

Bruno Rodas Oliveira¹
 Carlos Pinkusfeld Bastos²

Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate

RESUMO

Entendendo que o acesso a determinados bens e serviços públicos é crucial para um processo de desenvolvimento que preze pela igualdade social, e que este tema nem sempre recebeu a devida atenção, particularmente dentro da teoria do desenvolvimento, procura-se, inicialmente, investigar como tal questão é abordada pelos autores deste campo teórico, assim como o porquê de não o terem explorado de forma sistemática. Em parte, isso parece decorrer de uma excessiva confiança de que os problemas sociais seriam solucionados de forma mais ou menos automática por um processo de acumulação capitalista que resultasse em um nível suficientemente alto da renda *per capita*, algo que historicamente não parece se confirmar. Buscando corroborar os pontos levantados, explicita-se, a seguir, a importância da provisão de bens e serviços públicos para um desenvolvimento mais igualitário, apoiando-se para tanto até mesmo em abordagens fora da teoria do desenvolvimento clássica que reconhecem essa relação em suas análises.

Palavras-chave

bens e serviços públicos; teoria do desenvolvimento; desenvolvimento.

ABSTRACT

In understanding that access to certain public goods and services is crucial to any development process that favours social equality, and that this subject has not always received the attention it deserves, especially within the theory of development, this article begins by looking at how this question is dealt with by authors within this specific theoretical field. It also questions why the subject has not been analysed systematically by these same authors. In part, this appears to be the result of an overly strong belief that social problems can be resolved more or less automatically, through a process of capitalist accumulation that results in a sufficiently high level of income per capita, but historically this does not seem to have been the case. In attempting to corroborate the points raised, the article then clarifies the importance of providing public goods and services to a process of development that is fairer, even backing this up by looking at approaches that lie outside classical development theory and that recognize this relationship in their analyses.

Keywords

public goods and services; development theory; development.

1. Doutorando em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPGE/IE. Fez graduação em Economia na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestrado em Economia na UFRJ (PPGE/IE).

2. Professor do Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/URFJ). PhD pela New School for Social Research.

Introdução

A questão do desenvolvimento econômico passa a ocupar papel central e autônomo dentro da teoria econômica a partir do pós-Segunda Guerra Mundial. A relevância deste tema no debate acadêmico surge como reflexo do contexto histórico daquele período. Em um cenário de descolonização e de Guerra Fria, as ideias desenvolvimentistas respondiam a uma necessidade sociopolítica de se estimular o crescimento e possibilitar o *catch up* de países atrasados aos desenvolvidos (BASTOS e D'AVILA, 2009). Observa-se, então, a uma mudança de paradigma, com a emergência nas décadas de 1940 e 1950 de um “consenso do desenvolvimento”, ilustrado pelo apoio dos órgãos internacionais oficiais a políticas pró-desenvolvimento, sendo a criação da Cepal em 1948, um dos maiores exemplos desta mudança.

A estrutura teórica geral da heterodoxia latino-americana, a qual se funda com o artigo seminal de Raul Prebisch, de 1949 (PREBISCH, 1949), é herdada da teoria do desenvolvimento nascida nos anos 1940. Uma das principais características desta abordagem reside no reconhecimento da oferta ilimitada de mão de obra em vários países ao redor do mundo. Tal ideia é formalizada em 1954 no clássico trabalho de Arthur Lewis, *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra*.

Diferenças à parte, prevalecia entre as principais vertentes surgidas então a crença de que a acumulação de capital decorrente do processo de industrialização terminaria por absorver o excedente estrutural de mão de obra no setor moderno e de maior produtividade *per capita* da economia, eliminando assim o subemprego e, principalmente, a heterogeneidade estrutural, ao cabo levando à superação do subdesenvolvimento. Mesmo a teoria da Cepal, mais cética quanto a essas possibilidades a partir dos anos 1960, em geral confere um peso excessivo à industrialização capitalista como saída para o desenvolvimento e para a homogeneização social. Embora a atuação do Estado seja central no planejamento desse processo, pouco se fala de seu papel como provedor de determinados bens e serviços públicos à população e, portanto, como fator-chave para a homogeneização dos padrões de consumo e redução das desigualdades sociais, tendo em vista o caráter básico desses serviços e o impacto que normalmente têm no orçamento das famílias mais pobres.

Este trabalho pretende aprofundar tal discussão, qual seja, a de situar a questão dos bens e serviços públicos dentro da teoria do desenvolvimento nascida nos anos 1940, assim como enfatizar a importância da atuação do Estado

nesta frente para um processo de desenvolvimento que preze pela igualdade social. Para tanto, inicialmente serão analisadas, na primeira seção, os elementos analíticos centrais da teoria do desenvolvimento, que, como veremos, em geral estão relacionados ao processo de acumulação de capital; a seguir, serão discutidas as principais ideias prevalentes nesse campo teórico acerca da distribuição de renda e do bem-estar; a questão da relevância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado na análise dos autores da teoria do desenvolvimento será discutida na terceira seção; a seção quatro sintetiza e questiona algumas das crenças que poderiam ter levado os teóricos do desenvolvimento a desconsiderar ou subestimar a importância social da provisão de bens e serviços públicos, além de explorar a relação entre estes últimos, bem-estar e desigualdade; na seção cinco serão consideradas algumas abordagens alternativas que reconhecem a importância do Estado na provisão dos mencionados bens; a última seção conclui.

3. Dado que se supõe que o salário no setor moderno da economia, de maior produtividade *per capita*, permanece próximo ao de subsistência, exogenamente determinado, e que, portanto, o aumento do excedente *per capita* decorrente da expansão do setor moderno é apropriado como lucro. O modelo de dois setores de Lewis (1954) será discutido em maior detalhe na seção dois.

1. Elementos analíticos centrais da teoria do desenvolvimento

Com base no entendimento de que o desenvolvimento se constitui em um processo de acumulação de capital com mudanças estruturais, a teoria formulada pelos autores que se incluem na teoria do desenvolvimento, embora em diferentes intensidades, costuma girar em torno de algumas questões centrais que se relacionam a este processo. Uma delas, de pouquíssima divergência entre seus autores, é a questão da restrição de poupança, refletindo a influência do pensamento clássico e, por conseguinte, a ideia de que a velocidade de acumulação na economia se relaciona diretamente com a capacidade de poupar ou com a parcela do excedente que não é consumida. Uma das principais referências a esse respeito é o trabalho de Lewis (1954), em que a elevação da produtividade *per capita* da economia é vista como crucial por possibilitar um aumento da poupança potencial³ e, logo, dado que se pressupõe a Lei de Say, do investimento, acelerando o processo de acumulação de capital.

Esta questão da aceleração do processo de acumulação do capital se relaciona a um segundo ponto central na teoria do desenvolvimento, qual seja o das externalidades. Ainda que aqui se encontre elementos comuns à teoria marginalista (a aproximação a um paradigma geral de “falhas de mercado”), o enfoque da teoria do desenvolvimento se afasta do daquela (e se aproxima da análise dos teóricos clássicos), ao recair sobre os impactos positivos que determinada atividade econômica gera para o conjunto da economia (os chamados efeitos *spill over*) e especificamente a existência de retornos crescentes de escala que dão origem a mecanismos de causação cumulativa. Esse ponto é tratado

ou por uma análise semelhante à do *Big Push* de Rosenstein-Rodan, na qual as externalidades poderiam ter uma natureza horizontal, isto é, atingiriam em simultâneo a demanda tanto setorial quanto agregada com a coordenação do investimento multissetorial, ou pela abordagem dos modelos de crescimento desequilibrado de Hirschman, em que as externalidades têm uma natureza vertical, afetando as relações de produção/utilização de insumos específicos.

