

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Julia Hoechner Silveira Martins

**A INFLUÊNCIA POLÍTICA DAS ELITES E A PERPETUAÇÃO DA
DESIGUALDADE DE RENDA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Porto Alegre

2018

JULIA HOECHNER SILVEIRA MARTINS

**A INFLUÊNCIA POLÍTICA DAS ELITES E A PERPETUAÇÃO DA
DESIGUALDADE DE RENDA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Martins, Julia Hoechner Silveira
A INFLUÊNCIA POLÍTICA DAS ELITES A PERPETUAÇÃO DA
DESIGUALDADE DE RENDA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA /
Julia Hoechner Silveira Martins. -- 2018.
99 f.
Orientador: Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Democracia. 2. Desigualdade. 3. Redistribuição.
4. Poder político. 5. Instituições. I. Monteiro, Dr.
Sérgio Marley Modesto, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família e, em especial, aos meus pais, pelo apoio em todas as esferas da vida, por acreditarem no meu potencial e por sempre me incentivarem a seguir meus sonhos. Tudo o que sou hoje e todas as minhas conquistas têm uma influência direta da criação que tive e do suporte e afeto que sempre recebi.

Agradeço ao meu orientador, Dr. Sérgio Monteiro, que foi muito importante na minha formação acadêmica e me apoiou desde o início do trabalho, mostrando sempre muita atenção e cordialidade, servindo como inspiração e referência para mim.

Agradeço ao meu namorado e aos meus amigos por acompanharem minhas conquistas, por me apoiarem nos momentos difíceis e por tornarem minha vida mais leve e alegre.

RESUMO

Ainda que a Constituição de 1988 tenha estendido direitos à grande massa da população, e universalizado os serviços de saúde e educação, a influência política dos diferentes grupos da sociedade não é equivalente, e a desigualdade de renda brasileira ainda é uma das mais expressivas do mundo. Nesse contexto, baseando-se em teorias recentes sobre democracia, desigualdade e redistribuição, o presente trabalho se propõe a analisar a persistência da alta desigualdade de renda brasileira como resultado da preponderância dos interesses de grupos de elite nas instituições políticas e econômicas do país. Busca-se levantar evidências da maior representatividade destes grupos na esfera política, assim como dos resultados distributivos decorrentes desta última.

Palavras-chave: Democracia. Desigualdade. Redistribuição. Poder político. Instituições.

ABSTRACT

Even though the 1988' Constitution has extended rights to the masses and universalized health and education services, the political influence of different social groups is far from being equal, and Brazil still have one of the worst levels of income inequality in the world. . In such context, based on recent theories of democracy, inequality and redistribution, the present work aims to analyse the persistence of the high income inequality in Brazil as the result of the prevalence of elites interests in the country's political and economic institutions. It seeks to bring up evidences of the greatest representativeness of this group in the political sphere, as well as the distributive results derived from it.

Keywords: Democracy. Inequality. Redistribution. Political Power. Institutions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Média mundial e médias regionais da porcentagem de mulheres nos parlamentos, em 1995 e 2018.....	62
Figura 2 - Composição dos Rendimentos Familiares per capita dos 50% mais Pobres e 5% mais Ricos no Brasil (2008-2009).....	67
Figura 3 - Decomposição da desigualdade na Renda Familiar per capita segundo Fatores no Brasil (2008-2009).....	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução do índice de Gini no Brasil (1985-2014).....	42
Gráfico 2 - Percentual da renda apropriada pelo decil mais rico entre 2001 e 2014, segundo dados do IPEA e do WID.....	47
Gráfico 3 - Percentual da renda apropriada pelo 1% mais rico entre 2001 e 2014, segundo dados do IPEA e do WID.....	47
Gráfico 4 - Distribuição da população brasileira por gênero.....	60
Gráfico 5 - Distribuição dos políticos eleitos em 2014 por gênero.....	60
Gráfico 6 - Distribuição da população brasileira por cor.....	61
Gráfico 7 - Distribuição dos políticos eleitos em 2014 por cor.....	61
Gráfico 8 - Principais ocupações dos políticos eleitos em 2014.....	64
Gráfico 9 - Distribuição de candidatos e eleitos por gênero em 2014.....	65
Gráfico 10 - Distribuição por cor na população (2010) e entre candidatos e eleitos em 2014.....	66
Gráfico 11 - Percentual de declarantes que receberam lucros e dividendos, por ocupação.....	86
Gráfico 12 - Percentual da renda correspondente à rendimentos isentos ou não tributáveis.....	86

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índices de Gini da distribuição de diferentes definições de renda.....	77
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS

BPC - Benefício de Prestação Continuada

DAPP/FGV - Diretório de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas

DIRPF - Declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IRPF - Imposto de Renda da Pessoa Física

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

SUS - Sistema único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNPD - *United Nations Programme for Development*

WID - *World Inequality Database*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E REDISTRIBUIÇÃO	18
1.1. O MODELO MELTZER-RICHARD	18
2.2 MODELOS DE ASSIMETRIA DE PODER POLÍTICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	20
2.2.1 Poder de jure X poder de facto e a captura do Estado pelas elites: O modelo de Acemoglu e Robinson	21
2.2.2 Transição e consolidação democrática e o papel das elites: os modelos de Albertus e Menaldo e de Houle	26
2.2.3 Disputa entre elites: O modelo de Ansell e Samuels	28
2.3 MECANISMOS DE INFLUÊNCIA POLÍTICA E RESULTADOS DISTRIBUTIVOS	32
2.3.1 Mecanismos de influência política e representatividade	33
1.3.2 Políticas públicas e redistribuição	35
3 REDEMOCRATIZAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL	37
3.1 O REESTABELECIMENTO DOS DIREITOS POLÍTICOS E A INCLUSÃO SOCIAL	37
3.2 REFLEXOS SOBRE O NÍVEL DE DESIGUALDADE DE RENDA	41
3.2.1 A trajetória da desigualdade segundo os dados do IPEA	42
3.2.2 Estudos recentes sobre o nível da desigualdade brasileira	45
3.3 BALANÇO DOS RESULTADOS E PERSPECTIVAS FUTURAS	52
4 A INFLUÊNCIA DAS ELITES NA DEMOCRACIA BRASILEIRA	55
4.1 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DAS ELITES	55
4.1.1 Análise de representação descritiva	56
4.1.2. Financiamento de campanha e representação política	68
4.2 RESULTADOS NA DISTRIBUIÇÃO ECONÔMICA	75
	11

4.2.1 Gastos do governo e redistribuição de renda	76
4.2.2 O sistema tributário brasileiro	84
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

A democracia brasileira, da forma como se configura hoje, é relativamente recente. Pouco menos de três décadas atrás, em outubro de 1988, foi promulgada a Constituição Federal atual, que devolveu o poder às mãos dos civis e restabeleceu a ordem democrática (KECK, 2010). Esta transição de regime, além de ter resgatado direitos políticos e civis já desfrutados anteriormente pela população, caracterizou-se pela busca por uma maior inclusão social (CASTRO E RIBEIRO, 2018). Questões como justiça, liberdade, igualdade, desenvolvimento, não discriminação e redução das desigualdades foram destacadas na carta magna, como principais objetivos do Estado brasileiro.

Os direitos políticos foram restabelecidos e ampliados, o que incluiu a universalização do voto e a sua obrigatoriedade para a grande maioria da sociedade. O pluripartidarismo foi novamente estabelecido e todos os cidadãos brasileiros tornaram-se elegíveis, seguindo as devidas condicionalidades. O esforço na criação de uma sociedade mais igualitária verifica-se no texto da Constituição, que estendeu a todos os brasileiros o acesso à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência aos desamparados. Neste sentido, foi determinada a responsabilidade do Estado em prover educação a todos gratuitamente, e foi criado um sistema de seguridade social, apoiado na saúde, assistência e previdência (BRASIL, 1988).

Contudo, três décadas após promulgados estes direitos, o Brasil continua sendo uma das nações mais desiguais do mundo. De acordo com a UNDP (2016), o país apresenta o 10º pior índice de Gini do mundo, e o 3º mais desigual da América Latina. Este resultado coloca o Brasil atrás de nações menos desenvolvidas e com uma menor estabilidade política e democrática, a exemplo de Ruanda, Congo e Guatemala. Nesse sentido, ainda que se assuma ter ocorrido uma relativa queda da desigualdade ao longo do período democrático (IPEA, 2018; Arretche, 2018; Soares, 2010), o nível observado atualmente é ainda muito distante do desejável, especialmente considerando-se os objetivos redistributivos propostos pela Constituição Federal.

Ao contrário do que previa o modelo de Meltzer e Richard (1981) - que sociedades democráticas e desiguais tenderiam a promover uma alta redistribuição - a literatura mais

recente em economia política (Acemoglu et al., 2013; Albertus e Menaldo, 2013; Alston et al., 2016; Ansell e Samuels, 2014; Houle, 2009) identifica a importância das estruturas institucionais específicas de cada democracia na determinação do nível de redistribuição. De acordo com estes autores, mesmo em contextos democráticos, o poder político nem sempre está igualmente dividido entre a sociedade, e os grupos de elite podem ainda ter seus interesses sobre-representados, de maneira que a democratização não implica, necessariamente, em uma maior redistribuição,

Diante de tal contexto, e considerando-se a caracterização histórica do Brasil como um país altamente desigual, marcado pela influência de interesses das elites na esfera política (SKIDMORE, 2004), o presente trabalho pretende identificar a relação de arranjos político-institucionais no quadro de perpetuação da desigualdade. Com base na literatura de política econômica contemporânea, que trata sobre as relações entre as instituições democráticas e a redistribuição, avaliando o papel das elites neste contexto, define-se o seguinte problema de pesquisa: **“Em que medida a sobre-representatividade das elites na agenda política e econômica brasileira associa-se à incapacidade de redução da desigualdade no período democrático recente?”**

Nesse sentido, o principal objetivo do trabalho é identificar mecanismos que indiquem esta sobre-representatividade, assim como resultados que demonstrem uma associação entre o favorecimento das elites e a persistência da desigualdade. A representatividade diz respeito ao maior acesso e capacidade de um grupo em impor suas preferências e interesses no sistema político (Rosset, 2016). A desigualdade, por sua vez, refere-se à desigualdade de renda, uma vez que este é um dado mais acessível, predominante nos estudos da área, e de mais fácil mensuração (Alvaredo et al., 2018). Preliminarmente, assume-se a hipótese de que a influência das elites no sistema político teria criado um desenho institucional que possibilita a extração de renda e a manutenção dos privilégios por parte de uma minoria, o que impediria a queda da desigualdade de renda. Ainda, acredita-se que o possível movimento de queda da desigualdade observado recentemente não levará a um nível de distribuição satisfatório, mantendo-se a desigualdade de poder político e os arranjos institucionais decorrentes desta.

A fim de atingir o objetivo principal do trabalho, este último buscará responder aos objetivos específicos que seguem:

1. Verificar a relação entre democracia, redistribuição e desigualdade proposta teoricamente e empiricamente pela literatura atual e quais os mecanismos político-institucionais que associam-se à perpetuação da desigualdade nestes contextos;
2. Identificar o nível de desigualdade de renda observado no Brasil atualmente, qual foi a amplitude da redistribuição observada desde a redemocratização e quais as principais políticas associadas a estes resultados;
3. Investigar a existência de uma sobre-representação das elites no sistema político brasileiro, explorando evidências da sua maior presença nas instituições políticas e da preponderância de seus interesses nos resultados distributivos;

Visando a contemplar todos estes objetivos, a presente pesquisa adotará uma metodologia quali-quantitativa, incluindo elementos de ambas as vertentes. Dada a combinação de elementos das ciências econômicas, políticas e sociais que definem o problema de pesquisa explorado, acredita-se que a combinação das duas vertentes possibilita uma compreensão mais profunda e completa do tema. Segundo Goldenberg (2009), tal abordagem é definida como triangulação, sendo caracterizada pela combinação de metodologias diversas no estudo do mesmo fenômeno. O principal objetivo da triangulação, portanto, é o de abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão objeto de estudo.

Neste sentido, o trabalho iniciará utilizando-se de métodos qualitativos, no que concerne à realização de um levantamento bibliográfico acerca da literatura sobre democracia, desigualdade e redistribuição. A fim de identificar o nível de desigualdade de renda do Brasil e a capacidade redistributiva da democracia, serão combinadas análises qualitativas - de bibliografias anteriores sobre o tema - e quantitativas - compilação e comparação de dados e criação de tabelas. Esta triangulação também será utilizada no fim do trabalho. Visando mensurar a representatividade das elites na política e os resultados econômicos resultantes, compreende-se que é necessária a combinação da análise de dados - de fontes primárias e secundárias - bem como a exploração de teorias e análises empíricas anteriores sobre o tema.

Considerando a classificação da pesquisa quanto a seu objetivo geral, define-se a mesma como uma pesquisa exploratória. Conforme Gil (2002) as pesquisas científicas se

distinguem em três categorias: exploratórias, descritivas e explicativas. A pesquisa exploratória assume, geralmente, uma forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso, utilizando-se predominantemente de análises e teorias publicadas previamente. Dada a amplitude do problema definido pela pesquisa, considerou-se mais apropriado trabalhá-lo de forma abrangente, buscando-se elementos que indiquem a aderência do cenário político-institucional brasileiro às teorias apresentadas anteriormente.

Tal pesquisa justifica-se tanto em termos acadêmicos, quanto sociais. Considerando-se a evolução dos trabalhos recentes no campo de economia política e das análises que relacionam democracia e distribuição (Acemoglu et al., 2013; Albertus e Menaldo, 2013; Alston et al., 2016; Ansell e Samuels, 2014; Boix, 2010; Houle, 2009), identifica-se um instrumental mais consolidado para se tratar questões tão importantes para o Brasil. Ainda que a relação entre economia e política seja bastante complexa, a evidência de que estes dois campos apresentam uma grande interdependência indica a necessidade de se compreender a primeira em termos da segunda, e vice-versa.

Sabendo-se que o Brasil ainda registra a décima pior distribuição de renda do mundo (UNPD, 2016) e que a queda da desigualdade identificada recentemente apresenta sinais de esgotamento (SOARES, 2010), observa-se a importância de que sejam realizados mais estudos nesta área. Nesse sentido, o trabalho busca trazer uma contribuição ao campo da economia política brasileira, trazendo elementos teóricos e observações empíricas que ajudem a compreender os mecanismos de perpetuação da desigualdade de renda em termos estruturais, mesmo em um contexto democrático.

Diante deste cenário, a pesquisa será dividida em três capítulos. O primeiro, que consiste no referencial teórico do trabalho, explora a literatura de economia política no tocante às relações entre democracia, desigualdade e redistribuição. São apresentados diferentes modelos e destaca-se a questão da assimetria de poder político em contextos democráticos e suas implicações para a redistribuição e para a desigualdade de renda. São descritos, também, os mecanismos que permitem o exercício da influência de interesses de grupos nas instituições democráticas e os resultados que refletem tal influência.

No segundo capítulo, busca-se investigar em que medida a redemocratização levou a uma maior redistribuição de renda no Brasil. A partir de uma contextualização deste processo e observando-se o caráter equalizador e inclusivo da Constituição de 1988, apresenta-se o

debate sobre o nível de desigualdade observado no Brasil atualmente. Considerando-se os dados, análises e argumentos apresentados neste debate, realiza-se um balanço dos resultados, e das perspectivas sobre a trajetória da desigualdade, justificando-se, assim, a opção por uma destas vertentes. Por fim, com base no referencial teórico apresentado e no diagnóstico da trajetória de redistribuição e do nível de desigualdade no Brasil democrático, analisa-se a possível aderência do contexto brasileiro aos modelos explorados. Nesse sentido, busca-se verificar se estão presentes os mecanismos de influência política e se é possível observar os seus reflexos distributivos, descritos no capítulo teórico.

