estimar os custos da desigualdade de reformas que terão um efeito distributivo negativo na sociedade. Essa estimativa é certamente inferior aos custos da desigualdade reais, pois as taxas de juros só afetam os custos básicos de capital para indivíduos e companhias na sociedade, mas não medem os custos de oportunidade, consistentes no valor que os indivíduos ou empresas poderiam ganhar para além desse custo de capital.

Tal relação mede apenas os custos da desigualdade dos consumidores que poderão levantar capital a taxas médias. Outros consumidores terão taxas de juros mais altas, ou serão excluídos completamente do acesso ao capital e ao consumo. Para eles, a transferência pode ter custos muito mais altos, como não terem tratamento de saúde ou acesso à educação, e as taxas de juros não medirão a escalada dos efeitos do custo de desigualdade sobre os indivíduos mais pobres da sociedade. Geralmente, presume-se que o peso-morto gerado por reformas incorpora esses custos. Todavia, tais medições são limitadas à perda do valor de mercado do produto que não será produzido ou consumido, não sendo levados em consideração os efeitos muito mais amplos da redução de renda.

Ademais, incluir os custos da desigualdade na análise de custo-benefício não a protege do fracasso; na verdade, apenas demonstra quão frágil é essa

metodologia como meio de orientar a reforma institucional. Nas últimas duas décadas, a análise de custo-benefício justificou muitas reformas com absoluta desconsideração dos custos distributivos. Em muitas ocasiões, a análise de custo-benefício não chega sequer a ser implementada em detalhes, mas apenas algumas estimativas gerais de ganhos de eficiência são apresentadas sem maior preocupação em acertar o lado dos custos da equação. Saber se uma reforma institucional realmente terá benefícios superiores aos custos depende menos da qualidade intrínseca da política que do esforço de identificar os custos reais, já que a estimativa desses custos exigiria uma pesquisa profunda.

Nesse sentido, o valor do presente argumento não é consertar a análise de custo-benefício, mas demonstrar que ela está longe de apresentar orientações válidas sobre políticas. Isso demonstra que defender reformas baseadas em análises de custo-benefício que não incluem análises distributivas aptas a ressaltar os custos da desigualdade envolvidos é injustificável. A análise de custo-benefício sem a análise dos custos da desigualdade não passa de um argumento político, permeado por preconceitos sobre algo que um grupo muito restrito de pessoas na sociedade considera “benefícios” ou “custos”, já que esses elementos não significam a mesma coisa para indivíduos diferentes.

3.4. MECANISMOS INSTITUCIONAIS PARA EVITAR CUSTOS DA DESIGUALDADE

Na seção anterior, foram enfatizadas duas tarefas para a teoria institucional em relação aos custos da desigualdade, além da mais óbvia, que é melhorar os meios reais de medição dos custos da desigualdade. A primeira é o esforço de desenvolver uma metodologia para estimar os custos da desigualdade e incluí-los nos métodos tradicionais de análise institucional, o que se buscou fazer nas seções anteriores. A segunda é identificar arranjos institucionais que possam evitar a criação de custos da desigualdade. Essa última tarefa é motivada pelo fato de que a teoria institucional justificou uma série de reformas institucionais em sociedades altamente desiguais que não levam em consideração os custos da desigualdade. Tais reformas são parte do que se chamou de “consenso institucionalista”, que é uma segunda versão do Consenso de Washington centrada na melhoria de instituições em economias em desenvolvimento.

O problema é que essas estratégias provaram não funcionar em sociedades para as quais a desigualdade econômica é uma barreira ao desenvolvimen-

to econômico, e a resposta a essas falhas por parte da teoria institucional tem sido um apelo por mais reformas institucionais baseadas na formalização em massa de títulos de propriedade, que receberam apoio imediato de organizações multilaterais.