Por fim, outro ponto de destaque na análise dos autores da teoria de desenvolvimento, que, no entanto, não suscita a mesma convergência que os dois anteriores, se refere à questão externa, mais especificamente à restrição ao potencial de crescimento que advém de uma inserção internacional menos dinâmica. Este tema se encontra especialmente desenvolvido na análise centro-periferia da Cepal. De forma geral, segundo os autores que se incluem nesta corrente, o problema deste tipo de inserção menos dinâmica, baseada na exportação de produtos primários, é que, além de estes produtos possuírem elasticidade-renda da demanda menor que a dos manufaturados, seus preços tendem a se deteriorar em relação aos destes últimos e a estarem mais sujeitos às oscilações associadas à conjuntura internacional. O resultado seria uma forte tendência a crises na Balança de Transações Correntes (BTC) e a preservação de uma relação de dependência tecnológica e financeira (para financiar a BTC) em relação ao centro. De forma geral, a solução para os problemas acima passaria, segundo a visão *cepalina*, por um processo de industrialização por substituição de importações, liderado pelo Estado, que permitisse superar a tendência ao déficit estrutural na BTC – via redução da dependência de importações de manufaturados, e aumento de exportações de produtos de maior elasticidade-renda, menos vulneráveis ao cenário externo – e levar ao desenvolvimento.

Percebe-se, pela característica dessa abordagem teórica, que questões de natureza distributiva e mesmo de bem-estar – e o potencial impacto positivo que o Estado teria nesse quesito por meio da provisão de bens e serviços públicos – no geral, não são tratadas de forma prioritária por seus autores clássicos, o que pode sugerir uma excessiva confiança no processo de acumulação de capital como solução de certo modo natural para os problemas sociais. A seção seguinte procurará averiguar e desenvolver este argumento.

2. Distribuição de renda e bem-estar na teoria do desenvolvimento

A teoria do desenvolvimento como apresentada acima tem como foco a acumulação de capital e as mudanças estruturais que acompanham este processo. Outras questões, que com o tempo ganharam destaque no debate sobre desenvolvimento econômico e social, como distribuição de renda, desigualdade e

pobreza surgem nas contribuições originais de forma indireta, ou seja, como consequência teórica das mudanças estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico. A ênfase da atuação do Estado em ações ligadas aos três tópicos acima – restrição de poupança, externalidades e restrição externa – decorre em boa medida da crença de que o bem-estar geral da população viria como consequência natural do processo de industrialização.

O texto clássico de Lewis, *O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra* (LEWIS, 1954), descreve um processo de concentração funcional da renda. À medida que ocorre a industrialização com consequente migração da mão de obra de um setor pouco capitalizado para outro mais capitalizado, dado que o salário permanece próximo ao de subsistência observado no setor não capitalizado, o maior excedente por trabalhador é apropriado como lucro do empresário. Esta tendência à concentração funcional da renda tinha como consequência macroeconômica a aceleração do processo de acumulação de capital, uma vez que a Lei de Say clássica é hipótese implícita do modelo e, logo, maiores lucros resultam em maior investimento e assim mais rápida acumulação de capital. Tal processo cessaria quando o excedente estrutural de mão de obra fosse escasseando, ocorrendo então a virada *lewisiana*, ou seja, a aproximação do salário real à produtividade marginal do trabalho. O final desse processo seria uma situação de equilíbrio marginalista na qual a distribuição funcional da renda seria dada pela produtividade marginal de cada fator em uma situação de pleno emprego de suas respectivas ofertas.

Levado ao extremo, esse raciocínio prevê que primeiro seria necessário crescer, para depois distribuir os benefícios do crescimento por meio do “gotejamento” (*trickle-down*) da riqueza dos mais ricos para os mais pobres. A passagem abaixo de Lewis (1954) exprime essa ideia, ao indicar que a acumulação de capital, necessária ao desenvolvimento, pressupõe um aumento da poupança que se tornaria viável com a concentração de renda nas camadas mais altas:

O problema central do desenvolvimento econômico é que a distribuição do rendimento se altere em benefício da classe poupadora. Praticamente toda a poupança provém daqueles que têm lucros ou rendimentos. A poupança dos trabalhadores é muito pequena [...] Se a poupança nos interessa, devemos concentrar a nossa atenção nos lucros e nos rendimentos. (LEWIS, 1954: 17/18)

É importante salientar, entretanto, que a teoria de Lewis não é normativa, isto é, não defende ou propõe um processo de concentração de renda para o aumento da acumulação de capital. Apenas constata, com a combinação dos mecanismos de formação do salário real, as mudanças estruturais setoriais e a adoção da Lei de Say, que tal concentração leva a um maior crescimento.

Outro texto clássico quanto à trajetória da distribuição de renda é o de Simon Kuznets, de 1955, *Economic Growth and Income Inequality* (KUZNETS, 1955), o qual trata não mais da distribuição funcional, mas sim da distribuição pessoal da renda. Partindo de uma análise empírica da experiência dos principais países desenvolvidos de então, de algumas hipóteses sobre variáveis distributivas, e de características que são intrínsecas às mudanças estruturais que acompanhariam o processo de industrialização,⁴ ou o moderno crescimento econômico, Kuznets (1955) chega à conclusão de que tal crescimento leva inicialmente a uma concentração e depois a uma desconcentração da renda pessoal. Essa relação entre desigualdade de renda e crescimento do produto ficou conhecida como “curva de Kuznets”.

O raciocínio por trás de tal curva poderia ser sintetizado da seguinte maneira: nas fases iniciais do crescimento econômico, quando haveria uma rápida transição rumo a uma sociedade industrial e urbana, a desigualdade de renda se elevaria. Isto ocorre basicamente devido ao fato de o setor industrial ser mais concentrado do que o de agricultura,⁵ como mencionado na nota dois. Assim, o primeiro efeito de uma transferência considerável de população do campo para a cidade seria uma piora na distribuição de renda. À medida que a industrialização e a urbanização avançam, todavia, haveria uma série de forças que atuariam em favor dos quintis mais pobres da população urbana. Por exemplo, a maior organização e adaptação destes às condições da cidade aumentariam suas possibilidades de incrementar sua participação na renda total. Ademais, caso se elevasse o poder de barganha dessas camadas e isso se traduzisse em novas leis de proteção que visassem compensar os efeitos negativos da rápida industrialização e urbanização, como ocorreu em diversos países desenvolvidos principalmente a partir do final do século XIX e início do século XX, a distribuição de renda também tenderia a melhorar.

Ao contrário do que encontramos em Lewis (1954), a discussão que relaciona a concentração de renda, a maior propensão a poupar e o *feedback* da propriedade dos ativos resultantes de tal poupança na trajetória da concentração de renda são tratados dentro da própria discussão sobre distribuição de renda, sendo que não se faz uma relação de causalidade macroeconômica direta com o processo de acumulação de capital, ou aceleração da acumulação de capital, com base em uma maior concentração de renda.

A hipótese *lewisiana* quanto ao aumento da participação dos lucros na renda/poupança à medida que avança o processo de industrialização, é relativizada pela hipótese de que o consumo conspícuo das classes que poupam – ver Nurkse (1951) e Furtado (1952) –, ao diminuir a parcela dedicada ao investimento, reduziria também a taxa de crescimento. Vale observar que, em relação à distribuição de renda, tal hipótese de consumo conspícuo “excessivo” não tem nenhum efeito. Seu impacto de suposta redução do crescimento

4. Estas hipóteses seriam uma renda *per capita* maior no setor não-agrícola que o agrícola, uma distribuição de renda ou igual ou nunca mais igualitária no setor não-agrícola, e uma queda progressiva da participação do setor agrícola no total da economia.