2 DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E REDISTRIBUIÇÃO

Este capítulo apresenta o referencial teórico utilizado no trabalho, que compreende perspectivas contemporâneas da literatura de economia política acerca das relações entre democracia, desigualdade e redistribuição.¹ Tais teorias serão tomadas como base para a análise da trajetória da desigualdade de renda brasileira desde a redemocratização, assim como das políticas redistributivas adotadas pelo governo. Considerando-se os objetivos e hipóteses definidos na introdução do trabalho, será escolhida uma das abordagens aqui descrita como referência principal para a análise posterior, utilizando-se as demais como apoio.

Partindo de uma abordagem até então hegemônica, que apontava a existência de uma relação positiva entre democracias desiguais e redistribuição (MELTZER E RICHARD, 1981), são trazidas visões mais atuais sobre o tema, que confrontam essa argumentação. Com base em evidências empíricas e históricas, autores como Acemoglu e Robinson (2008), Acemoglu et al. (2013), Albertus e Menaldo (2013) e Ansell e Samuels (2014) verificam a impossibilidade de se estabelecer uma relação direta entre democracia e redistribuição, e identificam a importância dos arranjos institucionais e sociopolíticos por trás dos Estados democráticos na determinação desta relação. Nesse sentido, apresentam-se os principais argumentos teóricos e algumas das análises empíricas que justificam a divergência entre democracia e igualdade de renda.

1.1. O MODELO MELTZER-RICHARD

Identificando o aumento da participação do governo nas economias da América do Norte e da Europa durante a última metade do século XX, Meltzer e Richard (1981) desenvolveram um modelo de equilíbrio geral que relaciona a extensão do direito ao voto, com a distribuição de riqueza na sociedade, e com o tamanho do governo². Os autores consideram que em cada regime político - associado a um dado nível de extensão do voto -

¹ Para fins de padronização, neste trabalho, refere-se à desigualdade e redistribuição em termos de renda monetária.

² Como medida de tamanho do governo, os autores avaliam a porcentagem da renda redistribuída pelo Estado (MELTZER E RICHARD, 1981).

verifica-se um eleitor decisivo, que é o agente responsável por determinar a amplitude da redistribuição do Estado.

Dependendo do sistema político, o eleitor decisivo pode ser um ditador (ditaduras), um monarca absoluto (monarquias), o membro de um junta (oligarquias) ou o cidadão com a renda mediana (democracias). De acordo com o modelo, o eleitor decisivo determina a taxa de imposto que será paga, proporcional à renda de cada um dos indivíduos. No caso das democracias, o cidadão com a renda mediana irá impor a sua taxa preferida por meio do seu voto, selecionando o candidato que atenda à sua demanda redistributiva. Assim, considerando que as distribuições de renda são geralmente viesadas para a direita, e que, portanto, a renda média encontra-se acima da renda mediana, os autores afirmam que, em sistemas democráticos, haverá uma reivindicação por redistribuição, financiada por taxas relativamente altas.

Segundo Ansell e Samuels (2014), neste modelo, a redistribuição é atingida por meio de uma transferência uniforme, em que todos recebem o mesmo valor do governo e pagam uma taxa de imposto proporcional às suas rendas. Assim, aqueles que ganham menos que a renda média pagam menos em taxas do que recebem, enquanto todos os outros pagam mais do que ganham. Segundo Iversen (2006), neste modelo, o equilíbrio é atingido quando o benefício de gastos adicionais é superado pelos custos de eficiência desses gastos, e a sua principal implicação é que a redistribuição, e conseqüentemente, o tamanho do governo, será maior quanto maior for o número de eleitores com renda abaixo da média e quanto maior for o nível de desigualdade. Isso ocorre, pois aqueles que possuem uma renda mais baixa irão escolher candidatos a favor de uma tributação mais alta e mais redistribuição, enquanto eleitores com renda acima irão optar por uma tributação mais baixa e menor redistribuição.

Diante da hipótese de Meltzer-Richard (1981), a tributação será sempre proporcionalmente mais alta em democracias do que em sistemas autoritários, uma vez que a renda do eleitor mediano está sempre abaixo da renda média, e, portanto, este determinará uma taxa positiva. A extensão da redistribuição dependerá da relação entre a renda média da sociedade e da renda do eleitor decisivo, e portanto, do nível de desigualdade. Na medida em que a desigualdade aumenta, o eleitor mediano opta por uma maior redistribuição, a qual ele pode impor por meio do seu voto. Nesse sentido, os pobres preferem a democracia, ao passo que os ricos são mais favoráveis a um regime autocrático livre de impostos (ANSELL E SAMUELS, 2014).

Com base neste modelo, Meltzer e Richard (1981) assumem que o aumento da redistribuição, observado ao longo do século XX, seja uma variável diretamente correlacionada com os processos de democratização, desconsiderando a importância de outras variáveis políticas e econômicas. Em contrapartida, estudos mais recentes apontam para um papel ativo destes arranjos e instituições, e ainda, identificam contradições empíricas nas implicações do modelo Meltzer-Richard, propondo uma correlação incerta ou até mesmo negativa entre democracia, desigualdade e redistribuição. Nesse sentido, a seção que segue explora estes novos modelos, evidenciando seus argumentos principais.

2.2 MODELOS DE ASSIMETRIA DE PODER POLÍTICO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Atualmente, há uma ampla literatura no campo da economia política que argumenta que a redistribuição não é uma consequência necessária da democratização. Autores como Acemoglu et al. (2013); Albertus e Menaldo (2013); Alston et al. (2016); Ansell e Samuels (2014) e Glaeser (2006), defendem que as políticas redistributivas são uma função do desenho específico das instituições democráticas de cada Estado, de maneira que são observados diferentes níveis de desigualdade entre as democracias modernas. Ao contrário do que propunham Meltzer e Richard (1981), esta literatura sugere que a redistribuição está associada a uma série de fatores, além do regime político, e que esta não será maior em contextos de alta desigualdade, observando-se, em muitos casos, a relação contrária.

Se, por um lado, a alta desigualdade pode ser a causa de reivindicações por redistribuição, por outro, ela pode indicar o fato de que alguns grupos possuem um número de recursos suficiente para influenciar os resultados políticos. Neste caso, uma alta desigualdade pode estar associada a uma baixa redistribuição e ao baixo fornecimento de bens públicos, dado que aqueles que possuem recursos econômicos abundantes tem a capacidade de impulsionar seus interesses e influenciar na estrutura das instituições e no funcionamento da democracia (GLAESER, 2006).

De acordo com os modelos de Acemoglu e Robinson (2006; 2008), Albertus e Menaldo (2013), e Alston et al. (2016), ainda que muitos países tenham atingido certo grau de desenvolvimento econômico e tenham se democratizado, seus sistemas políticos e

econômicos podem se manter restritos a uma elite. Em muitos casos, estes grupos exercem um poder político desproporcional, que os permite *capturar* a democracia. Ou seja, impedir a abertura e o desenvolvimento das estruturas políticas e econômicas, e assim, proteger suas rendas. Esta captura das instituições pode ser exercida por meio de uma sobre-representação dos ricos no sistema político, com a imposição de barreiras à redistribuição, além da dominância sobre instituições militares e dos governos locais, por exemplo (ALBERTUS E MENALDO, 2013). Segundo Alston et al. (2016), ainda que os cidadãos ganhem certa importância política ao adquirirem o poder de voto, a configuração de poder que emerge da “rede dominante” de organizações (que incluem organizações políticas, econômicas, sociais e religiosas) tem o poder de escolher e implementar as instituições formais, induzindo aos seus resultados preferidos.

Neste sentido, diferentes modelos explicam a divergência entre democracia e igualdade em função de um equilíbrio que permite uma maior influência das elites sobre as instituições e políticas sociais. A seguir, serão explorados estes modelos, identificando-se os contextos em que este equilíbrio se estabelece e os instrumentos utilizados pelas elites para manter o seu poder e suas rendas. É dado um maior enfoque ao modelo de Acemoglu e Robinson (2006; 2008), que servirá como base para a análise do caso brasileiro. Os demais modelos e argumentos, fundamentados em uma lógica semelhante, serão utilizados como apoio, dando maior respaldo à análise posterior.

2.2.1 Poder *de jure* X poder *de facto* e a captura do Estado pelas elites: O modelo de Acemoglu e Robinson

De acordo com Acemoglu e Robinson (2006), nem sempre as mudanças nas instituições políticas levam a alterações correspondentes nas instituições e nos resultados econômicos. Como exemplo disso, os autores citam o caso dos países latino-americanos, que passaram por várias trocas entre regimes democráticos e ditatoriais e algumas estruturas de suas economias se mantiveram bastante similares. Segundo Acemoglu e Robinson (2006, p. 325):

(...) while the current economic problems in Latin America are often traced back to colonial times, the specific institutions that once underpinned the colonial economy, such as the *encomienda*, the *mita*, or slavery, vanished

long ago. These observations suggest that we need to develop a framework in which changes in certain dimensions of institutions are consistent with overall institutional persistence.

A partir de tal constatação, os autores desenvolvem um modelo que descreve a coexistência entre a mudança e a permanência de instituições. Tal contradição é explicada pela distinção entre os conceitos de poder *de jure* e poder *de facto*. Enquanto o primeiro refere-se à distribuição de poder político determinada pelas instituições formais - tais como a Constituição e do Sistema Eleitoral - o segundo se estabelece com base no equilíbrio de investimentos de diferentes grupos e diz respeito às suas capacidades de agregar e impor interesses. Este último, é geralmente cooptado por aqueles que possuem mais riqueza, armas, ou habilidade de solucionar problemas, e o investimento neste pode se dar por atividades de *lobby*, suborno, força, entre outros (ACEMOGLU ET AL., 2013). Diante deste espectro, as instituições econômicas de equilíbrio serão um resultado do efeito líquido da combinação entre estas duas fontes de poder. De acordo com Acemoglu e Robinson (2006, p.328):

Political institutions can change from nondemocracy to democracy, changing the distribution of *de jure* political power. But this may have little effect on (the equilibrium distribution of) economic institutions because now the elite invest more in their *de facto* political power, for example, in the form of bribing politicians, controlling the party system, lobbying, or using intimidation and force in order to obtain the type of economic institutions they desire.

Segundo Acemoglu et al. (2013), esta falha ocorre quando um grupo específico é capaz de arcar com os custos de controlar o sistema político. Esse custo, que se materializa em atividades de *lobby*, repressão ou investimento em partidos políticos, permite que as elites aumentem seu poder “*de facto*”, capturando o sistema político e tornando a democracia disfuncional. De acordo com Acemoglu e Robinson (2008), sob certas circunstâncias, os investimentos da elite em poder “*de facto*” são tão fortes e possuem retornos tão altos, que o equilíbrio das instituições econômicas de uma democracia podem se equivaler às dos governos autoritários. Tal efeito é denominado invariância, indicando que algumas mudanças nas instituições políticas podem ser totalmente neutralizadas por um maior exercício do poder “*de facto*” de um determinado grupo.³

³ É importante ressaltar que o intuito dos autores não é propor uma menor importância das instituições, mas mostrar que, para compreender as suas implicações nos resultados econômicos, é necessário investigar o seu funcionamento mais a fundo.

A invariância indica também uma maior durabilidade das instituições políticas em relação às econômicas: ao passo que a derrubada de um governo democrático é um processo longo e custoso, o investimento em poder “*de facto*” pode ser muito mais fácil, resultando na mesma influência das elites sobre as instituições econômicas. As implicações deste modelo determinam a possibilidade da existência de sistemas de “democracias capturadas”, no qual, a despeito da existência ou persistência de uma democracia, os arranjos políticos ainda favorecem as elites.

Além disso, Acemoglu e Robinson (2006) destacam que, mesmo que se altere a identidade das elites, as mesmas disfunções políticas e institucionais podem persistir. O que importa no modelo não é a permanência daquelas pessoas específicas no poder, e sim a persistência dos incentivos que se colocam a este grupo, permitindo que se distorça o sistema em benefício próprio. Quando se consolida um desenho institucional que proporciona estas distorções, mesmo que a elite vigente seja substituída por uma elite emergente, e mesmo que isso ocorra por uma eleição popular, o novo grupo no poder não terá incentivos para mudar as instituições políticas, utilizando-as, agora, em vantagem própria. Este modelo é útil para se explicar como uma alternância frequente de poder pode coexistir com a manutenção de políticas desastrosas.

Diante de um sistema deste tipo, as instituições políticas democráticas podem emergir e sobreviver por longos períodos, mas são capturadas pelas elites, que são capazes de impor as instituições econômicas que lhes favorecem, ou, ao menos, de ter um poder desproporcional na escolha das mesmas. De acordo com Acemoglu e Robinson (2008), este equilíbrio, que apresenta instituições viesadas em favor das elites, pode ser observado com bastante frequência, o que dá uma maior relevância à sua compreensão.

Considerando as implicações de seu modelo para a desigualdade, Acemoglu et al. (2013) observa que a democratização pode ter impactos distintos em termos de redistribuição. A definição da distribuição dos recursos econômicos será uma função da interação das dimensões de poder *de jure* e *de facto*, que por sua vez, determinará as leis, instituições e políticas adotadas pelo Estado. Assim, ainda que o poder *de jure* possa ser bem distribuído, um maior investimento das elites no poder *de facto* pode acabar capturando a democracia, e impondo as preferências desse grupo. Diante deste último cenário, o potencial redistribuidor da democracia ficará comprometido, e a democratização pode não surtir nenhum efeito sobre a política fiscal e sobre a distribuição. Ainda, é possível que ocorram aumentos na carga

tributária, sem uma contrapartida na melhora de distribuição, o que caracteriza o caso em que os tributos são utilizados para financiar serviços que beneficiam os mais ricos ou para aumentar os salários de determinados funcionários públicos, por exemplo.

De acordo com os autores, para que a democracia gere uma melhor distribuição dos recursos econômicos, e não seja capturada por grupos de interesse, as instituições democráticas devem ser fortes e bem estabelecidas, prevalecendo ao menos algum destes cenários: I) o sistema tem de ser capaz de criar uma vantagem substancial para os cidadãos, consolidando um equilíbrio institucional permanente; ou II) as reformas políticas têm de ser realizadas em conjunto com reformas econômicas, limitando o poder das elites em extrair rendas e capturar partidos políticos, por exemplo. Com base na primeira condição, sugere-se a existência de uma diferença qualitativa entre democracias, na qual algumas apresentam vantagens eleitorais para grupos limitados, e outras, as estendem para toda a população (ACEMOGLU ET AL., 2013). Ainda, segundo a análise de Acemoglu e Robinson (2008), para que as instituições favoreçam os cidadãos, as elites devem ter menos retornos na utilização de métodos repressivos.