Buscou-se demonstrar que a teoria institucional falhou na última década como guia da reforma institucional, precisamente por ter desconsiderado os custos da desigualdade. Por causa dessa desconsideração, a teoria institucional não apenas deixou de promover o desenvolvimento, como também levou a rupturas institucionais, e muitos países que emergiram do autoritarismo nas décadas anteriores parecem agora estar retornando a um caminho da desintegração institucional.

As reformas de liberalização das décadas de 1980 e 1990 em muitos países em desenvolvimento basearam-se no argumento da “pílula amarga” (*bitter-pill*), já discutido, segundo o qual se presumia que reformas, como as de liberalização comercial e financeira, privatização e restrições fiscais, teriam efeitos distributivos negativos e deveriam ser implementadas tão rápido quanto possível, exatamente porque seus efeitos negativos levariam a uma oposição política. Na pressa de fazê-lo, muitos custos não foram levados em consideração, como os de transplantes estruturais externos e de falhas em políticas públicas, resultado de não se dar tempo ao governo para desenvolver uma nova organização a fim de lidar com um ambiente regulatório diferente.

Ademais, os custos distributivos foram minimizados como sendo meramente políticos, que desapareceriam se as reformas fossem implementadas de uma maneira tão radical que as tornaria irreversíveis. Os custos reais resultantes da redução do crescimento econômico foram levados em consideração, mas subestimados. Foi previsto que tais reformas causariam pequenas recessões, as quais seriam compensadas por níveis muito mais altos de crescimento econômico depois que os países em questão estivessem integrados à economia global. Esse crescimento pós-integração anularia rapidamente os efeitos menores da recessão, bem como o aumento da desigualdade econômica resultante das reformas.

Infelizmente, a última parte da previsão não aconteceu. A maioria dos países onde as reformas foram implementadas de acordo com a receita da “pílula amarga” passou por longos períodos de estagnação econômica, aumento da desigualdade econômica e, em alguns casos, deterioração institucional. Na última metade da década de 1990, quando se esperava que tais sociedades fos-

sem se beneficiar com taxas de crescimento muito mais altas que as das economias industrializadas, os níveis de crescimento econômico foram piores que os anteriores às reformas.

Na América Latina, a primeira região a experimentar a explosão reformista, a média de crescimento *per capita* entre 1995 e 2001 foi de 0,85%, seguida pela África com 0,88%, Oriente Médio com 1,73% e Europa e Ásia Central com 2,33%³²³. Os níveis de pobreza entre as décadas de 1980 e 1990 decresceram na maioria das regiões do mundo, exceto nos países em que a influência de reformas institucionais baseadas em “pílulas amargas” foi mais significativa, como na América Latina e no Leste Europeu. Nessa última região, os níveis de pobreza quintuplicaram no período. Como resultado, a desigualdade econômica aumentou nas áreas mais pobres do globo e foi seguida por um desencantamento com a democracia e a liberalização econômica³²⁴.

Ao aumento da desigualdade e pobreza acompanhados por estagnação econômica se seguiu o da violência e da desconfiança no governo. Surpreendentemente, em resposta a esse clima de ruptura institucional, a única reação da teoria institucional foi sustentar que as reformas de liberalização falharam porque tais países tinham instituições de má qualidade para proteger a propriedade e os contratos, novamente desconsiderando quaisquer possíveis custos da desigualdade das reformas, ou outros custos relacionados ao processo violento pelo qual essas reformas foram implementadas.

Nesta seção, argumenta-se em dois sentidos: primeiro, as reformas de liberalização falharam porque não foram calculados os custos da desigualdade resultantes da implementação das medidas previstas; e segundo, as sociedades altamente desiguais precisam implementar instituições para neutralizar os efeitos da concentração extrema de poder econômico, desenvolvendo mecanismos pelos quais os grupos que sofrem com o aumento dos custos da desigualdade possam contra-atacar e impedir a implementação de reformas sem a devida compensação. De outra maneira, tais sociedades estarão presas num ciclo vicioso no qual políticas regressivas serão implantadas constantemente, porque os que arcam com a maioria dos custos da desigualdade não têm poder de negociação para contra-atacar.