5. Haveria, ainda, um efeito concentrador de renda advindo da concentração da poupança nas camadas mais altas. Seu efeito cumulativo seria uma concentração crescente da parcela de ativos (*income-yielding*) nas mãos dos mais ricos.

econômico com a apropriação de parte do excedente que poderia ser investido necessita, ademais, que se assuma a validade da Lei de Say, segundo a qual a parcela não consumida da renda gera um investimento de igual montante.

Entretanto, eliminando-se a adoção da Lei de Say, a mesma hipótese de excessivo consumo conspícuo pode vir a ter impactos sobre a distribuição de renda com base na teoria da poupança forçada. Agora, frente a um investimento autônomo dado, seria possível existir uma poupança voluntária menor que a necessária, de modo que a igualação entre investimento autônomo e poupança efetiva somente seria possível com base na redução das rendas contratuais (i.e., salários), ou seja, por meio de um processo de concentração de renda que resultasse na elevação da propensão a poupar da economia. Essa hipótese da poupança forçada, que faz parte da estrutura lógica dos chamados modelos de crescimento de Cambridge,⁶ tornou-se usual na literatura brasileira e em princípio relacionava concentração de renda e crescimento econômico. Uma hipótese de política econômica que forneceria uma alternativa a esse processo de concentração de renda seria a taxação dos extratos de renda mais alta e que incorreriam em tal consumo conspícuo.

Finalmente, dentro da tradição desenvolvimentista brasileira, Furtado (1965, 1968) procurou acrescentar mais um elemento aos problemas de crescimento, ao relacionar a tendência à concentração de renda e de sofisticação do padrão de consumo (já explorada em trabalhos anteriores) à elevação da relação capital-produto. Em decorrência de seu padrão de concentração de renda, estagnação de salários, e padrão de consumo de bens sofisticados, a economia brasileira apresentaria uma tendência também à elevação da relação capital-produto, o que, dado determinado nível de poupança, reduziria seu crescimento (BASTOS e D'AVILA, 2009). Com isso, o autor procura incorporar um caráter dinâmico a sua hipótese com uma conexão entre concentração de renda e estrutura produtiva. Segue, em princípio, o modelo de Lewis (1954) de salário determinado exogenamente e cuja evolução não acompanharia os ganhos de produtividade dos setores modernos/capitalizados. Entretanto, para o autor, esse processo de concentração de renda teria como consequência a montagem de uma estrutura de oferta de bens de mais alto valor unitário com elevada relação capital-produto e baixa demanda por trabalho. O impacto dessa elevação da relação capital-produto levaria à queda da acumulação, e a pressão sobre os salários formaria um efeito de retroalimentação que no limite poderia gerar estagnação econômica. A solução para tal problema passaria por uma reestruturação do perfil de demanda, resultando em uma ampliação do consumo de massa (que supostamente teria características estruturais opostas ao consumo suntuário): “como [segundo essa visão de Furtado] é a estrutura da demanda que condiciona o processo produtivo, a proposta de desconcentração de renda

6. A referência clássica deste tema é Kaldor (1956). Serrano (2001) oferece uma apresentação sintética do tema inserindo-o no debate do desenvolvimento na América Latina.

passa prioritariamente pela reestruturação do perfil da demanda, e não por alterações no aparelho produtivo” (COUTINHO, 1979: 6).

Como breve resumo das principais tendências aqui apresentadas se pode ver que, na origem da tradição desenvolvimentista, a questão do aumento da concentração de renda, seja funcional ou pessoal, é descrita como uma consequência estrutural do processo de industrialização e que pelo menos no caso de Lewis (1954) será superada com a elevação do salário real. É razoável perceber subjacente uma hipótese de *trickle down*. Kuznets (1955), por seu lado, ao fazer uma análise histórica nota que há uma tendência a se estabelecer nos países mais ricos políticas tributárias redistributivistas que teriam um efeito de reverter a tendência à concentração de renda dos primeiros estágios da industrialização. A questão da tributação dos extratos de alta renda, cujo excessivo consumo conspícuo reduz a capacidade de investimento nos modelos que seguem a Lei de Say, em certo sentido pode ser considerada como uma opção socialmente mais justa que um mecanismo de poupança forçada, e ao mesmo tempo, também, economicamente menos instabilizadora por evitar a deflagração de processos inflacionários.

Assim, no núcleo duro da tradição desenvolvimentista existe uma associação entre a questão da distribuição de renda e o processo de acumulação de capital e, por exemplo, em Furtado (1965, 1968), a melhoria desta, por meio de mudanças na estrutura sociopolítica e de propriedade, teria um impacto direto sobre a continuação do processo de acumulação. Em suma, supostamente, mesmo que baseado em alterações na distribuição de ativos ou mesmo da estrutura tributária, o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas é compreendido, ou pelo menos subentendido, como passível de gerar uma situação socialmente menos polarizada.

Curiosamente, a questão da importância dos bens e serviços públicos para a composição da cesta de bens das populações de mais baixa renda não parece ocupar lugar de destaque nesta abordagem. É esta constatação que se pretende explorar na seção seguinte.

3. Bens e serviços públicos na teoria do desenvolvimento

Não obstante a questão dos bens públicos seja um tema pouco explorado pela literatura do desenvolvimento, não significa que não o seja. Uma rara exceção se encontra no trabalho de Anibal Pinto *Notas sobre la distribución del ingreso y la estrategia de la distribución*, publicado em 1962. Ao se deparar com a elevada e muitas vezes crescente concentração de renda nos países latino-americanos, Pinto (1962) ressalta a importância de algumas medidas que pudessem

contribuir para se atingir um desenvolvimento mais igualitário. Além da desconcentração da propriedade e de políticas tradicionais como a fiscal (tributação mais progressiva, etc.) e de salários, Pinto afirma ser necessário um papel mais ativo do Estado nas decisões que influenciam a capacidade produtiva e a difusão do progresso técnico, de modo a possibilitar uma ampliação/melhora na oferta dos bens e serviços que tenham maior “peso” no orçamento dos trabalhadores. Tanto o barateamento de *wage goods*, como a provisão gratuita ou subsidiada pelo Estado de serviços básicos, contribuiriam para aumentar o salário real e diminuir as desigualdades sociais:

Evidentemente, uma política que tenha em vista uma maior igualdade (e um desenvolvimento mais satisfatório de um ponto de vista social e, provavelmente, com maior potencial expansivo) terá que retificar com profundidade essas realidades. Desse modo, se os recursos são desviados para as atividades que produzem *wage goods* ou são complementárias às mesmas, não só haverá uma expansão adequada da oferta, mas também, os ganhos de produtividade tenderão a diminuir os preços relativos dos mesmos, acrescentando um melhoramento da renda real das massas.(...) Na experiência britânica do pós-guerra, por exemplo, à influência da tributação se somou uma mudança bastante apreciável no sistema de preços, a qual implicou a *prestação gratuita ou a diminuição relativa do custo de bens e serviços básicos* e o encahecimento considerável de outros que têm importância significativa no padrão de gastos dos setores de altas rendas. No desenvolvimento soviético, dentro de seu marco original, também se percebe a um fenômeno dessa natureza. (PINTO, 1962: 214, *tradução nossa*).