Por outro lado, de maneira paradoxal, Acemoglu e Robinson (2008) apontam que uma maior vantagem democrática para os cidadãos pode levar a uma maior dominação política pela elite. Isso pode ocorrer, pois essas vantagens representam um custo futuro para as elites, que adquirem incentivos para investir mais no poder “*de facto*” e expandir sua influência. Nesse sentido, destaca-se o fato que, em um equilíbrio de democracia capturada é possível que se observe uma ineficiência maior do que em governos autoritários. Isso pode ocorrer, pois, embora a alocação econômica seja semelhante nos dois sistemas, favorecendo as elites, nos regimes democráticos esse resultado é influenciado por um investimento de recursos da elite em poder “*de facto*”, o que representa um custo social.

Avaliando os diferentes resultados econômicos gerados pelos processos de democratização em países distintos, Acemoglu e Robinson (2008) encontram respaldo histórico para seu modelo. Enquanto, no Reino Unido, a implementação de uma democracia alterou profundamente a política e a distribuição dos recursos econômicos, na América Latina, por exemplo, esse processo apresentou resultados muito mais limitados. No sul dos Estados Unidos, as instituições que existiam antes da unificação, prevaleceram mesmo depois desta, uma vez que a elite conseguiu barrar reformas que limitassem seu poder. A abolição da

escravatura, apesar de ter sido uma importante mudança política, não acarretou em alterações econômicas imediatas, por exemplo.

Aumentando seu poder “*de facto*” - uma vez que dispunham do controle sobre os recursos econômicos, de uma maior educação e da sua maior capacidade de organização - as elites do país mantiveram as estruturas agrárias e a repressão dos trabalhadores. A escravidão foi substituída por arranjos monopolistas, foram criados regulamentos para impedir a mobilidade dos trabalhadores, que continuaram sendo violentados e intimidados. Diante deste cenário, em 1940, o PIB per capita da região sul era apenas a metade do PIB da região norte, e foram necessárias uma série de reformas e choques tecnológicos, políticos, sociais e econômicos⁴ para que o antigo equilíbrio do sul se extinguisse.

Diante da dificuldade de se determinar uma relação de causalidade entre democracia, desigualdade e distribuição, Acemoglu et al. (2013) empreendem um trabalho empírico, a fim de produzir novas evidências acerca destas relações. Dentre os resultados obtidos, os autores observam que a desigualdade tende até mesmo a crescer em determinados processos de democratização. Sendo estes: aqueles em que a economia do país já passou por grandes mudanças estruturais; aqueles em que é observada uma grande desigualdade na propriedade de terras; ou, quando o hiato entre a classe média e a baixa é muito pequeno. Ainda, somam-se a estes os casos de economias que possuem uma menor concentração do emprego na agricultura, e, daquelas que possuem uma fronteira tecnológica e organizacional que induz uma maior desigualdade.

Encontram-se, também, resultados consistentes com a ideia de que a democracia redistribui das classes mais pobres e mais ricas para a classe média, de forma que os efeitos sobre a desigualdade dependem da posição relativa desta última em relação às demais classes. A partir destes resultados, Acemoglu et al. (2013) divergem do modelo tradicional do eleitor médio, que fora utilizado para algumas de suas inferências anteriores. De acordo com este novo estudo, a democracia não gera uma queda linear da desigualdade após a tributação, mas, por outro lado, ela acarreta em redistribuições fiscais e alterações na estrutura econômica que possuem resultados ambíguos na questão da desigualdade.

⁴ Dentre estes, Acemoglu e Robinson (2006) destacam a migração dos negros para o norte, a mecanização da colheita de algodão, a organização do movimento pelos direitos civis e a intervenção ativa do governo federal.

2.2.2 Transição e consolidação democrática e o papel das elites: os modelos de Albertus e Menaldo e de Houle

Albertus e Menaldo (2013) propõem que a forma como ocorre o processo de democratização é um fator determinante para a extensão da redistribuição de renda que será empreendida. De acordo com o argumento dos autores, as elites possuem um papel importante nas transições democráticas, que ocorrem em um processo de negociação ou mesmo com o apoio destes grupos. Inclusive, a própria transição tem uma maior probabilidade de acontecer, quando as elites conseguem negociar uma estrutura institucional que proteja seus interesses. Além disso, considerando a existência de grupos distintos de elites econômicas e políticas, com interesses divergentes, os autores propõem que problemas de agência e de incerteza fazem com que as elites econômicas tenham preferência por um governo democrático, que possibilita a criação de instituições que garantam seus direitos de propriedade.

Diante deste cenário, Albertus e Menaldo (2013) acreditam que as democracias já podem formar-se de forma viesada, favorecendo uma elite específica e gerando, possivelmente, uma piora na distribuição de renda. Tal processo pode ocorrer tanto por meio das instituições *de jure* criadas, quanto pelo poder *de facto* que as elites exercem. Com um maior poder político, as elites continuam implementando políticas a seu favor, o que reforça a desigualdade existente.

Para os autores, a democracia levaria à redistribuição apenas quando o processo de democratização ocorre em meio a um momento de fragilidade relativa das elites - o que, na visão deles, é uma observação rara. Exemplos destes casos são quando a transição se dá em face a uma revolução, ou quando as elites são incapazes de impor uma constituição dentro do regime autoritário, que se mantenha após a transição. Nessa perspectiva, observa-se que nos países em que as constituições foram criadas sob regimes não democráticos, é comum que os partidos de direita sejam mais fortes, assim como o poder militar, e que os governos locais tenham menos autonomia.

A fim de testar a sua tese, Albertus e Menaldo (2013) realizaram um estudo empírico que examina como as condições da transição democrática afetam os níveis posteriores de redistribuição. Para isto, os autores mediram a redistribuição de três maneiras e utilizaram

duas variáveis *proxy* para detectar a força das elites no momento da transição. As medidas de redistribuição contemplam: I) os gastos sociais (incluindo gastos do governo com educação, saúde e moradia); II) gastos em bem-estar e seguridade social (o que contempla os gastos com seguros desemprego, seguros de saúde, aposentadorias e transferências de renda) III) e a estrutura tributária (avaliando a progressividade e o escopo das arrecadações do Estado).

A primeira variável *proxy* sinaliza se a democratização foi seguida de uma revolução ou de uma tentativa de revolução. Segundo os autores, em caso positivo, espera-se uma maior redistribuição, devido ao fato que as elites foram desestabilizadas e tiveram um menor poder de barganha para definir os termos da transição. A segunda variável identifica se o novo regime adotou uma constituição criada sob o governo autoritário, ou se instituiu uma nova constituição. Considera-se que as elites capazes de impor suas constituições aos regimes democráticos, conseguiriam manter seu poder de forma mais eficaz. Os dados cobrem o período de 1972 a 2008, e fazem referência a uma lista de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Os resultados obtidos são consistentes com a teoria e com as hipóteses dos autores. As democracias que se estabeleceram após uma revolução, apresentaram um gasto social maior em 0,968 pontos percentuais em relação aos outros países, o que representa um aumento de 54% no desvio médio entre países da amostra. Ainda, nesse contexto, os países apresentaram uma maior proporção de gastos com saúde e assistência social de 0,369 pontos percentuais. Os gastos sociais nas democracias que herdaram uma constituição de um regime autoritário, foram estimados em 0,42 pontos percentuais abaixo do observado nos países que criaram uma nova constituição.

No tocante à progressividade da tributação, Albertus e Menaldo (2013) apontam que as democracias seguidas de um processo revolucionário tem uma porcentagem estimada de 0,994 pontos percentuais a mais de progressividade quando comparadas às demais. Isso representa 39% de aumento em relação ao desvio padrão entre os países da amostra. Além disso, uma transição democrática que não segue uma revolução reduz a taxa progressiva. Assim, com base nos resultados obtidos e considerando uma abrangência de dados globais, os autores assumem que há uma relação positiva entre democracia e redistribuição quando o processo de democratização ocorre em meio a uma revolução ou quando ela resiste em herdar uma constituição de um regime autocrático anterior.

Complementando o modelo de Albertus e Menaldo (2013), Houle (2009) propõe que a desigualdade afeta o processo de consolidação da democracia. Na visão do autor, a demanda por democratização nem sempre ocorre por parte das massas, sendo observados diversos processos de transição conduzidos pelas próprias elites. Nesse sentido, assume que as democracias podem se estabelecer em sociedades que apresentam diferentes níveis de desigualdade de renda, e diante de diferentes processos de transição - incluindo distintos graus de repressão e negociação.

Contudo, de acordo com o autor, ainda que o nível de desigualdade não determine a transição ou não do regime, ela possui um efeito positivo sobre golpes empreendidos por governos autocráticos. Enquanto a abertura democrática é influenciada pelas motivações de dois agentes - população e elites - sendo estabelecidos com base em um consenso entre esses, os golpes autoritários dependem apenas da vontade do grupo de elite, de maneira que o aumento da desigualdade apresenta um efeito direto sobre tal probabilidade. Segundo o autor, os resultados de sua pesquisa apresentam coerência com experiências reais. Desde a II Guerra Mundial, países pobres mas com níveis baixos de desigualdade - como Costa Rica e Índia - estabeleceram democracias estáveis e bem sucedidas. Por outro lado, economias com nível de produto semelhante, porém desiguais - como Turquia, Nigéria, Peru - transitam entre regimes autoritários e democráticos.

2.2.3 Disputa entre elites: O modelo de Ansell e Samuels

Na visão de Ansell e Samuels (2014), os processos de transição democrática são o resultado de uma disputa entre elites: de um lado, a elite autocrática vigente; e de outro, um grupo emergente, muitas vezes intitulado de burguesia, ou classe média. De acordo com os autores, este último grupo representa, historicamente, de 10 a 20% da população, e possui uma renda significativamente superior à do eleitor médio - aquele que tem a renda mediana. Nesse sentido, a mudança de regime relaciona-se ao medo do poder expropriatório do Estado, e não da ameaça de redistribuição por parte do eleitor médio - que, na realidade, encontra-se entre os mais pobres e não possui poder político relevante. De acordo com os autores, este último grupo não representa uma ameaça redistributiva, dada sua dispersão, baixa capacidade de organização e escassez de recursos.

O modelo dos autores assume uma economia com dois setores e dinâmica, na qual o fator que distingue a elite estabelecida das elites emergentes é o fato que o primeiro grupo tem sua renda advinda de um setor estagnado, enquanto o segundo auferir rendas provenientes de um setor em crescimento. Na medida em que o segundo setor cresce e seus membros ascendem, e conseqüentemente, têm mais a perder, passam a demandar uma maior representatividade e poder político.

O cerne desta abordagem encontra-se na pressão dos grupos ascendentes pela garantia de seus direitos, constantemente ameaçados por uma autoridade Estatal arbitrária, que segue sendo dominada pelas elites tradicionais. As demandas deste grupo incluem a proteção de direitos de propriedade, o controle da corrupção, e o fim do controle das elites vigentes sobre o comércio, finanças, tributação, leis trabalhistas, subsídios públicos e investimentos. Ao contrário do que prevê o modelo de Meltzer e Richard (1981), a democratização não está associada a uma demanda por redistribuição geral, mas sim pela extensão de direitos a um determinado grupo.

Desta forma, a análise de Ansell e Samuels (2014) incorporam outros grupos, diferenciando as elites vigentes (cerca de 1 a 2% da população), as elites emergentes (de 10 a 20% da população), a classe trabalhadora (cerca de 30% da população) e um grupo de pessoas pobres. De acordo com os autores, a literatura que trata da transição de regime interpreta mal o conceito de classe média, deixando de considerar questões culturais e sociológicas. Com base em estudos empíricos, eles mostram que, tanto em países em desenvolvimento, como em muitos Estados industrializados, o indivíduo da classe média culturalmente definida não se encontra no meio da pirâmide de distribuição, mas ganha entre duas a dez vezes mais que o cidadão médio. Além disso, mesmo considerando a classe trabalhadora um ator importante para a transição de regime, observa-se que os membros desse grupo tendem a receber acima do salário do eleitor médio. Assim, segundo Ansell e Samuels (p. 40) :

To the extent that all potentially relevant actors are relatively wealthy compared to the median voter and all individuals with below-median incomes are not politically relevant actors, democratization cannot be about elites' fear of redistributive threats from the poor.

Nesse sentido, os autores criticam a hipótese do eleitor médio, que afirma que a democracia tenderia a favorecer a representatividade da classe média. Conforme a sua visão, o eleitor médio é, na verdade, muito mais pobre que um cidadão da classe média e possui

uma influência muito limitada no campo político e no processo de democratização. Segundo Ansell e Samuels (2014), a experiência empírica mostra que os cidadãos mais pobres tendem a ser desinteressados em questões de política nacional, possuem recursos escassos e pouca eficácia política, de forma que as suas preferências não constituem uma ameaça crível ao poder das elites. Além disso, em muitos casos, os pobres são conservadores, de maneira que nem todos aqueles que encontram-se abaixo da linha do eleitor médio são a favor da redistribuição.

Diante deste modelo, o grupo que realmente ganha poder com a democratização é a classe emergente, de forma que a mudança de regime não necessariamente está associada a uma efetiva extensão do poder político e a uma redistribuição. De acordo com os autores, as disputas entre elites podem continuar mesmo após a transição. Em geral, o grupo que dominava anteriormente ainda terá influência política e tenderá a se opor a qualquer redistribuição. Por outro lado, é provável que a classe média emergente, que adquiriu poder político, não aumente dramaticamente o gasto social, usando as receitas do Estado a fim de investir em setores que lhes beneficiem diretamente. Assim, ainda que as massas conquistem acesso ao voto, a sua influência poderá ser mitigada, estabelecendo-se um domínio do poder político por parte das elites.

Neste contexto, os grupos privilegiados podem direcionar os gastos públicos para suas necessidades específicas, reduzindo o gasto social do governo ou tornando-o menos redistributivo. A tributação poderá ser neutra ou até mesmo regressiva e o gasto com bens públicos universais poderá ser deturpado. De acordo com os autores, a maior parte destas despesas está sujeita à influência de atividades de *lobby*, praticadas por grupos de interesse, que geralmente fazem parte das elite ou classe média emergente. Nesse sentido, é possível que os gastos públicos direcionem-se a “bens de clube” e não a bens públicos universais, favorecendo os cidadãos relativamente ricos. Segundo Ansell e Samuels (2014), até mesmo a classe trabalhadora, mais rica e organizada que o eleitor médio, ao reivindicar redistribuição para si - através de gastos públicos direcionados como seguridade social, treinamento e educação - pode acabar gerando transferências regressivas e levar ao aumento da desigualdade de renda.

Mesmo assumindo que, em certos casos, a democratização possa ter um efeito positivo sobre os gastos sociais e sobre a redistribuição, ao contrário da proposta de Meltzer e Richard (1981), o modelo de competição entre elites prevê uma relação inversa entre a força

política das elites (mensuradas em termos de desigualdade de terra e renda) e a redistribuição. Na visão de Ansell e Samuels (2014), à medida que a classe emergente se torna mais rica (e que a desigualdade aumenta), ela se torna mais poderosa, tanto nas democracias quanto em autocracias. Na dimensão em que a alta desigualdade reflete a ascensão de grupos de interesse econômicos, quanto maior a desigualdade, menor será a redistribuição em favor dos mais pobres. Isso mostra o efeito dual do aumento da desigualdade de renda: ainda que os grupos emergentes possam auxiliar no processo de transição democrática, quando eles ganham poder político, eles possuem poucos incentivos para aumentar a tributação e os gastos do governo de forma que beneficiem os membros mais pobres da sociedade. Assim, a ameaça redistributiva, por parte dos pobres, tende a ser menor em contextos altamente desiguais.