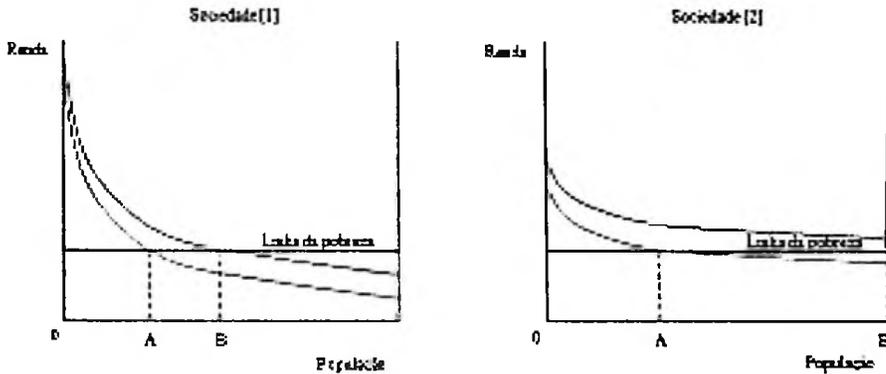
O gráfico a seguir ilustra os riscos da fraca oposição política por parte dos grupos sociais sujeitos a altos custos da desigualdade, demonstrando que

323 Vide Apêndice I.

324 Vide Apêndice II.

as sociedades altamente desiguais são mais tolerantes com relação a reformas que criam custos da desigualdade mais altos.

Gráfico II – Tolerância política a reformas que geram custos da desigualdade altos



O gráfico acima descreve a distribuição de renda em duas sociedades diferentes. A Sociedade 1 é altamente desigual e a Sociedade 2 tem uma distribuição mais equitativa de renda. O objetivo desse gráfico é demonstrar como a distribuição de renda pode influenciar a tolerância da sociedade a reformas que aumentam significativamente os custos da desigualdade em consequência da condução de um número significativo de indivíduos para baixo da linha de pobreza.

Esse modelo deve ser interpretado à luz das teorias de liberalização econômica que presumem que as reformas econômicas têm impacto negativo sobre a renda por um curto período, o qual seria compensado por níveis mais altos de crescimento econômico no futuro³²⁵. Esse modelo descreve uma situação na qual tal perda é distribuída equilibradamente na sociedade, pois cada indivíduo perde a mesma quantia de renda. Esse efeito é claramente regressivo e aumentaria a desigualdade na sociedade, não obstante o fato de que a curva de distribuição seria a mesma e todos os membros da sociedade incorreriam em perdas iguais. A esperança é que o crescimento econômico futuro geraria o efeito contrário, reduzindo a desigualdade econômica.

Se tudo corresse conforme o planejado, o estrato mais rico arcaria apenas com uma perda temporária de renda e riqueza, que o despojaria tempo-

rariamente de certos benefícios. Os estratos mais pobres, entretanto, sofrerão perdas permanentes, como reduções na expectativa de vida, danos à saúde, exposição à violência e déficits educacionais. Uma mera recuperação de renda no futuro pode não compensar tais perdas, porquanto os danos à saúde e à educação podem ser permanentes. Isso, por si só, demonstra a injustiça intrínseca da distribuição de custos da desigualdade relacionados a quaisquer reformas com efeitos distributivos regressivos.

Ademais, nas sociedades com alto nível de desigualdade de renda, como na Sociedade 1, perdas de renda levam apenas uma pequena porcentagem da população para baixo da linha da pobreza. Portanto, políticas que geram privação enfrentam pouca oposição política. Pode-se argumentar que uma reação política virá quando uma massa crítica for alcançada. Contudo, o caráter incremental dessas perdas pode levar a um tipo diferente de reação: o processo silencioso de fragmentação social baseado na violência, desconfiança e desencantamento.