Outro autor, também da Cepal, a ressaltar a importância da provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados pelo Estado como estratégia para a redução das desigualdades sociais, é o chileno Pedro Vuskovic. Em um trabalho de 1964,⁷ intitulado *Una política económica popular*, o autor busca mapear os principais determinantes da crescente desigualdade no Chile, assim como propor um programa de governo popular que pudesse ir contra a tendência à polarização da riqueza, propiciando à economia chilena um desenvolvimento mais igualitário.

O mencionado programa, denominado *Plan de Acción del Gobierno Popular*, pretendia reduzir a elevada desigualdade de renda por meio de uma série de medidas redistributivas, entre as quais inclui a produção de bens padronizados e de baixos preços para os assalariados, a fixação dos preços dos produtos essenciais, e os programas estatais de serviços básicos que beneficiam a massa da população, como os de educação, saúde, moradia, etc.⁸

Embora considerasse que o maior impacto redistributivo proviesse das políticas salariais e de redistribuição da propriedade, Vuskovic (1964) deixa claro que a provisão direta de bens e serviços básicos pelo Estado se configura como um importante instrumento para a homogeneização social:

7. Nessa época, Pedro Vuskovic ainda estava na Cepal. Deixaria seu cargo nesta instituição somente em 1970 para assumir o Ministério da Economia no governo de Salvador Allende.

8. As demais medidas propostas são: redistribuição da propriedade, a política de salários, a política tributária, a distribuição equitativa do crédito, um sistema de previdência social mais justo, o fortalecimento do poder de negociação dos assalariados, e mudanças na estrutura da produção e do abastecimento externo.

Pelo lado dos gastos estatais, é evidente que um maior aumento na construção de moradias para assalariados com seus serviços urbanos correspondentes, a ampliação da educação gratuita primária, a criação de fundos para bolsas de estudos à educação média e superior a filhos de famílias humildes, a eliminação dos subsídios a colégios particulares pagos, a racionalização do sistema de pensões, as reformas no abono familiar, os sistemas de férias para operários e empregados humildes, a ampliação e melhoramento dos serviços de saúde, etc., contribuirão de forma importante para tornar mais eficiente o efeito redistributivo desses gastos. (VUSKOVIC, 1964: 81, *tradução nossa*)

Por fim, Arthur Lewis também chega a reconhecer a importância do acesso a determinados bens e serviços públicos para o bem-estar da classe trabalhadora. Em seu livro de 1955, *The Theory of Economic Growth*, pode-se destacar a seguinte passagem:

Nem há qualquer desculpa para não desenvolver uma gama adequada de serviços sociais – serviços médicos, auxílio desemprego, pensões e similares – na ausência dos quais o trabalhador industrial é forçado a manter um pé no vilarejo de forma que possa retornar a este em caso de necessidade. O efeito seria uma mão de obra mais saudável, mais estabelecida e mais ansiosa por melhorias em seu trabalho. Esses serviços custam mais, porém também são compensados em produtividade extra, assim como em felicidade humana. (LEWIS, 1955 em: LEWIS, 1984: 131, *tradução nossa*)

Mais tarde, comentando sobre a passagem acima, Lewis (1984) deixa ainda mais clara qual era sua intenção àquela época (1955):

Minha preocupação naqueles dias não era com o montante de dinheiro pago aos trabalhadores urbanos, o que eu presumo que estaria diretamente relacionado à produtividade de pequenos camponeses, mas ao invés, com o salário social, especialmente educação, serviços médicos, abastecimento de água, compensação por acidente de trabalho, auxílio desemprego, pensões, etc. Essa rede de provisão social me pareceu, como um social democrata, ser um dos melhores produtos dos últimos 100 anos. Agora como então eu destaco a educação, sobre a qual eu escrevi em 1955 no decurso de um capítulo de trinta e cinco páginas sobre “Conhecimento”, que estava clamando por atenção: “A dificuldade que a educação levanta é que ela é tanto um serviço de consumo como de investimento. Na medida em que é um investimento, contribui diretamente para aumentar o produto”. (LEWIS, 1984: 131, *tradução nossa*)

Fica clara a preocupação de Lewis à época com a “felicidade humana” (*human happiness*) que adviria de um maior acesso a serviços como saúde, saneamento e educação, ainda que também coloque grande ênfase no aspecto econômico resultante, isto é, no aumento da produtividade que tais serviços

proporcionariam. Isso fica explícito quando afirma ter conferido especial atenção à educação, dado seu elevado potencial de retorno.

Cabe reiterar, todavia, que esses são exemplos isolados. No geral esses temas não ganham a devida atenção, nem mesmo nas obras desses próprios autores (mais na obra de Pedro Vuskovic do que nas de Anibal Pinto e Arthur Lewis, porém a primeira certamente é menos influente dentro da teoria do desenvolvimento). Uma hipótese para a falta de atenção conferida pela Cepal à questão dos bens e serviços públicos talvez esteja ligada ao fato de seus autores considerarem inviável financeiramente a provisão gratuita de tais serviços pelo Estado, dada a baixa renda *per capita* dos países periféricos à época. É o que se parece depreender do seguinte relatório assinado pela Cepal:

(...) os países com renda *per capita* equiparável à que os grandes centros industriais possuem desde longa data tendem a imitar as formas atuais de consumo destes últimos, e, como também procuram assimilar sua técnica produtiva, que exige uma grande poupança *per capita*, não é de surpreender que, sendo relativamente escassa a sua renda, esta se veja sujeita a tensões fortíssimas entre a grande propensão a consumir e a necessidade peremptória de capitalizar, e que essas tensões sejam frequentemente resolvidas através de arbítrios inflacionários. Isso se acentua ainda mais quando a essas formas avançadas de consumo direto vem somar-se o crescimento dos serviços do Estado, igualmente exposto, por força das circunstâncias, à sugestão exercida pelas novas modalidades de gastos praticadas nos países de renda elevada, quando não à assimilação de formas avançadas de defesa. Esta última circunstância torna ainda mais imperativo o problema de aumentar a produtividade geral dos países que assim se empenham em adotar formas de consumo próprias do centro. (CEPAL, 1949: 176-7, grifo nosso)

Isto é, à semelhança do ocorrido nos países desenvolvidos, um incremento satisfatório dos gastos públicos nos países periféricos somente seria viável após uma elevação considerável da produtividade. O crescimento dos serviços do Estado em um cenário de baixa renda *per capita*, por mais importante que fosse, acentuaria as já grandes tensões entre o consumo e a necessidade prioritária, como vimos, de se elevar a acumulação. Talvez por isso desconsiderassem a ação direta do Estado na provisão de serviços básicos como parte da estratégia de superação do subdesenvolvimento.

4. Bens e serviços públicos e igualdade social

O ponto central que buscamos ressaltar até o momento é que a questão do acesso a bens e serviços públicos e o do bem-estar a eles relacionado não entrava como um tema central na teoria do desenvolvimento. O que esta de

fato se propunha era investigar o problema do subdesenvolvimento, cuja solução, de modo geral, passaria por um processo de industrialização capaz de eliminar o excedente estrutural de mão de obra. Ao ignorar, ou subvalorizar, o papel do Estado na provisão dos serviços básicos mencionados, os principais teóricos desta corrente parecem depositar uma excessiva fé nos mecanismos de mercado, ou seja, no processo de acumulação capitalista, como solução para os problemas sociais. Os seguintes trechos do clássico *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e Alguns de seus Principais Problemas*, de Raúl Prebisch, parecem apontar nesse sentido:

Daí a importância fundamental da industrialização dos novos países. Ela não constitui um fim em si, mas é o *único* meio de que estes dispõem para ir captando uma parte do fruto do progresso técnico e elevando progressivamente o padrão de vida das massas. (PREBISCH, 1949: 72, grifo nosso)

(...)

Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a elevação máxima do padrão de vida [consumo] depende da produtividade, e esta depende, em grande parte, de máquinas mais eficientes [tecnologia]. (PREBISCH, 1949: 135)

Embora ainda assim bastante influente, a ausência de uma teoria sólida do bem-estar, associada a esse otimismo na industrialização para resolver os problemas sociais, acabam por enfraquecer a teoria do desenvolvimento como um todo. Especialmente frente às evidências empíricas de que a industrialização e a elevação da renda *per capita* não necessariamente levam a uma melhora na desigualdade social. Podemos citar como exemplo emblemático o caso do Brasil, que de 1950 a 1980 passa por um intenso processo de industrialização, com taxas médias de crescimento do PIB recordes, sem, contudo, apresentar qualquer melhora na distribuição de renda. Com efeito, o oposto se deu em subperíodos desta trajetória. E mesmo que houvesse melhora na distribuição de renda, isto não significaria necessariamente uma melhora na desigualdade social em um sentido mais amplo. O acesso a alguns serviços básicos pelas camadas mais pobres, como a infraestrutura e serviços de saneamento básico, ou ao transporte público, não decorre automaticamente do aumento na renda disponível ou da distribuição de renda. Depende, sim, da provisão pública e da forma como esta será direcionada.

De um ponto de vista mais teórico, como já insinuado, é razoável especular que a falta de atenção direcionada pela teoria do desenvolvimento à questão dos bens e serviços públicos esteja relacionada a sua crença na Lei de Say e, conseqüentemente, na ideia de que o aumento do gasto público comprometeria a suposta limitada poupança dos países em desenvolvimento e, logo, seu nível de investimento. Entretanto, se, alternativamente, se considera

o Princípio da Demanda Efetiva (PDE) como válido, esse *trade off* direto entre gasto público e poupança privada não necessariamente se verifica. Aliás, supõe-se o oposto, que situações de permanente excesso de demanda sejam mais exceções que regra em uma economia capitalista. Afinal, nestas, as quais são capazes de produzir um excedente significativo acima dos padrões de subsistência normais,⁹ a produção normalmente se limita pelo nível de demanda efetiva, seja no curto ou no longo prazo. Pela operação do PDE, as decisões de investir geram poupança agregada por variações na renda e no produto; a acumulação de capital, portanto, depende não das decisões de poupar, mas do crescimento do investimento, o qual, por sua vez, depende do nível e da taxa de crescimento da demanda final (SERRANO e MEDEIROS, 2004). Não há porque se esperar, desse modo, que uma redução no gasto público com aumento da poupança potencial leve automaticamente a uma elevação no investimento. De fato, *coeteris paribus*, ocorreria o inverso: uma queda nos gastos do governo levaria a uma redução da demanda agregada com impacto negativo sobre a indução do investimento e, conseqüentemente, sobre a própria trajetória de acumulação de capital.

Por outro lado, parte da “desatenção” quanto ao papel do Estado na promoção de uma via de desenvolvimento mais igualitária parece encontrar respaldo na crença, ou na percepção de que os países ditos centrais alcançaram o desenvolvimento – aumentando o bem-estar geral e reduzindo as desigualdades sociais de forma mais ou menos automática – por meio de um processo bem-sucedido de industrialização que resultou em um nível alto o suficiente da renda *per capita*.

Porém, como demonstrado em Oliveira (2015), isso não parece ser verdade. Analisando as experiências da Grã-Bretanha e dos EUA entre meados do século XIX e início do XX, o autor verifica que tanto no caso da Grã-Bretanha como no dos EUA a intensificação da industrialização e a rápida urbanização que se seguiu, inicialmente resultaram em uma deterioração das condições de vida nas cidades, expressa pelo descompasso entre a demanda e a oferta de determinados bens e serviços de cunho essencial. Os problemas relacionados às precárias condições de habitação e saneamento, por exemplo, eram patentes ao longo do século XIX.

Esforços efetivos para suprir esse déficit só vieram ao final deste século e início do XX (na Grã-Bretanha antes do que nos EUA), quando já havia algum tempo, a renda tinha alcançado patamares relativamente altos. A existência de um excedente social elevado é, sem dúvida, um componente material importante para garantir uma capacidade produtiva compatível com os programas abrangentes e custosos, mas apesar de condição facilitadora de tal processo a decisão política de sua adoção depende de um conjunto de fatores politicamente determinados. Em ambos os casos a pressão popular foi crucial, especialmente para a difusão do acesso aos sistemas de água encanada e esgotos, após graves surtos de cólera e tifoide.¹⁰

9. Tal como admitiam os *cepalinos* para o caso da América Latina (SERRANO e MEDEIROS, 2004).

10. A este respeito, ver Fisher, Cotton e Reed (2005) para o caso da Grã-Bretanha; e Larsen (1969) para o dos EUA.

Ou seja, de forma alguma o aumento do bem-estar geral veio como consequência automática do processo de acumulação capitalista, como uma leitura mais linear de alguns teóricos do desenvolvimento parece sugerir.¹¹ Não só houve certa defasagem entre a expansão da renda *per capita* resultante e a melhora na qualidade de vida das massas decorrente do maior acesso a bens e serviços públicos, como a provisão destes últimos dependeu de uma série de fatores, entre os quais a capacidade mobilizatória da classe trabalhadora parece ocupar papel de destaque.

A ação do Estado no que se refere ao aumento do bem-estar geral, embora necessária na visão de alguns teóricos do desenvolvimento mencionados, nem sempre é defendida como eixo central do processo de desenvolvimento, e normalmente se daria indiretamente por meio do estímulo, planejamento e regulação do processo de industrialização. Apesar de representarem necessidades básicas, o acesso a bens e serviços como saneamento, moradia, saúde, educação e transporte ainda permanece longe de ser universal na quase totalidade do mundo subdesenvolvido, seja porque a provisão pública é insuficiente, seja porque os preços da provisão privada são excludentes. Uma provisão adequada pelo Estado não só estenderia o acesso a parcelas antes excluídas, como também liberaria parte importante do orçamento das famílias mais pobres para o consumo privado, contribuindo para a diversificação deste.

O efeito líquido da provisão de determinados serviços públicos (que entram como bens-salários) pelo Estado sobre o salário real total – entendido como o salário ou consumo real privado, mais o salário real social, ou o consumo real de bens públicos – portanto uma boa *proxy* para bem-estar dos trabalhadores, dependerá em grande medida da forma como for financiada (taxação ou dívida pública), associada ao conflito distributivo sobre determinado nível de produto (CESARATTO, 2005).

Caso o Estado financie o aumento da produção via elevação da tributação, e o salário real já estiver no nível de subsistência (historicamente determinado),¹² o efeito da taxaçoão direta ou indireta recairá somente sobre os lucros. Nesse caso, o efeito sobre o bem-estar dos trabalhadores certamente será positivo, uma vez que o acesso a serviços públicos terá aumentado e o consumo real privado se mantido no nível de subsistência, ou até mesmo se expandido, caso o serviço agora disponível gratuitamente fizesse parte do consumo privado. Se, por outro lado, o salário real estiver um pouco acima do nível de subsistência, uma maior taxaçoão poderá se traduzir em uma queda do salário real privado, a depender da correlação de forças entre trabalho e capital. O fato é que, mesmo nesse caso, o mais provável é que o bem-estar dos trabalhadores, ou seja, seu salário (consumo) real total, frente ao aumento da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado, ainda assim aumente. Isso porque o Estado deverá prover

11. Sempre se pode argumentar que os autores do desenvolvimento podem ter “pecado por omissão” pelo fato da discussão de bens públicos sociais não ser objeto estrito do objeto de seu campo. Ainda que se aceite ao menos em parte tal argumento não há dúvida que a narrativa criada pela teoria do desenvolvimento acabou por diminuir a importância, acerca do debate intelectual da área, da provisão de tais bens para que ocorra um verdadeiro desenvolvimento econômico e social.