A fim de comprovar empiricamente os efeitos da democracia sobre a redistribuição, Ansell e Samuels (2014) avaliaram os gastos sociais de dois períodos distintos, para diferentes números de países. Entre 1880 e 1930, período no qual a democracia e a redistribuição emergiram nos países desenvolvidos, foram observados os gastos públicos de 62 países. De 1950 a 1999, os autores avaliaram os gastos de 118 países. Foram considerados os gastos do governo em porcentagem do PIB para quatro áreas: bem estar e desemprego, pensões, subsídios de moradia e saúde; identificando-se essas categorias em uma ordem da mais progressiva à menos progressiva. Como medida de participação eleitoral, os autores analisaram a porcentagem da população e a proporção de votos aos partidos de esquerda. Em relação às variáveis econômicas, utilizam-se medidas de renda per capita, desigualdade de renda e desigualdade de terras. E a abertura econômica foi medida pelo volume de comércio externo em relação ao PIB.

Os resultados de Ansell e Samuels (2014) dão suporte às suas proposições teóricas, identificando que a democracia *per se* não gera um impacto significativo sobre a desigualdade de um país. Desagregando o gasto público, observa-se que uma maior desigualdade está associada a uma queda dos gastos mais redistributivos, ao passo que se obtém resultados mistos para a interação entre desigualdade e gasto com bens que beneficiam certos grupos. Evidencia-se, no geral, uma relação negativa entre democracia e desigualdade de renda e de terras e redistribuição. De acordo com os autores, não apenas a democracia e a desigualdade não se acompanham, mas, na medida em que a desigualdade aumenta, a redistribuição em favor dos pobres tende a ser menor.

Esses resultados contradizem as premissas do modelo de Meltzer-Richard, sugerindo que a política fiscal nas democracias reflete o poder político relativo de diferentes grupos econômicos. De acordo com Ansell e Samuels (2014), em uma autocracia em desenvolvimento, a desigualdade de terras reflete a força histórica das elites agrárias, que se opõe às políticas de redistribuição progressivas. Da mesma forma, a desigualdade de renda reflete o crescimento da força política de grupos burgueses e da classe média. Nesse sentido, apenas quando a democratização ocorre sob um contexto de baixa desigualdade de renda o menor hiato relativo entre a elite e os pobres facilita a adoção de programas sociais capazes de beneficiar à todos.

Com base nos modelos apresentados, identifica-se uma contradição entre democracia, desigualdade e redistribuição. De acordo com os modelos de Acemoglu e Robinson (2006; 2008), Albertus e Menaldo (2013), Ansell e Samuels (2014) e Houle (2009), ainda que as democracias estabeleçam uma maior igualdade em termos jurídicos, é possível que as elites ainda tenham um maior poder relativo sobre as instituições políticas, e dessa forma, não invistam em redistribuição de renda aos pobres. Tal diferença de poder, por sua vez, pode materializar-se como uma sobre-representação dos ricos no sistema político, na sua dominância sobre instituições militares, na realização de atividades de *lobby* e no suborno de políticos, por exemplo. Além disso, maiores níveis de educação, maior controle sobre os recursos econômicos e uma maior capacidade de organização são aspectos que permitem esta maior influência das elites.

Os resultados desta maior influência, conforme observado nas análises dos autores, são verificados com base na progressividade dos gastos do governo e do sistema tributário. Conforme analisam Albertus e Menaldo (2013) e Ansell e Samuels (2014), um menor gasto social - ou um gasto social menos progressivo - e uma maior regressividade do sistema tributário indicam uma fraca redistribuição, o que refletiria uma dinâmica de *captura* do Estado pelas elites, descrita por Acemoglu e Robinson (2006; 2008). Nesse sentido, a seguinte seção explora e define os mecanismos de influência que interferem na representação de interesses na política, relacionando-os com os respectivos resultados apontados pelos modelos.

2.3 MECANISMOS DE INFLUÊNCIA POLÍTICA E RESULTADOS DISTRIBUTIVOS

Após explorados os modelos de economia política que explicam os vieses de poder entre grupos em contextos democráticos, a presente seção se propõe a identificar os mecanismos que permitem a maior apropriação de poder político, e os resultados que refletem esta última. Os primeiros referem-se a formas de garantir uma maior influência e representatividade política, enquanto os últimos dizem respeito à políticas e regulações econômicas associadas a uma distribuição de renda viesada. A utilização destes mecanismos de influência por parte das elites associa-se aos respectivos resultados distributivos apresentados, o que indica a dinâmica de captura do Estado e de extração de renda por parte deste grupo, descrita nos modelos acima

2.3.1 Mecanismos de influência política e representatividade

Segundo Rosset (2016) é comum existir uma divergência entre a ideia de igualdade de representatividade e as desigualdades de poder, em contextos democráticos. De acordo com a autora, os representantes políticos tendem a ser de grupos sociais privilegiados, tanto em termos de educação, etnia e acesso à recursos. Considerando que diferentes grupos de renda possuem diferentes objetivos em termos de políticas públicas e se identificam com ideologias políticas distintas, nos casos em que uma das preferências é sobrerrepresentada, os estudos realizados até o momento apontam que as demandas atendidas usualmente favorecem os mais ricos.

Para Rosset (2016), os principais fatores que explicam a desigualdade de representação política são: o financiamento de partidos, as recompensas financeiras concedidas à políticos específicos, o financiamento de grupos de interesse, o hiato de participação política, os hiatos de conhecimento e a estrutura da competição eleitoral. Ainda que existam estudos que apontem evidências para todas essas relações, observa-se que ainda há muito espaço para trabalho empírico nessa área e que o peso de cada um desses fatores varia muito de acordo com o contexto social, cultural e institucional de cada país.

Uma vez que os indivíduos e empresas mais ricos são os que mais financiam partidos políticos, e que estes partidos apresentam uma necessidade de financiamento cada vez maior,

há uma forte tendência para que os programas políticos se alinhem às demandas destes grupos. Ainda que a influência do financiamento privado sobre a desigualdade de representação política seja um tema ainda pouco estudado empiricamente, estudos feitos para os Estados Unidos e para a Suíça apontam que nas regiões onde há maiores regulações sobre o financiamento de partidos, a desigualdade de representação é pequena ou até mesmo nula.

Afora as práticas de corrupção e suborno, Rosset (2016) aponta a utilização de formas muito mais sutis de se adquirir influência política. Dentre estas, a autora destaca os benefícios concedidos em cargos profissionais aos políticos, durante ou após seu mandato. O financiamento dos grupos de interesse, ainda que não seja ilegal, revela a existência de “pluralismo viesado”, visto que o poder de influência de cada um destes varia de acordo com os recursos financeiros que estão por trás dos mesmos, de maneira que algumas vezes possuem um peso muito maior que outras.

De acordo com Rosset (2016), não apenas em termos de participação eleitoral, mas também em outras formas de atuação política, observa-se que os mais pobres têm um papel mais limitado que os mais ricos. Estes últimos apresentam uma maior tendência a enviar cartas, participar de protestos e manifestações e tomar parte da vida política local. Como resultado, os representantes podem ter uma visão viesada das demandas populacionais, acreditando que a informação emitida por aqueles poucos que participam representa a visão da população inteira.

Ademais, considerando que o nível de educação está associado a um maior conhecimento político, é possível inferir que as pessoas mais ricas – geralmente, as com mais tempo de estudo - são as que possuem tal vantagem. O conhecimento do sistema político e de seu funcionamento pode agravar a desigualdade de representação, uma vez que os indivíduos que não sabem ao certo as propostas e a ideologia de um partido ou candidato têm uma menor probabilidade de escolher aqueles que se alinham às suas preferências pessoais (ROSSET, 2016).

A análise da representação descritiva, que diz respeito à similaridade entre representantes e representados em aspectos como renda, gênero, etnia, etc, indica que a composição social dos congressistas muitas vezes se assemelha aos grupos mais ricos da sociedade. Essa constatação é ruim para a democracia na medida em que o contexto e as experiências de vida das pessoas tendem a influenciar a forma como elas veem o mundo e solucionam problemas. Assim, se a maioria dos representantes vem de um mesmo contexto

social específico, é provável que eles tenham visões de mundo semelhantes, que divergem daquelas compartilhadas pela maioria da população. Além disso, o auto interesse também pode ter um papel determinante na escolha de políticas a serem adotadas (ROSSET, 2016).

Em relação à estrutura da competição eleitoral, observa-se que muitas vezes os candidatos representam um conjunto de ideologias, que podem não ser compatíveis com as preferências dos eleitores. De acordo com Iversen (2006), observando-se que os eleitores possuem preferências em dimensões não econômicas, como políticas raciais ou religiosas, de forma que alguns partidos, por exemplo, podem apelar para eleitores racistas ou religiosos, mesmo que as suas preferências distributivas não sejam equivalentes à proposta por aquele partido. Dentro desse escopo, sugere-se que os países com um maior espaço dimensional político tendem a ter uma menor redistribuição. Segundo Rosset (2016), uma pesquisa feita para os Estados Unidos mostra que, apesar de os Republicanos trazerem propostas mais conservadoras no espectro econômico, eles ainda podem vencer as eleições ganhando votos de eleitores que apoiam sua visão social conservadora, mas que possuem uma ideologia econômica liberal.

Segundo Rosset (2016), a facilidade de eliminação desses fatores varia de acordo com o contexto social. Ao passo que as questões relacionadas ao dinheiro (o financiamento de partidos, os benefícios concedidos aos representantes e o financiamento de grupos de interesse) pode ser resolvido mais facilmente, com a criação de regulações, por exemplo; os fatores estruturais apontados não podem ser eliminados de forma tão simples.

1.3.2 Políticas públicas e redistribuição

De acordo com Stiglitz (2015), políticas como a queda dos tributos marginais e a desregulamentação financeira refletem o maior poder das elites, e garantem, ao mesmo tempo uma ampliação desse poder, aumentando as desigualdades econômicas e reduzindo a influência do restante da população nas decisões políticas. Glaeser (2006) corrobora com esta abordagem, destacando a redução da progressividade da tributação, a baixa proteção social e baixa regulação do mercado de trabalho, como políticas que levam ao aumento da desigualdade.

De acordo com Stiglitz (2015), a política tributária apresenta um forte impacto no nível de desigualdade. Ele defende que uma maior tributação sobre as heranças e uma

compensação dos tributos sobre poupanças para aposentadoria, por exemplo, podem contribuir com a melhor distribuição de riqueza. Da mesma maneira, propõe que uma taxa aplicada aos retornos sobre a terra e, ainda, sobre os ganhos capitalistas sobre a terra, seriam capazes de reduzir a desigualdade e aumentar o crescimento - incentivando um maior investimento sobre o capital. Além disso, acredita que o governo deva contar não somente com a redistribuição *ex post*, mas, também, formular políticas tributárias e fiscais capazes de criar uma distribuição de renda mais igualitária antes do efeito da tributação, a fim de reduzir o peso da taxa redistributiva.

Os autores observam que, não apenas a democracia não é sinônimo de redistribuição, mas ainda, que mesmo em regimes democráticos consolidados, é possível a adoção de políticas que levem a um aumento da desigualdade. Embora concordem que a distribuição de recursos econômicos é influenciada por choques externos, propõem que o desenho institucional dos Estados determina a forma de reação a estes choques, o que por sua vez, tem uma grande influência sobre a distribuição de renda. Nesse sentido, Glaeser (2006) destaca o fato que, embora os Estados Unidos e a Europa tenham passado por choques semelhantes, o primeiro incorreu em um aumento muito mais significativo da desigualdade de renda nas últimas décadas.

Segundo Stiglitz (2015), no país americano, desde a década de 1980, o dinheiro adquiriu uma maior influência nas instituições e nas decisões políticas, permitindo que as elites explorassem as fraquezas das leis corporativas, aumentassem seu envolvimento em atividades de *rent seeking*, e reduzissem as alíquotas de impostos dos mais ricos. Nesse sentido, o autor assevera que se estabeleceu um ciclo-vicioso, no qual a riqueza e a desigualdade de renda se traduzem em desigualdades políticas, que por sua vez, transferem-se em um aumento das desigualdades econômicas.

Este ciclo vicioso identificado por Stiglitz (2015), de certa maneira reflete os modelos descritos no Capítulo, resumindo a lógica por trás da relação entre desigualdade de representação política e desigualdade de renda. Na medida em que as elites são capazes de *capturar* o Estado e impor suas preferências, elas conseguem extrair mais rendas e manter - ou até mesmo aprofundar - as desigualdades econômicas. Por sua vez, a maior riqueza relativa associa-se com um maior acesso e influência ao sistema político, que se traduzem na imposição de preferências, fechando o ciclo novamente. Nesse sentido, o presente Capítulo apresenta e rejeita a hipótese redistributivista do eleitor médio (MELTZER E RICHARD,

1981), compreendendo que os modelos mais complexos, apresentados posteriormente servem melhor como base teórica para se estudar a redistribuição nas democracias modernas e, em especial, o caso do Brasil.

3 REDEMOCRATIZAÇÃO E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

Diante do referencial teórico apresentado, este capítulo tem como objetivo identificar em que medida a redemocratização do Brasil impactou em políticas redistributivas, capazes de reduzir a desigualdade do país. A análise destes resultados será levada em conta para que, no capítulo seguinte, seja investigada a possível aderência dos modelos apresentados ao contexto brasileiro. Nesse sentido, o capítulo inicia com uma breve contextualização da redemocratização, ressaltando a ampliação de direitos jurídicos, políticos e sociais decretada na Constituição de 1988. Na sequência, apresenta o debate recente acerca do nível de desigualdade econômica observada no Brasil e de sua evolução desde a redemocratização, e ao final, é feito um balanço dos resultados identificados, identificando-se alguns de seus determinantes e as perspectivas futuras relacionadas à trajetória da desigualdade.

3.1 O REESTABELECIMENTO DOS DIREITOS POLÍTICOS E A INCLUSÃO SOCIAL

Depois de mais de duas décadas sob o governo de um regime militar, em outubro de 1988 o Estado brasileiro promulgou uma nova Constituição, devolvendo os direitos aos seus cidadãos e restabelecendo a ordem democrática no país. Este momento foi a culminação de um longo processo, que vinha sendo desenhado desde meados da década de 1970, e que contava com o balanceamento de forças heterogêneas e interesses conflitantes. Ao passo que a sociedade civil clamava pela volta da democracia e que alguns grupos militavam pela institucionalização de um Estado inclusivo que garantisse o bem-estar social, os militares buscavam manter o controle sobre o processo de abertura, negociando os termos da transição (KECK, 2010).

Nesse sentido, de acordo com Castro e Ribeiro (2018), o texto constitucional promulgado acabou sendo menos progressista e inclusivo do que se imaginaria em alguns momentos do processo, mas foi relativamente avançado diante do contexto que se estabelecia e, especialmente, em relação ao regime anterior. A promulgação da nova Constituição, apelidada de *Constituição Cidadã*, foi um marco na história da cidadania brasileira. Além de restabelecer direitos democráticos fundamentais, o novo texto determinou a criação de um

Estado reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, mais socialmente inclusivo que qualquer outro na história do país.