Já nas sociedades mais equitativas, como a Sociedade 2, políticas similares direcionariam uma porcentagem muito maior da população para baixo da linha da pobreza. Supondo que ambas as sociedades possuam economias e populações de tamanhos similares, tendo também níveis semelhantes de crescimento negativo e perda de renda total, é fácil perceber que o protesto popular numa sociedade mais equitativa seria muito mais forte porque uma porcentagem maior da população seria levada a um estado de privação, mesmo que as porcentagens totais de pessoas abaixo da linha da pobreza em ambas as sociedades sejam similares³²⁶.

Em sociedades mais equitativas, a reação às políticas regressivas pode desacelerar essas reformas e resultar em compensações imediatas voltadas a prevenir a privação extrema. Em sociedades desiguais, o menor incremento no número de pessoas em estado de penúria criará um tipo de reação muito diferente. Ela tomará a forma de desconfiança em relação às instituições políticas, baseada numa percepção generalizada de injustiça, desonestidade e risco de violência. Em sociedades altamente desiguais, fica difícil identificar o ponto de ruptura no qual os custos da desigualdade ficam tão altos que impedem

326 Esta conclusão é baseada na suposição de que a pobreza também significa impotência e privação de direitos políticos. Por essa razão, os aumentos nos níveis de pobreza não geram o mesmo nível de oposição política por parte daqueles que já estão na pobreza e daqueles recém-chegados à pobreza. Cf. WORLD BANK (Org.). *World Development Report: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University, 2000, p. 3: "Poor people are active agents in their lives, but are often powerless to influence the social and economic factors that determine their well-being" ("[p]essoas pobres são agentes ativos em suas vidas, mas são muitas vezes impotentes para influenciar os fatores sociais e econômicos que determinam seu bem-estar").

essas sociedades de integrar-se na economia global de um modo que possa beneficiar a população total, compensando perdas anteriores. Portanto, quando esse ponto de ruptura é alcançado, já é tarde demais para diminuir a marcha das reformas ou mesmo revertê-las.

A única solução de curto prazo, que não requer a eliminação da desigualdade, mas pode ajudar a impedir reformas que aumentem ainda mais os custos da desigualdade, é modificar procedimentos para levar em consideração tais custos. Os mecanismos para isso podem exigir que as agências governamentais apresentem publicamente uma análise distributiva das reformas, permitindo que os grupos desfavorecidos tenham as informações necessárias para se opor às mudanças institucionais em questão. Nessa proposição, a oposição política não é entendida como um custo, mas como um mecanismo para impedir a criação de custos da desigualdade altos, os quais são difíceis de estimar ou mensurar.

O governo pode, com certeza, amenizar tais custos para prevenir reações às reformas, mas ao menos será chamado a fazer estimativas desses custos e levá-los em consideração. Avaliações retrospectivas (*ex post*) podem indicar que o governo fez estimativas enganosas, e isso pode também ferir a reputação daqueles responsáveis pelas reformas e reduzir sua capacidade de defender políticas regressivas adicionais. Essa não é uma solução para o problema da alta tolerância a reformas regressivas em sociedades altamente desiguais, já que esses grupos, apesar de mais numerosos, ainda terão menos recursos políticos e econômicos. Em qualquer caso, porém, o fato de esse tipo de análise não ser desenvolvido no processo de reforma institucional é um problema em si mesmo.

Uma análise distributiva obrigatória das reformas pode não ser um mecanismo por meio do qual a desigualdade econômica será reduzida imediatamente, mas poderia impedir que as reformas a aumentem. Uma melhor compreensão dos custos da desigualdade também pode apoiar o desenvolvimento de reformas projetadas para melhorar o crescimento econômico, ao mesmo tempo que reduzem os custos da desigualdade. A tarefa da teoria institucional é fornecer mais mecanismos e exemplos de como tal análise deve ser desenvolvida. Esse é certamente um uso muito mais frutífero de recursos que o investimento cego na formalização de títulos de propriedade e de relações contratuais, que apenas cristalizarão as assimetrias de poder político e econômico existentes. Como já mencionado, a teoria institucional deveria tomar uma nova direção o quanto antes, ou, caso contrário, enfrentará outro longo período de esquecimento.