12. De acordo com a abordagem clássica do excedente, o conceito de salário de subsistência remete às necessidades básicas dos trabalhadores, determinadas por condições históricas e não fisiológicas. Para o economista David Ricardo, esse nível de subsistência (ou consumo necessário), por depender dos “hábitos do país”, “podem variar não só de país para país, mas também num mesmo país nos diferentes estágios de melhoria nacional” (GAREGNANI, 1984: 294, tradução nossa).

bens anteriormente inacessíveis a um preço menor (quando não nulo) que o praticado normalmente no setor privado.

Isso sem mencionar o impacto da criação direta de empregos públicos envolvida nesse processo, impacto este expresso na redução do desemprego e da informalidade, e na maior sustentabilidade financeira da própria provisão pública de bens e serviços, tendo em vista o possível efeito positivo sobre a receita tributária (KERSTENETZKY, 2011).

A característica mão de obra intensiva de muitos desses bens e serviços sociais contribui para aumentar o emprego e a renda e, por conseguinte, reduzir o excedente estrutural de mão de obra, problema central para os autores citados acima. Por exemplo, tanto Nurkse (1951), como principalmente Furtado (1952), afirmavam que um dos principais problemas para o desenvolvimento, como já mencionado, consistia na incorporação nos países periféricos de padrões de consumo sofisticados associados a técnicas do mundo desenvolvido intensivas em capital, o que impediria a absorção do excedente estrutural de mão de obra e, logo, o aumento do nível de salários dos trabalhadores. O aumento na oferta pública de serviços tais como educação e saúde deveria, por essa lógica, ser estimulado, uma vez que são intensivos em mão de obra.

Este tema se mostra especialmente relevante quando verificamos ainda hoje as disparidades observadas nos padrões de consumo inclusive em países desenvolvidos como os EUA. Se por um lado as camadas mais pobres têm acesso cada vez maior a bens privados de luxo, seja por meio de crédito ou pela redução nos preços destes, por outro, se veem muitas vezes à margem do consumo de serviços básicos como saúde e educação.

13. A esse respeito, convém notar que a ideia do acesso gratuito universal a determinados bens e serviços públicos de cunho social já estava contida em outras iniciativas de discussão de políticas tais como no relatório que deu origem ao Plano Beveridge, na Inglaterra, no início de 1940. Tal plano, que legitimou em 1946 um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica na Inglaterra (National Health Service), propunha combater o que definia como os cinco grandes males da sociedade: a vontade, a doença, a miséria, a ignorância, e a ociosidade; o que seria feito, segundo Gough (2005), por meio, respectivamente, da proteção social e transferência de renda, de serviços de saúde (tanto preventivo como curativo), da moradia e planejamento urbano, da educação, e de políticas de emprego. Para uma análise mais detalhada da evolução das ideias sociais que culminaram na formação dos *Welfare State* do pós-guerra, ver Dedecca (2014).

5. Bens e serviços públicos fora da teoria do desenvolvimento clássica

Embora a relevância da questão dos bens e serviços públicos tenha sido pouco apreciada dentro da teoria do desenvolvimento clássica, conforme demonstrado acima, outras abordagens, fora deste campo teórico específico, assimilaram a importância deste tema para um processo de desenvolvimento mais igualitário, e, portanto, merecem ser analisadas em maior detalhe. Um dos poucos autores à época da teoria do desenvolvimento clássica que se inclui nesse grupo de abordagens foi John Kenneth Galbraith.¹³ Mais recentemente, podemos destacar as análises de alguns autores brasileiros, para os quais a atuação do Estado nessa frente também é vista como central.

5.1 John Kenneth Galbraith

Analisando a economia norte-americana ao final dos anos 1950, Galbraith (1958) atenta para dois problemas inter-relacionados, cuja solução dependeria, impreterivelmente, da intervenção estatal, mais especificamente do aumento da oferta de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados.

Em primeiro lugar, constata uma tendência ao desequilíbrio entre a oferta de bens e serviços privados de um lado, e a dos públicos de outro. Isto porque a produção de bens privados tenderia a correr na frente da dos públicos. Os consumidores de bens privados são frequentemente induzidos a comprar mais e mais por estratégias de marketing e pelo estímulo à emulação do consumo alheio. Com o auxílio dessas “forças”, a oferta de determinados bens privados acaba por gerar um potencial de expansão da demanda, central no entendimento da expansão das economias capitalistas. A oferta de bens públicos, no entanto, não opera desta maneira e, portanto, tenderá a ficar, tudo o mais constante, para trás. Seu aumento dependerá muito mais de aspectos políticos, estruturalmente mais complexos e associados à correlação de forças entre os setores da sociedade. Sua tendência será, dessa forma, de caminhar sempre atrás da oferta de bens e serviços privados.

Segundo Galbraith (1958), a provisão de bens e serviços públicos deveria, contudo, evoluir conjuntamente à de bens privados, pelos menos a níveis mínimos capazes de manter certo equilíbrio social (chama essa relação satisfatória entre a oferta privada e pública de *Social Balance*). Caso isso não ocorra (ou seja, haja um *Social Imbalance*), haverá uma tendência à desordem social, afetando até mesmo a *performance* econômica. Um exemplo óbvio desse tipo de desequilíbrio se verificaria com um aumento no consumo de bens privados – e, logo, no descarte de embalagens – sem que haja uma infraestrutura e serviços adequados de saneamento:

Quanto maior a quantidade de bens que as pessoas procuram, maior a quantidade de embalagens que elas descartam e maior a quantidade de lixo que terá que ser carregada. Se os serviços apropriados de saneamento não são providos, a contrapartida da crescente opulência será a profunda imundice. (GALBRAITH, 1958: 45, *tradução nossa*)

Obviamente que esses desequilíbrios tendem a afetar desproporcionalmente as parcelas mais pobres da população, seja porque não têm condições financeiras para buscar alguns desses serviços no setor privado, quando disponível, seja porque seu poder de barganha frente ao governo é menor: quando este tiver a oportunidade de prover ou expandir a provisão de determinado serviço básico, certamente o fará primeiro nos bairros mais nobres para depois chegar aos mais pobres. Isso sem contar a priorização de determinados serviços públicos que beneficiam diretamente as grandes empresas industriais, como a provisão de estradas para os carros da poderosa indústria

automobilística, ou as encomendas às indústrias de armas com o pretexto de defesa nacional. Segundo Galbraith (1973), esta distorção de prioridades é reflexo claro da influência que os estratos mais poderosos do setor privado têm sobre o setor público. Não seria apenas um erro excepcional em um sistema excelente, mas sim “uma característica tão intrínseca da economia moderna quanto o movimento errático num bêbado” (GALBRAITH, 1973: 296).