A nova Constituição fundamenta-se em princípios como cidadania, dignidade da pessoa humana, livre iniciativa e pluralismo político. No parágrafo único, do Artigo 1º, determina-se que: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, p.1), o que restabelece o poder *de jure* dos cidadãos. O caráter inclusivo e a promoção da igualdade são evidenciados no Artigo 3º da carta, que estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (I) a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; (II) a garantia do desenvolvimento nacional; (III) a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e (IV) a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Determina-se a igualdade de todos perante a lei, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Tornam-se direitos constitucionais, o acesso à educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

O Capítulo IV define os direitos políticos, restabelecendo e ampliando o acesso à cidadania e instituindo uma igualdade de poder *de jure* entre todos os cidadãos. Determina-se o sufrágio universal, com voto direto e secreto, e com igual valor para todos os cidadãos. Excluem-se apenas os estrangeiros e os militares em período de serviços obrigatório. O alistamento eleitoral e o voto são tornados obrigatórios para todos os brasileiros maiores de 18 anos, sendo facultativos apenas para analfabetos, maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. À exceção dos inalistáveis e dos analfabetos, o direito de se eleger é estendido à todos os cidadãos brasileiros, respeitando-se as condicionalidades impostas de acordo com o Art. 14, § 3º:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
 - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
 - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
 - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

A perda ou suspensão dos direitos políticos torna-se restrita apenas em situações de cancelamento da naturalização, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado (enquanto durarem seus efeitos), recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, e de improbidade administrativa (BRASIL, 1988).

Este novo contexto político representou uma grande conquista de direitos civis, políticos e sociais, estabelecendo a igualdade de todos perante a lei, a abertura de representação política e uma estrutura de promoção do bem-estar social (CASTRO E RIBEIRO, 2018). De acordo com Arretche (2018), mesmo que a participação política do povo tenha sido limitada durante o processo de redemocratização, foi observada uma intensa mobilização contra a desigualdade, de maneira que até o setores mais conservadores concordavam que a democracia não seria sustentada sem a existência de uma política de combate à pobreza.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 determinou a universalização do acesso ao ensino e institucionalizou um sistema de Seguridade Social, compreendendo a garantia dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Em relação à educação, foram instituídas as metas de erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do País. Foi atribuído ao Estado o dever de garantir a educação, mediante os instrumentos determinados nos incisos do Artigo 208:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
- II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A organização da seguridade social, por sua vez, foi criada com base nos objetivos de universalidade de cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de

participação no custeio, diversidade da base de financiamento e no caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

Compreendendo-se a saúde como direito universal e dever do Estado, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), que visa o acesso universal aos serviços de saúde, incluindo sua promoção, proteção e recuperação, que devendo ser oferecidas diretamente pelo Estado ou através de terceiros. O sistema de previdência social, baseado em contribuições sociais, foi criado a fim de garantir proteção e estabilidade ao trabalhador e a seus dependentes. Ele garante: a cobertura em situações de doença, invalidez, morte, velhice, reclusão; a proteção dos desempregados e de gestantes; pensões aos cônjuges dependentes; e a ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda. Foi assegurado o reajustamento dos benefícios, que por sua vez foram atrelados com base no salário mínimo (BRASIL, 1988).

Por fim, a assistência social, baseada em um sistema não contributivo, foi criada com o objetivo de atender às necessidades de sobrevivência de todos brasileiros que dela necessitarem. Como diretrizes, a Constituição estabelece que ela deve: proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; amparar crianças e adolescentes carentes; promover a integração ao mercado de trabalho; habilitar as pessoas portadoras de deficiência e a promover sua integração à vida comunitária; e garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Diante deste novo desenho institucional, notavelmente, o Brasil progrediu em termos de inclusão social e redução da pobreza. Com um aumento de aproximadamente 30% em todos os níveis educacionais (HUNTER E SUGIYAMA 2009), a taxa de conclusão do Ensino Médio, que era de 25% até a década de 1980, passou para quase 50%, em 2010 (ARRETCHE, 2018). O taxa de analfabetismo caiu de 16,4% em 1992, para 7,9% em 2011 e as taxas de escolarização subiram substancialmente em todos os grupos de idade, especialmente dos 7 aos 14 anos, idade em que mais de 97% das crianças estão matriculadas na escola (IBGE, 2018). A criação do SUS representou uma grande mudança paradigmática, ampliando substancialmente o acesso à saúde, que antes estava restrito apenas aos trabalhadores formais, que representavam 40% da população ocupada (ARRETCHE, 2018).

Segundo Hunter e Sugiyama (2009), esta mudança levou a uma ampla extensão dos serviços à população mais pobre e a redução da utilização deste pelos cidadãos de renda mais alta.

No que concerne à previdência social, a vinculação dos benefícios ao salário mínimo e a inclusão deste vínculo às pensões não contributivas destacam-se como mecanismos fortemente inclusivos e geradores de renda. Em relação à assistência social, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1994, foram criados programas de transferência de renda condicionada, que tornaram-se pilares da assistência social e foram significativamente ampliados e unificados pelos governos posteriores (ARRETCHE, 2018).

Neste sentido, observa-se que a redemocratização brasileira restabeleceu a igualdade jurídica e estendeu a participação política à toda a população, equalizando, portanto, o poder *de jure*, como descrito por Acemoglu e Robinson (2006; 2008). Destaca-se, também, a relevância dada à inclusão e à redução das desigualdades no texto da Constituição Federal, que levaram à criação de sistemas de seguridade social e educação com grande potencial redistributivo. Por outro lado, ressalta-se o fato que a redemocratização brasileira não se deu em meio a uma revolução, e sim através de um processo longo e gradual, com a composição do balanceamento de forças de diferentes setores da sociedade, contexto que Albertus e Menaldo (2013) destacam ser menos favorável a uma posterior redistribuição.

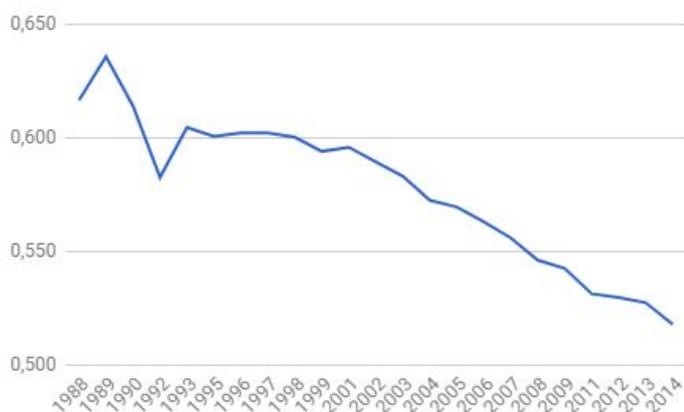
3.2 REFLEXOS SOBRE O NÍVEL DE DESIGUALDADE DE RENDA

Esta seção busca investigar os impactos da redemocratização brasileira e dos decorrentes processos de inclusão política e social, sobre o nível de desigualdade de renda do país. Objetiva-se identificar em que medida o processo de abertura democrática levou à uma maior redistribuição, tomando como base as teorias exploradas no Capítulo 2. São apresentadas diferentes fontes de dados e estudos, que indicam resultados contraditórios sobre a trajetória de redistribuição de renda no Brasil, bem como os argumentos que defendem a predominância de cada um deles. Ao final, opta-se por dar relevância à uma destas vertentes gerais, com base em critérios como o volume de estudos e a consistência metodológica do uso de dados.

3.2.1 A trajetória da desigualdade segundo os dados do IPEA

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2018), baseados nos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), utilizando-se tanto o índice de Gini, quanto outras métricas de distribuição de renda, a desigualdade brasileira foi significativamente reduzida desde a redemocratização. Entre 1985 e 2014, observou-se um queda do índice de Gini de 0,598 para 0,518. No mesmo período, o percentual da renda apropriada pelos 50% mais pobres subiu de 12,46% para 17%, a participação da renda do decil mais rico caiu de 47,75% para 40,89%, e a participação do 1% mais rico foi de 13,61% para 11,35%. A porcentagem da população com renda equivalente ao 1% mais rico caiu de 30,5% para 15,45%.

Gráfico 1 - Evolução do índice de Gini no Brasil (1985-2014).



Fonte: IPEA, 2018.

De acordo com Barros et al. (2007a), embora esta queda observe-se desde a implementação do Plano Real, em 1994, ela se deu de forma mais intensa a partir de 2001, caindo 4,5% até 2005. A análise dos autores mostra que a redução da desigualdade dos rendimentos do trabalho foi responsável por metade da queda da disparidade de renda entre as famílias. Como principais fatores que influenciaram nesta tendências, destacam a redução das imperfeições do mercado de trabalho e a sua crescente integração.

Ao mesmo tempo, Barros et al. (2007b) destacam a grande participação das rendas não advindas do trabalho, que aumentaram sua proporção no total da renda auferida pelas

família em 2% no período. Segundo eles, a outra metade dessa queda seria um resultado da distribuição desses rendimentos que consistem, em sua maioria, de transferências do Estado. Entre estas, os autores identificam as pensões e aposentadorias como sendo as transferências que mais impactaram na queda da desigualdade, seguidas do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo eles, o mecanismo que propiciou esta mudança na distribuição foi a expansão da cobertura dos benefícios, que eram recebidos por 42% e passaram a atender à 52% da população.

Incluindo a análise de dimensões monetárias e não monetárias⁵, Arretche (2018) propõe que houve uma redução ainda mais expressiva das desigualdades econômicas do que a medida pelos dados oficiais. Segundo a autora, existe uma relação recíproca entre renda e acesso à serviços, que faz com que ambas as dimensões tenham significativa importância na análise das desigualdades. De acordo com Arretche (2018, p. 4): “No Brasil, em 2009, o coeficiente de Gini da renda caía de 0,565, se apenas a renda nominal, impostos e transferências fossem consideradas, para 0,479, caso o gasto social em saúde e educação fosse incluído.” De acordo com a autora, a apropriação de uma maior parcela da renda pelos grupos sociais mais pobres e a ampliação do acesso destes aos serviços de saúde e educação, determina um mecanismo de superposição de vantagens e desvantagens, que incorreram na redução da desigualdade.

Segundo a autora, a redução das desigualdades começou a ser observada a partir da década de 1990, quando foram implementadas as políticas de inclusão, e tornou-se mais intensa nos governos de Lula e Dilma. Os maiores ganhos de renda relativa foram ocorreram durante o governo Lula, quando as famílias com renda inferior à mediana aumentaram em mais de 50% sua renda, e os domicílios mais ricos tiveram ganhos proporcionalmente menores. De acordo com Soares (2010) a aceleração da queda do índice de Gini, observada na década de 2000, relaciona-se com as políticas adotadas neste período, tais como a valorização real do salário mínimo, a criação do Bolsa Família, a geração de postos formais de trabalho e o aumento da escolaridade média do brasileiro.

⁵ Enquanto a desigualdade monetária diz respeito à renda dos indivíduos, a desigualdade não monetária cobre dimensões que vão além da renda, como acesso à serviços, condições de vida e capacidades. Uma vez que estes fatores podem ser muito amplos e de difícil mensuração, existem algumas divergências quanto a sua conceituação. Nesse sentido, Arretche (2018) opta por considerar o princípio de Marshall, no qual a desigualdade é eliminada na medida em que o acesso aos serviços necessários a uma vida civilizada está dissociado da renda.

Além das políticas inclusivas determinadas a partir da Constituição de 1988, Arretche (2018) acredita que o comportamento do mercado de trabalho e a influência de fatores exógenos, como as mudanças demográficas e comportamentos sociais contribuíram com esta trajetória. O contexto de *boom* das *commodities* resultou em uma maior demanda por emprego - o que levou à geração de postos de trabalho formais - e deu maior poder de barganha aos trabalhadores - levando ao aumento dos salários. Além disso, a expressiva queda do número de filhos por mulher e o aumento dos anos médios de ensino, associados à queda do prêmio por educação, contribuíram com a queda da desigualdade.

De acordo com a autora, na medida em que o voto foi universalizado e que foram constitucionalizados os direitos sociais, criou-se um grande grupo politicamente interessado na expansão das políticas inclusivas e no aumento do salário mínimo.⁶ Nesse sentido, tanto partidos de esquerda quanto de direita se viram obrigados a cooptar esses eleitores, e a agenda da redução da inclusão e da redução das desigualdades ganhou espaço na política nacional. Além disso, ainda que não associe a queda da desigualdade exclusivamente à ação dos governos de esquerda, dado que esta foi uma trajetória incremental, Arretche (2018) considera que crescimento dos partidos de esquerda desempenhou um importante papel em politizar a questão da desigualdade, incluindo esta na agenda política do país e mobilizando os eleitores de baixa renda.

Ainda que concorde que a concentração de riqueza - marcada pela manutenção da parcela da renda pelo 1% mais rico da população - tenha se mantido estável, Arretche (2018) acredita ser mais prudente analisar a trajetória da desigualdade adotando o enfoque nos grupos do piso e do meio da distribuição. Para ela, a métrica do 1% mais rico assume que o principal conflito redistributivo se dá entre o 1% e os restantes 99% da população, ignorando diversas divergências que podem existir dentro deste último grupo. Nesse sentido, Arretche (2018) identifica ter ocorrido uma redução de desigualdade relevante, dado que o piso e o meio da pirâmide obtiveram ganhos relativamente maiores que o topo e adquiriram um maior acesso aos serviços públicos.

⁶ De acordo com Arretche (2018), aproximadamente um quarto dos brasileiros passaram a se beneficiar diretamente do aumento do salário mínimo (o que contou com grande influência da criação das pensões não contributivas atreladas ao salário mínimo), e mais recentemente, 20% da população passou a depender do Bolsa Família.

3.2.2 Estudos recentes sobre o nível da desigualdade brasileira

Em 2015, a Receita Federal Brasileira disponibilizou, pela primeira vez, os dados referentes ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), publicando séries anuais retroativas à 2007 (ano calendário 2006). A abertura desta nova fonte de informações incentivou autores como Medeiros et al. (2015), Gobetti e Orair (2016) e Morgan (2017) a questionarem a dimensão da redução da desigualdade renda retratada pelas pesquisas domiciliares brasileiras, com base no argumento de que estas tendem a subestimar a renda dos mais ricos e, assim, os níveis de desigualdade.

Autores como Alvaredo et al. (2018) e Medeiros et al. (2015) apontam que, não apenas no Brasil, mas em diversos outros países do mundo, as pesquisas domiciliares falham em captar as rendas do topo por uma série de razões. Em primeiro lugar, Alvaredo et al. (2018) destacam o fato que estas pesquisas estão altamente sujeitas à omissões ou esquecimento, uma vez que baseiam-se em informações relatadas pelas próprias pessoas sobre si mesmas. Além disso, dado que o número de indivíduos extremamente ricos é muito pequeno, e que as amostras destas pesquisas tendem a ser limitadas, a probabilidade que eles estejam incluídos nas mesmas é muito baixa. Soma-se a isso a evidência de que a taxa de não resposta é alta entre os ricos.