Essa constatação nos leva a um segundo ponto para o qual Galbraith (1973) chama a atenção. Não obstante o intenso processo de desenvolvimento pelo qual passou a economia norte-americana nas décadas precedentes a 1950 e a significativa redução na taxa de pobreza que o acompanhou, esta ainda persistia em determinados estratos da população. Por mais que o nível de renda *per capita* seja considerado alto, muito acima do nível estabelecido para a linha da pobreza, isso não significa que a distribuição daquela (renda) se dará de modo a eliminar esta última (pobreza), ou até minimizá-la, automaticamente. A atuação do Estado na garantia de condições adequadas de vida à população mais pobre se faz crucial, segundo o autor, para melhorar o bem-estar dessas camadas e romper com o ciclo de pobreza intergeracional que o capitalismo por si só tende a preservar:

(...) Se os filhos das famílias pobres tiverem escolas de bom nível e se a frequência for garantida; se as crianças, embora mal alimentadas em casa, receberem boa comida na escola; se a comunidade se dispuser de serviços de saúde adequados e se o estado físico das crianças for mantido sob rigorosa observação; se houver oportunidades, para os que mostrarem capacidade, de receber um grau maior de instrução independentemente do meios; e se, de modo especial, no caso de comunidades urbanas, a moradia for ampla e os padrões de habitação forem obedecidos, se as ruas forem limpas, as leis cumpridas e a recreação suficiente - então haverá boas possibilidades de que os filhos dos muito pobres cheguem à idade adulta sem desvantagens inibidoras.(...) A pobreza é autoperpetuável porque as comunidades mais pobres são mais pobres nos serviços que a eliminariam. Para erradicar a pobreza eficientemente, precisamos, de fato, investir além da proporção nas crianças das comunidades pobres. É lá que escolas do melhor nível, serviços de saúde de alta qualidade, condições de nutrição e recreação são mais necessários a fim de compensar o baixíssimo investimento que as famílias podem fazer em sua própria prole. (GALBRAITH, 1973: 307-308)

Assim a provisão do bem público de uma educação de qualidade, além de possibilitar uma maior diversificação da cesta de consumo, ao funcionar como um salário indireto, liberando renda para a elevação do consumo privado, proporciona às crianças das comunidades pobres, melhores condições para, no futuro, romperem com a pobreza intergeracional.

Concluindo, para Galbraith (1973), tanto o desequilíbrio entre a oferta de bens e serviços públicos e privados (*Social Imbalance*) como o problema a ele

relacionado da pobreza e desigualdade exigem uma ampla provisão de bens e serviços públicos gratuitos ou subsidiados pelo Estado, especialmente para as camadas menos favorecidas:

Ficará claro que, em excepcional medida, o remédio para a pobreza conduz às mesmas necessidades que o equilíbrio social. As limitações que confinam as pessoas no gueto são as que resultam de investimentos insuficientes no setor público. E os meios para escapar dessas limitações e romper a cadeia em gerações futuras – melhor nutrição e saúde, melhor educação, mais e melhores moradias, melhor transporte público, um ambiente inspirador de uma participação social eficaz – todos, com raras exceções, demandam um investimento maciçamente superior no setor público. (GALBRAITH, 1973: 308)

5.2 Abordagens brasileiras recentes

Entre as abordagens mais recentes, as de autores brasileiros como Lavinas (2007, 2013a, 2013b), Fagnani (2014), Draibe (1997), Kerstenetzky (2012) e Kerstenetzky e Kerstenetzky (2015) são bastante categóricas quanto à importância da provisão de bens e serviços públicos pelo Estado. De forma geral defendem que uma estratégia efetiva de combate à pobreza e à desigualdade não deveria estar centrada em programas de transferência de renda monetária a um determinado público-alvo, como tendeu a ocorrer na América Latina recentemente, mas sim em um amplo sistema de proteção social que incluísse *também* o acesso universal a uma gama de bens e serviços considerados essenciais.

Com um enfoque um pouco diferente, Carlos Medeiros também vem insistindo na questão dos bens públicos em diversos trabalhos (MEDEIROS, 2003, 2005, 2012, entre outros). Seu argumento parte da constatação de que a oferta de certos tipos de infraestrutura e de serviços não pode ser atendida pelo setor privado, pois não seria do ponto de vista mercantil suficientemente atrativo. Assim, por mais desenvolvido que for o domínio privado, o papel do Estado nesse quesito é fundamental, seja na produção direta ou no estímulo à produção dos mencionados bens e serviços sociais. Adicionalmente, alguns serviços essenciais, quando providos privadamente, sob a lógica do mercado, se tornam excludentes à parcela mais pobre da população, ou comprometem excessivamente seu orçamento, prejudicando o consumo de outros itens.

O autor observa, então, que uma melhora sustentável na desigualdade social requer tanto avanços no mercado de trabalho (queda do desemprego, redução da informalidade etc), associados a ganhos salariais – principalmente nos estratos inferiores – e a transferências nominais de renda, como também investimentos públicos em infraestrutura e serviços básicos. As maiores dificuldades costumam se encontrar nesta última frente:

Mas, na maioria dos países, o maior desafio contemporâneo situa-se na difusão para o conjunto da população de condições adequadas de moradia, infraestrutura e bens coletivos. A simples distribuição de renda que advém de um aumento nos salários, ou em pensões, ou em outra transferência nominal de renda, não se traduz num acesso completo a estes serviços. Sua demanda não pode ser atendida por forças de mercado porque eles dependem de investimentos públicos em infraestrutura. (MEDEIROS, 2005: 475)

Quanto maior o peso no orçamento das famílias de mais baixa renda, maior será o impacto redistributivo de provisão pública, gratuita ou subsidiada, do bem em questão, uma vez que representará um aumento real no poder aquisitivo desses estratos. Esse tipo de medida é crucial para a diversificação do consumo privado e, logo, para o aumento do bem-estar geral. Conforme Medeiros salienta, foi a expansão das transferências *in kind* nos países industriais um dos principais fatores a possibilitar o desenvolvimento da uma sociedade de consumo de massa:

Na maioria das sociedades industrializadas, a provisão de subsídios e construção de infraestrutura de habitação e transportes ao lado da expansão de serviços públicos nas áreas de educação e saúde foi a base para a evolução e modernização dos padrões de consumo. Com efeito, a difusão de um padrão de consumo privado socialmente homogêneo para a maioria da população se deu num contexto e dinâmica social que eliminou a miséria e a pobreza com a construção do estado de bem-estar e com a provisão direta ou subsidiada de bens e serviços públicos (estratégicos) na educação, saúde, eletrificação, saneamento básico, setores não fordistas. (MEDEIROS, 2012: 6)

Considerações finais

Buscou-se com este trabalho discutir a relevância da provisão de bens e serviços públicos na teoria econômica e para o processo de desenvolvimento econômico e social. Inicialmente, o foco residiu em situar esse debate dentro da literatura heterodoxa da teoria do desenvolvimento, bem como questionar a limitada atenção conferida por esta a um tema que nos parece ser de extrema importância.

Diversos fatores parecem ter contribuído para essa “desatenção”, sejam de ordem teórica, por exemplo, ao adotar a Lei de Say como princípio de determinação da renda no longo prazo, sejam por não considerarem, de fato, que a provisão pública fosse de tamanha relevância para o bem-estar da população, ou ainda por centrarem suas atenções em outras questões. O ponto é que, mesmo nas análises mais heterodoxas da teoria do desenvolvimento, como a do Cepal e de seus teóricos, o foco não recaía diretamente sobre o bem-estar

e as desigualdades sociais. Assim, ao tratarem da questão da distribuição de renda, permanecia subentendido que o desenvolvimento das forças produtivas capitalistas fosse capaz de conceber uma sociedade mais homogênea. Isto é, passa-se uma ideia implícita de excessiva fé nos mecanismos de mercado para se resolver os problemas sociais. Ao subestimar, ou mesmo ignorar essa dimensão do desenvolvimento econômico e social, a teoria do desenvolvimento parece não incorporar em sua reflexão a verdadeira natureza histórica das mudanças dos padrões de desenvolvimento socioeconômicos ocorridas nos países que se industrializaram no século XIX. Como analisado detalhadamente em Oliveira (2015), a experiência da Grã-Bretanha e dos EUA demonstra que o aumento do bem-estar das massas ao final do século XIX e início de XX, longe de vir como consequência automática do processo de acumulação capitalista, dependeu, também, da provisão de bens e serviços públicos de cunho social e que este aumento, por sua vez, refletiu em grande medida a maior capacidade de organização de movimentos sociais e trabalhistas.