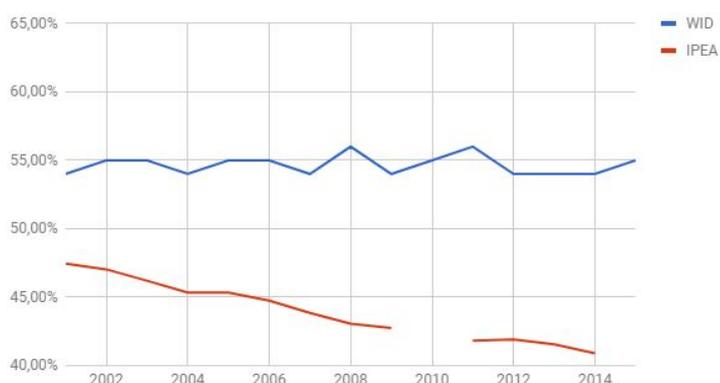
Segundo Medeiros et al. (2014), a possível subestimação da desigualdade medida pelas pesquisas domiciliares pode afetar não apenas o nível de desigualdade, mas a sua trajetória ao longo do tempo. Ainda que a maior parte dos estudos internacionais indiquem uma correlação entre as tendências de pesquisas domiciliares e dados tributários, usualmente observa-se uma diferença de velocidade das mudanças. Nesse sentido, os dados tributários tendem a ser mais precisos para medir a renda dos mais ricos, reunindo informações detalhadas de todas as rendas individuais auferidas por estes. De acordo com Alvaredo et al. (2018), em todos os países é registrada uma maior desigualdade de renda quando medida por estes dados em relação às pesquisas domiciliares. Isso acontece, porque no primeiro caso existem sanções para as pessoas que não reportam suas rendas, diferentemente das pesquisas domiciliares. Na visão dos autores, a melhor maneira de superar essas limitações é por meio da combinação de dados de pesquisas com dados tributários e de contas nacionais, por exemplo.

Os autores também criticam a excessiva valorização da queda do índice de Gini nas análises sobre a distribuição de renda. Argumentam que este indicador, ao revelar uma informação agregada sobre todos os indivíduos da sociedade tende a subestimar variações que ocorram no topo ou na base da distribuição. Nesse sentido, acreditam ser mais prudente a utilização de diferentes métricas de desigualdade, como a dos percentis da renda apropriados por cada grupo da sociedade, sendo também possível calcular a renda média e a renda mínima de cada um destes. Em sua análises, distinguem as rendas do grupos que encontram-se nos primeiros 1% e 10% da distribuição, assim como dos 40% seguintes e dos 50% mais pobres.

Com base nesta metodologia⁷, Morgan (2017) analisa a trajetória da desigualdade brasileira entre 2001 e 2015, e identifica uma manutenção do nível de desigualdade brasileira, ao contrário da queda que era observada nas pesquisas domiciliares. Fazendo uma análise de apropriação do produto por grupo de renda, o autor observa significativas diferenças em relação aos resultados do IPEA(2018). Conforme o Gráfico 2, entre 2001 e 2015, os dados de Morgan (2017), publicados pela *World Inequality Database (WID)* (2018), observam uma estabilidade em torno da apropriação de 55% da renda por parte dos 10% mais ricos. No mesmo período, os dados do IPEA (2018) indicam que este percentual partiu de 47% para apenas 40,89%, uma diferença substancial. Em relação ao 1% mais rico, o IPEA (2018) identifica uma relativa queda da apropriação de renda, que vai de pouco menos de 15% para pouco mais de 10% entre 2001 e 2015. Contudo, segundo os dados do WID (2018), este percentual se manteve em torno dos 25% durante todo o período (Gráfico 3). Além disso, enquanto os dados divulgados pelo IPEA (2018) apontam uma participação de 16% da renda para os 50% mais pobres e de 43,6% para os 40% da classe média, a análise que de Morgan (2017) indica uma participação de apenas 12,3% para os mais pobres, 32,4% para a classe média.

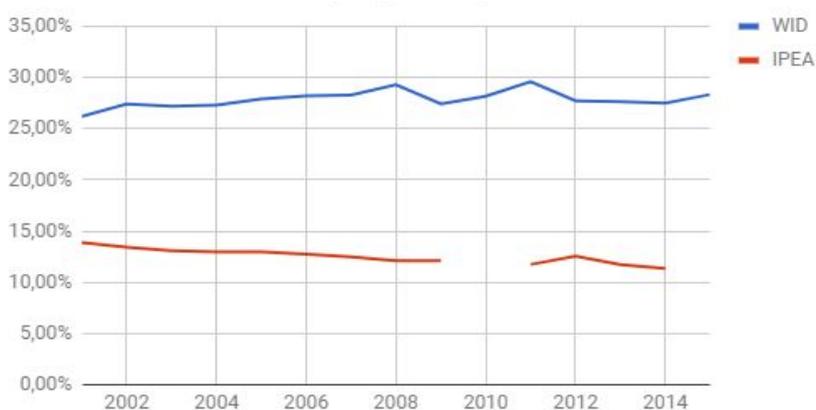
⁷ Morgan (2017), realizou um estudo da distribuição de renda do Brasil, utilizando a metodologia desenvolvida por Alvaredo et al. (2017), que combina os dados utilizados pela medida do índice de Gini (a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE), com dados das declarações de Imposto de Renda (Grandes Número DIRPF Ano Calendário 2007 - 2015) e dados das Contas Nacionais. Os dados revelados neste estudo fazem parte da base do World Inequality Database e são baseados na metodologia de Alvaredo et al. (2017), centrada no conceito de Distributional National Accounts.

Gráfico 2: Percentual da renda apropriada pelo decil mais rico entre 2001 e 2014, segundo dados do IPEA⁸ e do WID.



Fontes: IPEA (2018) e WID (2018).

Gráfico 3: Percentual da renda apropriada pelo 1% mais rico entre 2001 e 2014, segundo dados do IPEA e do WID.



Fontes: IPEA (2018) e WID (2018).

Ainda que identifique uma tendência de queda da desigualdade de rendas do trabalho e um aumento relativo dos rendimentos da metade mais pobre da população brasileira, Morgan (2017) observa um crescimento da porcentagem de renda auferida pelos mais ricos, o que se dá em detrimento da participação da classe média no produto do país. Segundo Morgan (2017), por mais que a metade mais pobre da população tenha obtido uma expansão de rendimentos mais alta (de 28,7% entre 2001 e 2015) em relação aos outros grupos (que obtiveram 11,5% e 20,5% de aumento na renda, respectivamente), a maior fração do crescimento do produto do país foi apropriada pelos 10% mais ricos (60,7%). No mesmo período, a classe média apropriou-se de 21,6% do crescimento do produto e os mais pobres, de 17,6%. Em comparação com outras economias, o autor observa que, tanto a parcela detida

⁸ O ano de 2010 não está retratado nos dados do IPEA, uma vez que neste ano ocorreu o Censo e portanto, não foi feita a PNAD.

pelos 10% mais ricos no Brasil é muito alta, como o montante auferido pela classe média é relativamente baixo.

De acordo com a OXFAM (2017), observa-se no Brasil um fenômeno de queda da desigualdade *a partir da base*: ainda que muitas pessoas tenham conseguido sair da pobreza⁹, a concentração de renda no topo da pirâmide se manteve estável. A universalização do acesso à educação básica e a extensão de diversos serviços às classes mais baixas não foram medidas suficientes para reduzir substancialmente as desigualdades, dado que a maior parte do crescimento econômico ainda é apropriado pelos mais ricos.

Corroborando com esta ideia, o estudo de Morgan (2017), identifica uma alta desigualdade no topo da pirâmide, observando a existência de um número pequeno de indivíduos extremamente ricos. De acordo com o autor, em 2015, para se fazer parte dos 10% mais ricos do Brasil, era necessário ter, no mínimo, uma renda de 31.384 dólares por ano, e a renda média deste grupo era pouco mais de 107 mil dólares. Por outro lado, a renda média do 1% mais rico era de 541 mil dólares, maior do que a renda média do 1% mais rico da França, que era um pouco mais de 450 mil dólares. Ao mesmo tempo, o autor destaca que a renda média dos 90% mais pobres no Brasil era comparável à renda média dos 20% mais pobres da França.

Segundo a OXFAM (2017), a divisão dos grupos de renda por decil ainda que ilustre uma significativa desigualdade de renda e identifique o grande número de brasileiros que vivem com uma rendas muito baixas, esconde a grande desigualdade que existe no próprio decil mais rico. A organização aponta que, à exceção do decil mais pobre - que inclui indivíduos com rendas nulas e extremamente baixas - o índice de 30,7%, observado para os mais ricos, é maior que o de todos os demais decis, que não passam de 7,2%.

Medeiros et al. (2014), também realizam um estudo sobre a distribuição de renda, combinando os dados da PNAD aos da Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF), para os anos de 2006, 2009 e 2012¹⁰. Os autores também realizaram comparações para validar as suas séries, utilizando dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008-2009 e do Censo de 2010. Os autores utilizam uma interpolação de Pareto, e consideram as declarações tributárias como individuais.

⁹ De acordo com o IPEA, a proporção de domicílios em situação de pobreza foi reduzida de 37% em 1976, para 10%, em 2014.

¹⁰ A escolha destes anos específicos para a análise se deve ao fato de que são os únicos para os quais estão disponíveis tabulações mais refinadas para os estratos mais altos de renda.

O ponto de encaixe entre as duas fontes é o de 90%, sendo utilizados os dados da pesquisa para a base e os dados tributários para os 10% mais ricos. Os autores realizam testes alterando este ponto, mas os resultados obtidos não são substancialmente diferentes, mostrando que a concentração de renda no topo da distribuição tem grande influência no nível de desigualdade do país. O único ponto de encaixe que aponta uma tendência de queda da desigualdade semelhante ao resultado da PNAD é quando se considera apenas a renda do 1% mais rico retratada pela DIRPF. Todas as outras medidas apontam uma estabilidade da desigualdade econômica. Nesse sentido, Medeiros et al. (2014, p. 979) apontam que:

Esse comportamento mostra que os mais ricos determinam uma parte muito grande do nível e do comportamento da desigualdade no Brasil. O topo da distribuição é central para o entendimento da desigualdade no Brasil.

Assim como nos estudos de Morgan (2017) e da OXFAM (2017), os resultados de Medeiros et al. (2014) identificam uma estabilidade da desigualdade de renda no Brasil. O índices de Gini observados para o período foram de 0,696, 0,698 e 0,688, respectivamente, o que demonstra um pequeno aumento, seguido de uma leve queda. Segundo os autores, 90% da população (parte que é medida pelos dados da PNAD) acumula apenas 40% da renda total, ao passo que os 5% mais ricos concentram quase 50% da renda do país, e os 1% mais ricos, quase 25%. Ainda, o milésimo mais rico detém mais renda que a toda a metade mais pobre da população.

Tais resultados são reforçados por outras medidas que independem dos dados da PNAD, como a razão entre o 1% mais rico (mensurada pelos dados tributários) e o PIB, e a razão entre o 1% e os 5% mais ricos, que indicam uma estabilidade da grande concentração de renda e até mesmo um leve aumento desta. De acordo com Medeiros et al. (2014), os resultados dos Censos Demográficos, que costumam captar melhor as rendas do topo da distribuição, já indicavam uma queda menos acelerada de desigualdade quando comparados aos resultados da PNAD. Mesmo nesta última, o 1% mais rico apresentava uma maior resistência à queda da desigualdade que o restante da população.

Ao passo que a apropriação de renda do 1% era registrada em 13% na PNAD, esse resultado subia para 16% na POF e para 19% no Censo, valor mais próximo dos 25% revelado no estudo dos autores. De acordo com o Censo, essa parcela da população apresenta um rendimento de 15% a 50% mais alto do que o retratado pela PNAD, e no 0,1% essa diferença chega a ser de 100% a 150% mais alta. Ao passo que a amostra da PNAD conta

com mais de 100 mil domicílios, a da POF é de menos de 50 mil, e o Censo foi de 6 milhões em 2010.

Em geral, a PNAD tende a retratar uma renda mais alta para a metade mais pobre da população, e da metade até os 95% os resultados são muito semelhantes aos das demais pesquisas. A partir daí, a POF e o Censo passam a retratar rendimentos significativamente maiores que a PNAD. Nesse sentido, os autores observam que, caso interpolassem os dados tributários com os de outras pesquisas, o resultado seria uma desigualdade ainda maior e provavelmente a mesma tendência de estabilidade seria observada.

Outra questão que aponta para limitações da PNAD é o fato que a renda registrada nesta pesquisa é significativamente menor que a observada nas contas nacionais, e esta diferença vem aumentando. Em 2006, a renda total retratada pela pesquisa correspondia à 75% do valor das contas nacionais, e em 2012 passou para apenas 72%. Contudo, quando combina-se a PNAD à DIRPF, essa subestimação é substancialmente reduzida e move-se em direção contrária (de 91% em 2006 para 97% em 2012). Ao passo que o PIB brasileiro cresceu 17% entre 2006 e 2009 e 33% entre 2009 e 2012, a PNAD registrou um crescimento na renda de 14% e 34%, respectivamente. Nesse sentido, Medeiros et al. (2014, p. 981) apontam que:

a diferença entre a PNAD e as contas nacionais, que sugere uma possível subestimação de quase um quarto da renda, está aumentando e, ao que parece, esse aumento decorre de mudanças no topo da distribuição. É possível, portanto, que a acelerada queda na desigualdade medida pela PNAD resulte de sua subestimação do crescimento da renda entre os ricos.

Os resultados obtidos por Medeiros et al. (2014) confirmam um padrão histórico de polarização da sociedade brasileira, constituída por uma grande população de renda baixa e por uma pequena, mas muito rica, elite. Embora os autores reconheçam que tenham ocorrido mudanças na base da distribuição (entre os 90% mais pobres), a concentração no topo e, em especial, nos 1% mais ricos, se manteve estável. Tal resultado fez com que a tendência geral de desigualdade fosse de estabilidade, o que mostra o grande peso da renda dos mais ricos na distribuição total.

Ainda que observe-se uma desconcentração do crescimento econômico, a análise de Medeiros et al. (2014), assim como a de Morgan (2017), indica que os mais ricos continuam apropriando-se de uma parcela desproporcional do aumento da renda no país. Tal fenômeno é, ao mesmo tempo, uma consequência da alta concentração de renda, e um mecanismo de

perpetuação desta desigualdade. Segundo os autores, entre 2006 e 2012, metade do crescimento foi apropriado pelos 5% mais ricos e 28% pelo 1% do topo. Por outro lado, os 50% mais pobres apropriaram-se de apenas 12% de todo o crescimento do período, de maneira que o 1% mais rico apropriou-se de uma fração de crescimento 117 vezes maior que a dos mais pobres. Segundo Medeiros et al. (2014, p. 978):

não se pode deixar de levar em conta que, apesar de as parcelas mais pobres da população crescerem mais aceleradamente que as restantes, o efeito desse crescimento entre os mais pobres nem sempre tem efeitos importantes sobre a desigualdade total. Para a desigualdade, mais importante do que a mudança no nível de renda das classes mais pobres em relação a um período anterior é a fração do crescimento total da economia apropriada por essas classes.

Medeiros et al. (2014) ressaltam ainda, que mesmo as suas séries podem estar subestimando a desigualdade. Tanto porque a função de Pareto utilizada na interpolação dos dados pode acabar subestimando as rendas do topo, mas também porque os dados utilizados ignoram rendas apropriadas indiretamente, por meio de pessoas jurídicas. Alvaredo et al. (2018) corroboram com essa ressalva, destacando que os dados tributários também estão sujeitos à falhas de mensuração, principalmente em função da evasão fiscal. Nesse sentido, Alvaredo et al. (2018) acreditam que as medidas de desigualdade devem sempre ser vistas como uma estimação para baixo.