Como consequência (ou mesmo causa) desse raciocínio, a relação entre a distribuição de renda e o bem-estar na teoria do desenvolvimento aparece um pouco nebulosa. Um aumento no salário real das camadas mais baixas decorrente de uma elevação na produtividade média do sistema e que gere uma redução na pobreza e na desigualdade de renda certamente elevará o bem-estar dessas pessoas, na medida em que possibilita certa diversificação em seus padrões de consumo privado. Entretanto, como se buscou enfatizar ao longo do exposto acima, até mesmo baseado em análises que se encontram fora da teoria do desenvolvimento clássica, a oferta de alguns bens e serviços (saneamento, por exemplo), essenciais para níveis mínimos de vida, somente é viável pela via estatal e, portanto, o acesso a estes dependerá de outros fatores que não a renda monetária e sua distribuição entre os estratos da sociedade. E mesmo nos casos em que a oferta é atrativa ao setor privado (saúde, educação, etc.) e seus preços acessíveis a algumas camadas de menor renda, a provisão estatal tenderá a ser mais vantajosa: quando não gratuita, normalmente apresentará preços menores, dada a ausência de compromisso com o lucro. Assim, o aumento do bem-estar decorrente do acesso a bens e serviços públicos, gratuitos ou subsidiados, poderá se dar ou diretamente pelo acesso a serviços antes inacessíveis (seja pelos preços elevados no setor privado ou pela oferta pública inexistente), ou indiretamente pelo aumento do salário real que a provisão pública possibilita, ao apresentar preços menores que o setor privado, ou mesmo nulos.

Daí a importância da intervenção do Estado nesse âmbito. O caminho para um desenvolvimento mais inclusivo, que efetivamente leve a uma sociedade mais igualitária, deve prezar não só pela segurança monetária, mas também pelo acesso universal a condições adequadas de vida, incluindo bens e serviços como saneamento básico, moradia, transporte, saúde e educação.

§

Referências

- BASTOS, C. P.; D'AVILA, J. G. "O Debate do Desenvolvimento na Tradição Heterodoxa Brasileira". *Revista de Economia Contemporânea*, vol.13, n. 2, Rio de Janeiro, 2009, p. 173-199.
- CEPAL. (1949) "Estudo econômico da América Latina". In: BIELCHOWSKY, Ricardo (Org). *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal. Volume 1*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- CESARATTO, S. "Pension Reform and Economic Theory. A Non-Orthodox Analysis". Edward Elgar Publishing Limited, 2005.
- COUTINHO, M. "Distribuição de Renda e Padrões de Consumo: Alguns autores em torno da tradição cepalina", ensaios FEE, vol.1, n. 1, 1979.
- DEDECCA, C. S. "A Redução da Desigualdade e Seus Desafios". In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- DRAIBE, S. M. "Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais". São Paulo em Perspectiva, 1997.
- FAGNANI, E. "Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento". Instituto de Economia UNICAMP, jul. 2014.
- FISHER, J.; COTTON, A. P.; REED, B. J. "Learning from the past: delivery of water and sanitation services to the poor in 19th century Britain". *WELL Briefing Note* 9, 2005.
- FURTADO, C. (1952) "Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico". Em: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, jun. 2007.
- _____. "Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- _____. "Um projeto para o Brasil". Rio de Janeiro, Saga, 1968.
- GALBRAITH, J. K. (1958) "The Case for Social Balance – The Affluent Society". In: *The Essential Galbraith*, Houghton Mifflin Company, Boston – New York, 2001.
- _____. (1973) "A Economia e o Interesse do Setor Público". São Paulo, Pioneira, 1988.
- GAREGNANI, P. "Value and Distribution in the Classical Economists and Marx". *Oxford Economic Papers* 36, 1984, p. 291-325.
- GOUGH, Ian. "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries". Arusha Conference, "New Frontiers of Social Policy", 2005.
- KALDOR, N. (1956) "Alternative Theories of Distribution". *Review of Economic Studies*, vol. 23, n. 2, 2006, p. 83-100.
- KERSTENETZKY, C. L. "Políticas sociais sob a perspectiva do Estado de Bem-Estar Social: desafios e oportunidades para o catching up social brasileiro". CEDE, UFF, Niterói, 2011.
- _____. "O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão – A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo". Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, cap. 9, 2012.
- _____; KERSTENETZKY, J. "O Estado (do Bem-Estar) como Ator do Desenvolvimento – uma história das ideias". Dados, vol. 58, n. 3, 2015, p. 581-615.
- KUZNETS, S. "Economic Growth and Income Inequality". *The American Economic Review*, Volume XLV, Number One, March, 1955.
- LARSEN, L. H. "Nineteenth-Century Street Sanitation: A Study of Filth and Frustration". *Wisconsin Magazine of History* 52: 239-247; n. 3, Spring 1969.
- LAVINAS, L. "Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social". *Ciência e Saúde Coletiva*, 2007.
- _____. "21ST CENTURY WELFARE". *New Left Review*, Nov. Dec. 2013a.
- _____. "Latin America: Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection". *desigualdades.net*, Working Paper Series 51, Berlin: *desigualdades.net* International Research Network on Independent Inequalities In Latin America, 2013b.
- LEWIS, W. A. (1954) "O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra". In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Org.). *A economia do subdesenvolvimento*. Forense, 1969.
- _____. "Development Economics in the 1950s". In: MEIER, G. M.; DUDLEY, S. *Pioneers in Development*. Published for the World Bank. Oxford University Press, 1984.
- MEDEIROS, C. A. "A Evolução da Composição da Demanda das Famílias Brasileiras entre 2003-2009", dez. 2012. _____ "Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil". *Ensaios FEE*, Porto Alegre, vol. 24, n. 2, 2003, p. 323-350.
- _____. *Liberalização Comercial e Financeira e seus Efeitos sobre Crescimento, Emprego e Distribuição de Renda nos Países Latino-Americanos*. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Economia Contemporânea, vol. 9, n. 3, 2005.
- NURKSE, R. (1951) "Problemas da Formação de Capitais em Países Subdesenvolvidos". Em: CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO DE POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Memórias do Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, jun. 2007.
- OLIVEIRA, B. R. "Desenvolvimento Econômico e Provisão de Bens e Serviços Públicos: Considerações Teóricas e Evidência Histórica". *Dissertação de Mestrado*, Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), UFRJ – IE, 2015.
- PINTO, A. "Notas sobre la Distribución del Ingreso y la Estrategia de la Distribución". *El Trimestre Económico*, n. 115, julio-septiembre de 1962.
- PREBISCH, R. (1949) "O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de problemas principais". In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos do pensamento na Cepal*. [S.l.]: Record, vol. 1, 2000.
- SERRANO, F. "Acumulação e Gasto Improdutivo na Economia do Desenvolvimento". In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- _____; MEDEIROS, C. "O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente". *Revista de Economia Política*, vol. 24, n. 94, abr.-jun./2004, p. 238-256.
- VUSKOVIC, P. (1964) "Una política económica popular". In: *Pedro Vuskovic Bravo, Obras Escogidas Sobre Chile (1964-1992)*. Compilador: Raúl Maldonado. Caracol Servicios Editoriales, 1993.

Recebido em 24/5/2016

e aceito em 26/8/2016.