Outra fonte de limitação deste tipo de dados é o fato de que eles costumam ser demasiadamente agregados (divididos por faixas, por exemplo), não sendo possível realizar alguns cruzamentos (OXFAM, 2017). Além disso, esses dados estão sujeitos à mudanças nos conceitos fiscais ao longo do tempo e entre os países, dificultando comparações temporais e históricas. Em certa medida, tal harmonização pode ser feita utilizando-se os dados das contas nacionais, e especialmente os conceitos de renda nacionais e riqueza nacional como referências, bem como fazem Alvaredo et al. (2018). Segundo os autores, a principal vantagem da utilização das contas nacionais é que estes dados são padronizados internacionalmente, proporcionando uma melhor comparação entre os países e ao longo do tempo.

No que concerne à distribuição de riqueza, o Credit Suisse (2017) identifica uma concentração ainda mais alta. O 1% mais rico do Brasil detém 44% de toda a riqueza do país e os 10% mais ricos possuem mais de 70% desta. Ao mesmo tempo, a metade mais pobre da população possui apenas 3% da riqueza total. Segundo a OXFAM (2017), grande parte desta

desigualdade é fruto da alta concentração da propriedade de terras e imóveis, responsáveis por 68% do patrimônio no país. A má distribuição de terras tem se agravado no país nos últimos anos, apresentando um aumento do índice de Gini de 0,857, em 1985, para 0,872, em 2006.¹¹

3.3 BALANÇO DOS RESULTADOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

Ainda que se reconheça a importância da redemocratização e da Constituição de 1988 na luta por maior inclusão social e pela queda das desigualdades, diferentes análises (Gobetti e Orair, 2016; Medeiros et al., 2014; Morgan, 2017; OXFAM, 2017) indicam que estas mudanças não foram capazes de alterar significativamente o quadro da desigualdade no Brasil. Analisando-se suas limitações, acredita-se que os dados oficiais brasileiros (IPEA-PNAD) tenham superestimado a queda da desigualdade registrada desde o final da década de 1990. Considerando-se o volume de estudos realizados desde a publicação dos dados da Receita Federal, e constatando-se que todos eles indicam uma relativa estabilidade da desigualdade, ao menos desde 2006, julga-se mais prudente assumir que a queda da desigualdade no Brasil foi no mínimo, menos expressiva do que se supunha.

Observando-se que a tendência de queda da desigualdade segundo o IPEA (2018) é mais expressiva a partir de 2001 (BARROS ET AL., 2007), o intervalo mais relevante não contemplado pelos dados da DIRPF seria de 2001 à 2005. Contudo, o período posterior a este é mais longo e também descreve uma queda substancial pela PNAD, considerando-se assim, uma boa *proxy* para a tendência histórica. Além disso, o estudo de Morgan (2017) que combina os dados da Receita Federal, com os da PNAD e das Contas Nacionais, inclui o período de 2001 à 2015, e da mesma maneira, indica a estabilidade da desigualdade. Destaca-se também o fato que as análises recentes consideradas não baseiam-se apenas na DIRPF, combinando inclusive as séries da PNAD, sendo dessa forma, mais completas.

Considerando-se a proposta deste trabalho, de identificar a influência das elites na estrutura política e nos resultados econômicos, assume-se uma maior importância da análise dos índices de desigualdade por percentil de renda, ao invés do índice de Gini. Nesse sentido, a visão de Arretche (2018), que dá um maior enfoque ao movimento da desigualdade entre os

¹¹ Ano no qual foi realizado o último censo agropecuário.

99% mais pobres da população, relativizando a importância do 1%, não é adequado para a análise que se pretende realizar.

Além destes pontos indicarem uma maior relevância das análises mais recentes, destaca-se que, mesmo com base nos dados do IPEA (2018), o nível de desigualdade brasileiro é ainda muito alto em relação aos padrões internacionais e que a tendência de queda observada nestas já apresentava uma certa estabilização. De acordo com a UNDP (2016), o Brasil é ainda o 10º país mais desigual do mundo, apresentando o 3º pior índice de Gini da América Latina. Tal resultado o coloca atrás de nações menos desenvolvidas e com uma menor estabilidade política e democrática, a exemplo de Ruanda, Congo e Guatemala. De acordo com o Programa, observa-se uma queda de 19 pontos do IDH brasileiro, quando este é corrigido pela desigualdade. A dimensão que mais contribui para essa diferença é a renda, seguida pela educação e pela saúde.

De acordo com Hunter e Sugiyama (2009) dependendo da intervenção pública observada até agora, levará um longo tempo até que os pobres vivam em condições de dignidade no Brasil. De acordo com os cálculos da OXFAM (2017), mantendo-se o ritmo médio de queda da desigualdade observado nas últimas décadas, o país levaria 35 anos para alcançar o nível atual de desigualdade do Uruguai e 75 anos para chegar ao nível do Reino Unido. Tomando como referência a experiência histórica, Soares (2010) argumenta para que, em sociedades democráticas vivendo sob Estados de direito, as mudanças levam certo tempo, de forma que o *fôlego* para manter a redução do coeficiente de Gini é a variável mais importante na luta pela queda da desigualdade.

Contudo, mesmo antes da publicação dos dados do IRPF, o autor já identificava um esgotamento das condições e políticas que permitiram a queda do índice de Gini, segundo a mensuração da PNAD. Na visão do autor, a redução da desigualdade teria sido uma decorrência de um contexto de aceleração do crescimento e estabilidade econômica, associado à política de valorização do salário mínimo, ao aumento dos postos formais de trabalho e dos anos de ensino e à ampliação dos programas de transferência de renda. De acordo com Gobetti e Orair (2016) tais condições não se observam mais atualmente. Em um contexto de crise fiscal e inflação, não apenas os ganhos salariais ficaram comprometidos, mas também a política de investimentos do governo, o que acaba minando a perspectiva de queda da desigualdade futura.

Identificando que as políticas inclusivas teriam sido possíveis em função de um contexto de alto crescimento econômico e grande oferta de crédito, Hunter e Sugiyama (2009), argumentam que na ausência destas condições, a melhora do bem-estar e a formação de capital humano dos mais pobres iria demandar uma realocação dos privilégios distribuídos entre a sociedade, o que enfrenta uma forte oposição dos grupos de elite, que possuem um maior poder político. Nesse sentido, Skidmore (2004) propõe que a persistência da desigualdade no Brasil deve ser entendida como uma questão histórica, que remonta às estruturas moldadas pelas instituições criadas no século XX, que possuem grande influência dos interesses das elites. De acordo com o autor, as massas são historicamente apáticas e desorganizadas, incapazes de se mobilizar e reivindicar direitos e benefícios para si.

Nesse sentido, Hunter e Sugiyama (2009) acreditam que os processos de redução da pobreza e de queda da desigualdade encorajados pela abertura democrática no Brasil teriam sido contrabalanceados pela influência política e poder de *lobby* de grupos de interesse que atuam no sentido de manter a estrutura de privilégios existente historicamente. De acordo com as autoras, ainda que a democratização tenha implicado na emergência de forças pró igualdade - tais como o poder de voto das massas, a natureza progressiva da Constituição de 1988, o ativismo dos movimentos sociais populares, e a ascensão de partidos de centro-esquerda e esquerda ao poder - por outro lado, a forte influência política dos interessados em manter os arranjos precedentes, bem como os políticos patrocinados por esses, impediram que ocorressem reformas estruturais de caráter fortemente equalizador.

De acordo com as autoras, as tentativas do Estado em empregar reformas que viabilizassem a maior inclusão determinada pela democratização, acabam sempre esbarrando nos interesses e no poder de *lobby* dos segmentos maior organizados e beneficiados por esse sistema. Além disso, a falta de informação dos brasileiros mais pobres, que não compreendem os benefícios que poderiam auferir em consequência de uma reforma significativa, ajuda a manter o *status quo*, fazendo esse sistema um instrumento de política regressiva. Nesse sentido, as autoras concluem que, ao passo que a democracia deu origem à forças que ajudam a garantir um nível mínimo de proteção aos mais pobres, ela manteve e, em alguns sentidos, até fortaleceu as forças que impõem limites a estes indivíduos - representadas pela organização e cooptação da agenda política pelos grupos privilegiados. Essas duas forças geram uma banda, na qual o governo pode determinar suas políticas sociais.

4 A INFLUÊNCIA DAS ELITES NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Com base no referencial teórico explorado no Capítulo 2, e observando a persistência de uma alta desigualdade de renda no Brasil mesmo três décadas após sua redemocratização, o presente capítulo visa a investigar elementos que indiquem uma aderência do cenário brasileiro aos modelos apresentados, em especial ao modelo de Acemoglu e Robinson (2006; 2008). Supondo-se que a persistência da desigualdade de renda no país associa-se à uma maior influência das elites nas instituições políticas, exercida através do maior controle de poder *de facto*, buscam-se dados que evidenciem tal influência, tanto no que concerne uma maior representatividade política das elites, quanto à resultados redistributivos que denotem um favorecimento das mesmas.

De acordo com os mecanismos influência das elites no Estado apontados no Capítulo 2, e considerando a disponibilidade de dados confiáveis, a influência das elites no sistema político será mensurada através de uma análise da sua representação no sistema político, tanto de maneira direta - o que inclui o perfil dos políticos eleitos - como de maneira indireta - o que concerne os grupos associados ao financiamento e à atividades de *lobby* com esses políticos. A fim de verificar a materialização desta influência em resultados na distribuição econômica, analisa-se o papel do Estado brasileiro na redução das desigualdades, tanto no que concerne à progressividade das transferências diretas da administração pública, quanto ao sistema tributário estabelecido no país.

4.1 REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA DAS ELITES

Esta seção busca identificar em que medida as elites brasileiras são sobre-representadas nos cargos políticos. Em primeiro lugar, é realizada uma análise da representação descritiva dos representantes no poder, elucidando-se a importância deste tipo de representação em um contexto democrático, e trazendo algumas referências internacionais para fins de comparação. Posteriormente, são identificadas as principais fontes de financiamento destes representantes, observando-se o papel de influência destes agentes, e estabelecendo-se uma relação entre financiamento eleitoral e barreiras ao acesso na política.

4.1.1 Análise de representação descritiva

A representação descritiva diz respeito à similaridade entre representantes e representados em uma dada sociedade. Tal conceito abrange tanto aspectos físicos, como gênero, etnia e cor da pele, quanto questões de contexto social e geográfico, que indiquem um compartilhamento de experiências de vida. Esta representação é devidamente observada quando legisladores negros representam os negros, e legisladoras mulheres representam as mulheres, por exemplo. A ideia de representação descritiva é tomada como base pelos sistemas político e as leis de muitas sociedades, sendo pautada em uma premissa implícita de que o compartilhamento de experiências de vida aproxima os interesses de representantes e eleitores. Nos Estados Unidos, por exemplo, a Constituição determina que o presidente deve ter nascido no país, de forma que ele seja *um de nós* e leal aos *nossos interesses* (MANSBRIDGE, 1999).

Mansbridge (1999), identifica quatro principais razões para se defender a representação descritiva, sendo elas: (I) a promoção de uma melhor comunicação em contextos de desconfiança; (II) a capacidade de deliberação experimental em relação à interesses não consolidados; (III) a criação de uma ideia coletiva de que grupos historicamente excluídos têm a capacidade de governar; e (IV) o aumento da legitimidade *de facto* da política, em contextos de discriminação anterior. As duas primeiras, permitem uma representação substantiva de interesses, melhorando a qualidade da deliberação. As últimas, relacionam-se à benefícios indiretos, não relacionados à representação substantiva.

De acordo com Mansbridge (1999) a qualidade da comunicação entre representantes e representados varia entre grupos e períodos de tempo. Históricos de dominação entre grupos costumam interferir na sua comunicação, gerando uma arrogância por parte dos dominantes e uma desconfiança daqueles que foram historicamente subordinados. Por outro lado, representantes e eleitores que compartilham experiências de vida e características sócio-econômicas tendem a compreender-se de forma mais rápida e precisa. Ainda, quando estes atores fazem parte de um mesmo grupo historicamente subordinado, é comum que eles desenvolvam laços de confiança baseados nesta experiência de subordinação. De acordo com um estudo realizado por Gay, apud. Mansbridge (1999), nos Estados Unidos, por exemplo,

eleitores afro-americanos têm uma maior propensão à entrar em contato com os seus representantes quando estes são do mesmo grupo. Contudo, tal dinâmica não se verifica da mesma forma no caso das mulheres. Neste sentido, a autora argumenta que quanto maior for o hiato entre o grupo dominante e o subordinado, mais necessária será a representação descritiva.

Em relação à capacidade de deliberação experimental, Mansbridge (1999) aponta que, em dados momentos históricos, os interesses da sociedade em relação a certos aspectos ainda não estão consolidados. Isso ocorre com temas que novos na agenda política, sobre os quais os candidatos ainda não tomaram uma posição pública e os partidos ainda não estão organizados. Em contextos como este, a autora argumenta que a melhor maneira de garantir que seus interesses sejam representados, é escolhendo um representante que tenha características descritivas semelhantes às do eleitor, especialmente naquela dimensão.

Dada a dificuldade de prever um grande número de debates que irão emergir, o eleitor pode esperar que um representantes com características descritivas semelhantes às suas, reaja de forma similar à que ele reagiria. Neste caso, a autora destaca que o cerne é a comunicação não é vertical, mas horizontal, sendo importante a deliberação que os representantes farão no governo. A fim de ilustrar a importância deste ponto, Mansbridge (1999, p. 648) elucida com um exemplo:

In the case of Anita Hill versus Clarence Thomas, for example, an issue involving sexual harassment (which could not have been on the agenda of the members of the U.S. House of Representatives when they ran for election) emerged in the Senate hearings on the nomination of Thomas for the Supreme Court. It was the women in the House of Representatives, where the number of women had reached a critical mass, who took decisive action. The famous photograph of five women legislators from the House of Representatives charging up the Senate steps to demand a delay in the Thomas nomination captured for many women voters the need to have representatives of their own gender in the legislative body.

Ainda, a autora aponta que, em contextos como este, quando o legislador é ele próprio um membro do grupo afetado por aquele debate, ele ganha força moral em seu argumento para pedir um voto favorável dentro do governo.

Os outros dois benefícios, ainda que não estejam diretamente associados à representação substantiva, merecem atenção no debate sobre os custos e benefícios da representação descritiva, uma vez que dizem respeito à construção de significado social e legitimidade política dos governos. Segundo Mansbridge (1999), em certos contextos

históricos, os membros de um ou outro grupo social são vistos como “cidadãos de segunda classe”. Este caso é comum quando grupo foi excluído da participação política em algum momento da história. De acordo com Mansbridge (1999, p. 649):

Whenever this is the case, the presence or absence in the ruling assembly (and other ruling bodies, such as the executive and judiciary) of a proportional number of individuals carrying the group's ascriptive characteristics shapes the social meaning of those characteristics in a way that affects most bearers of those characteristics in the polity.

De forma análoga, quando certas características descritivas indicam uma diferença de status relacionada à cidadania, a menor proporção de membros deste grupo no poder gera um significado social de que aquelas características afetam todos os membros daquele grupo. Baixos percentuais de negros e mulheres nos cargos eletivos, por exemplo, criam uma ideia de que estas pessoas não podem chegar ao poder ou que não são adequadas para governar.

O último benefício da representação descritiva consiste no aumento da legitimidade *de facto* de um governo. Na medida em que os grupos observam um número relevante de seus membros na política, os cidadãos - e especialmente, aqueles que fazem parte de um grupo historicamente sub representado - sentem que estão presentes nas deliberações. Segundo Mansbridge (1999, p. 651), de certa maneira, este benefício é uma consequência dos anteriores: “Easier communication with one's representative, awareness that one's interests are being represented with sensitivity, and knowledge that certain features of one's identity do not mark one as less able to govern all contribute to making one feel more included in the polity.” Nesse sentido, mesmo que os seus interesses não prevaleçam, quando o cidadão observa que sua voz está sendo representada, a política torna-se mais legítima sob seu olhar. Este sentimento está diretamente conectado com os benefícios psicológicos da representação descritiva.

Considerando os benefícios apresentados, Mansbridge (1999) propõe que, se os custos não forem demasiadamente altos, qualquer medida que aumente a representação descritiva entre políticos e eleitores deve ser adotada. Neste sentido, argumenta que medidas mais fluídas - a exemplo da criação de bolsas de estudos em escolas de direito e políticas para grupos menos favorecidos - seriam preferíveis à medidas mais rígidas como cotas constitucionais. A autora defende uma abordagem não dicotômica da representação descritiva, argumentando que esta não é necessária em todos os casos, devendo ser levado em conta os contextos em que seus benefícios superam os custos.

Mansfield (1999) defende a ideia de uma representação seletiva, na qual cria-se um desenho institucional que permita uma maior representação a grupos selecionados, do que eles teriam de outra maneira. Ao contrário da representação microcós mica - na qual os representantes descreveriam uma proporção exata do perfil dos indivíduos da sociedade - mais utópica e custosa, a representação seletiva teria como objetivo aproximar as proporções dos grupos observadas na população, com a sua proporção nas legislaturas. Esta pode ser vista como uma maneira de compensar os efeitos de outros processos que distorcem a proporcionalidade que deveria ser esperada. Neste caso, os representantes com características de descrição seletiva não devem ser menos habilidosos ou dedicados ao bem público do que os demais.

Segundo Carnes e Lupu (2015), na maior parte do mundo, os representantes eleitos fazem parte dos estratos mais altos da sociedade: tem um nível de educação relativamente alto, possuem ocupações de alto status e tiveram uma experiência de vida mais privilegiada do que aqueles que eles representam. Durante as décadas de 1960 e 1970, a maior parte dos estudos apontavam que políticos de diferentes estratos sociais se comportavam de forma semelhante no poder, e assim, ignoravam a necessidade de uma representação descritiva nos governos. Contudo, trabalhos mais recentes, sobretudo em relação à gênero e etnia - têm mostrado que as características pessoais dos políticos tem sim efeitos sobre as políticas que eles criam ou apoiam.

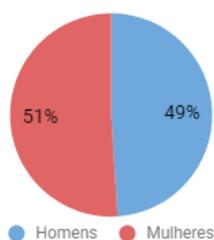
De acordo com os autores, indivíduos que ocupam diferentes posições econômicas e de status em uma sociedade, tendem a apresentar diferentes visões sobre política, sobretudo em relação ao papel do governo na economia. Isso pode ser em função do autointeresse - pessoas com menos recursos podem ser mais favoráveis a uma redistribuição, por exemplo - ou porque os diferentes grupos tendem a desenvolver uma concepção política e ideológica distinta ao longo de sua vida, e associam-se com pessoas da sua mesma classe, reforçando estes ideais. Em seu estudo, os autores analisam dados para 18 países da América Latina, e provam que as diferenças de contexto social, levam a adoção de diferentes políticas por parte dos representantes.

No Brasil, assim como na América Latina e em muitos países do mundo, observa-se um grande viés de representação descritiva. Com base nos dados publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre as Eleições gerais de 2014 e, com o apoio de outras análises sobre o perfil dos políticos brasileiros desde a redemocratização (Braga e Viga, 2014;

Rodrigues, 2006; Sacchet e Speck, 2012a; Sacchet e Speck, 2012b) identifica-se que homens, brancos, com idade avançada, com alta escolaridade, alto patrimônio, e em cargos de prestígio social, possuem chances muito mais altas de ocupar um cargo político¹².

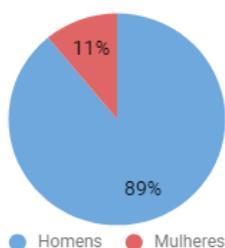
De acordo com o Gráfico 4, de todos os cargos disputados nas Eleições Gerais de 2014¹³, apenas 11% foram preenchidos por mulheres. Ao mesmo tempo, a distribuição de mulheres na sociedade brasileira segundo o Censo de 2010, era de 51% (conforme aponta o Gráfico 5). Em relação à cor, os brancos ocuparam 76% dos cargos eletivos disputados, deixando 21% dos assentos aos pardos e apenas 3% à outras raças, como pode ser observado no Gráfico 6. Comparando-se com a distribuição da população brasileira, observa-se uma sobre-representação de mais de 31% dos brancos, em detrimento de uma sub-representação de 24% dos pardos e quase da totalidade dos negros (vide Gráfico 7).

Gráfico 4 - Distribuição da população brasileira por gênero.



Fonte: IBGE, 2010.

Gráfico 5 - Distribuição dos políticos eleitos em 2014 por gênero.

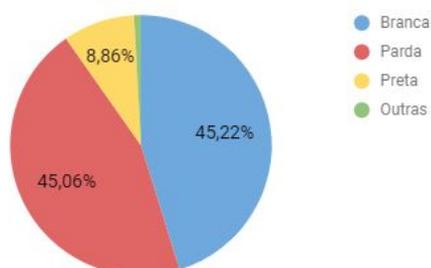


Fonte: TSE, 2014.

¹² A fim de ganhar enfoque e profundidade, a análise desta pesquisa baseia-se exclusivamente na representação descritiva das variáveis de gênero, cor, ocupação e patrimônio. Não foram consideradas com a mesma importância as variáveis de idade e escolaridade. Em relação à primeira, acredita-se que não é uma determinante para a análise do perfil das elites. No que concerne a segunda, propõe-se que ela já está contemplada e pode ser melhor avaliada pela variável de ocupação.

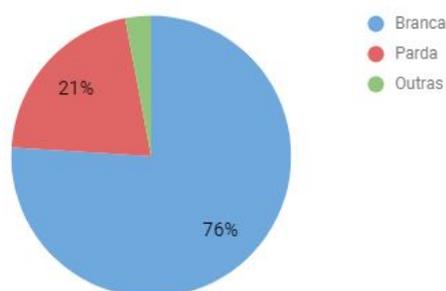
¹³ Nas Eleições Gerais de 2014, foram eleitos 1613 políticos para os cargos de presidente, governador, deputado estadual, deputado federal e senador.

Gráfico 6 - Distribuição da população brasileira por cor.



Fonte: IBGE, 2010.

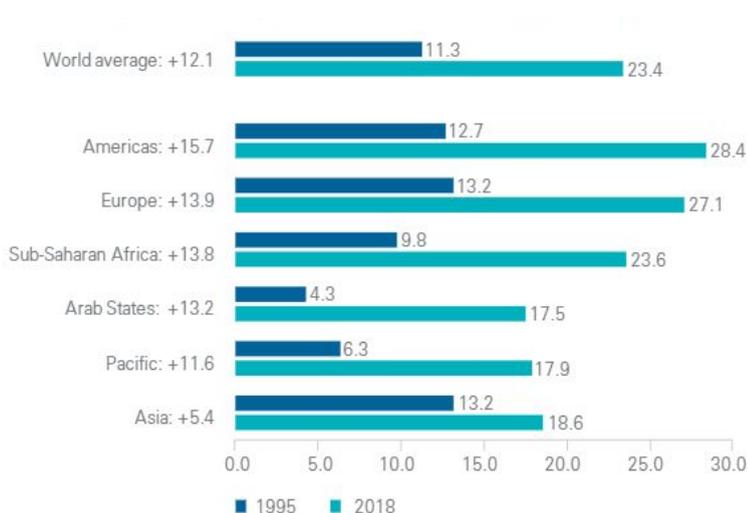
Gráfico 7 - Distribuição dos políticos eleitos em 2014 por cor.



Fonte: TSE, 2014.

Com base nos dados publicados pelo relatório da Inter-Parliamentary Union (2018), observa-se que o número de mulheres eleitas para o parlamento brasileiro está muito abaixo da média internacional, e da média das Américas. Em 2017, considerando o conjunto de políticos do poder legislativo, a média de representantes mulheres no mundo era de 23,4%, um aumento de 12,1% em relação ao ano de 1995. Nas Américas, a média de 2017 foi de 28,4%, 15,7 pontos percentuais a mais do que o resultado de 1995. No Brasil, dentre um total de 1599 políticos eleitos como Deputados e Senadores em 2014, apenas 175 deles foram mulheres, uma porcentagem de 10,9%, substancialmente mais baixa que a média mundial e a das Américas atuais, e relativamente mais baixa que estas médias em 1995.

Figura 1 - Média mundial e médias regionais da porcentagem de mulheres nos parlamentos, em 1995 e 2018.



Fonte: Inter-Parliamentary Union (2018).

Mesmo comparando com países vizinhos e menos desenvolvidos, a sub-representatividade das mulheres na legislatura brasileira é muito expressiva. No Chile, as eleições de 2017 levaram a um aumento de 6,8 pontos percentuais na proporção de mulheres na Casa Inferior, que conquistaram 22,6% dos assentos. No Equador, país pioneiro em termos de promoção da igualdade de gênero na política, o número de cadeiras femininas ficou em 38%. Em Honduras, mesmo com uma queda da proporção de mulheres no poder legislativo, elas ainda representam 21,1% dos candidatos eleitos, praticamente o dobro do observado no Brasil. Nos últimos anos, maior parte dos governos da América Latina adotou medidas a fim de garantir uma maior representatividade das mulheres na política, de maneira que Argentina, Bolívia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Nicarágua e Panamá estabeleceram cotas mínimas de 40% de candidatas mulheres nas suas eleições.

De acordo com o Inter-Parliamentary Union (2018), o percentual de mulheres nos assentos legislativos no Brasil assemelha-se à padrões observados em países pobres e com menor desenvolvimento institucional, como Congo (11,3% de mulheres eleitas), Gâmbia (10,3%) e Libéria (9,9%). A organização ressalta ainda que, em sistemas de representação proporcional, como é o caso do Brasil, as mulheres estariam melhor representadas que em sistema majoritários. Ao passo que a proporção média de mulheres nas legislaturas dos primeiros é de 27,2%, nos últimos é de 26,7%. Esta observação torna a situação brasileira

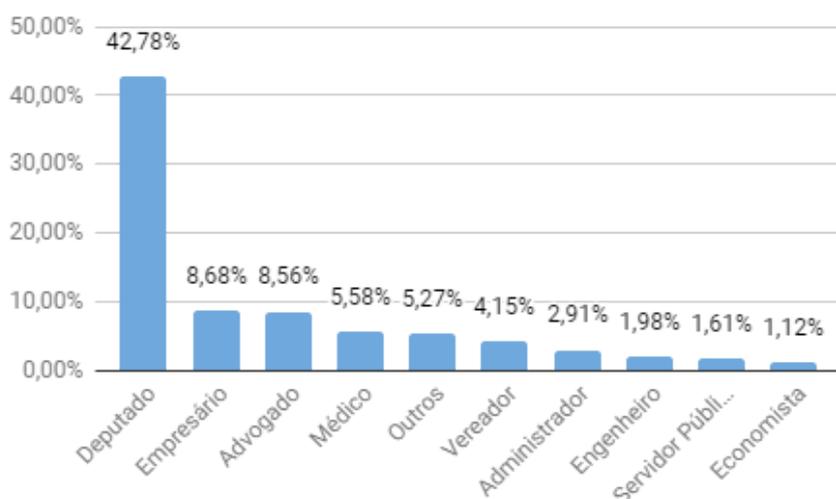
ainda mais alarmante, dado que nosso sistema já deveria estar impactando de maneira positiva a representação descritiva feminina.

Em relação as principais ocupações dos políticos eleitos em 2014, observa-se uma grande concentração em poucas profissões, que caracterizam-se pelo alto prestígio social e estão associadas à altos rendimentos. Em especial, destaca-se a prevalência de uma classe de *políticos profissionais*, representada pelo enorme proporção (42,78%) de indivíduos que ocupavam a posição de deputados, e por uma menor, porém significativa parcela de candidatos que eram vereadores (4,15%). Este percentual demonstra uma alta taxa de reeleição, assim como a ascensão de políticos nesta carreira particular, o que pode ser interpretado como uma significativa barreira de entrada ao sistema político. Considerando em conjunto os deputados estaduais e distritais eleitos em 2014, 41,35% já eram deputados. Em relação aos deputados federais, este número sobe para 47,5% e no caso dos senadores, o percentual era de 22,2%.

Entre as ocupações não políticas, destacam-se as eleições de empresários (8,68% dos eleitos), advogados (8,56% dos eleitos) e médicos (5,58% dos eleitos). Comparando esta distribuição com as ocupações dos trabalhadores formais brasileiros, observa-se uma significativa sobre-representação de advogados e médicos e, obviamente, de membros do legislativo. Segundo os dados de declaração do Imposto de Renda, publicados pela Receita Federal em 2017, referentes ao ano calendário de 2016, de um total de mais de 28 milhões de declarantes, apenas 1,24% são advogados (considerando tanto advogados do setor público, quanto do setor privado), 1,25% são médicos e 0,12%, membros do poder legislativo. A categoria de empresários, por outro lado, é levemente sub-representada no sistema político, uma vez que correspondem à 9,3% dos declarantes de renda, 0,7 pontos percentuais a mais do que o percentual observado entre os eleitos em 2014.

De acordo com Braga e Veiga (2014), tal tendência é também observada nas eleições anteriores, e é comum a todos os partidos políticos. Segundo os dados das autoras, os políticos e profissionais liberais predominam nos cargos de poder, ao passo que os trabalhadores manuais, por exemplo, são muito pouco representados. Novamente, elas ressaltam que esta tendência também é observada em outros países, sendo uma questão de debate nas democracias desenvolvidas já no século passado.

Gráfico 8 - Principais ocupações dos políticos eleitos em 2014.



Fonte: TSE, 2014.

Esta sobre-representação de políticos com ocupações mais prestigiosas reflete-se também no valor de seu patrimônio, que é significativamente mais alto que o do restante da população. De acordo com Rodrigues (2006), nas Eleições Gerais de 2002, os candidatos eleitos registraram um patrimônio médio de 1,266 milhões de reais, mais de 10 vezes o valor do patrimônio médio da população brasileira levantada pelo Censo de 2000 (123,5 mil reais). Dentre os políticos reeleitos¹⁴, aqueles que faziam parte da classe de *políticos profissionais*, e para os quais havia informações completas, este valor chegava à 1,503 milhões de reais, 1138,9% acima da média dos brasileiros. Entre os cargos políticos, aquele que se destacava com os patrimônios mais altos era o de senador, com um valor médio declarado de 1,608 milhões de reais.¹⁵

Além das declarações oficiais revelarem altos patrimônios dos políticos, para Rodrigues (2006, p.97): “É relevante mencionar também o possível alto grau de sonegação de informações patrimoniais existente entre os políticos brasileiros. Ao produzir este livro, foi comum encontrar declaração de grandes empresários com valores modestos.” Tal ressalva é corroborada por e Sacchet e Speck (2012a), que apontam que 36,7% dos candidatos de 2010 não informaram sobre os bens que possuíam, ou informaram não possuir bens. De acordo

¹⁴ Do total de 976 políticos reeleitos, foram consideradas 583 declaração, dado que eram as únicas completas, em bom estado para análise.

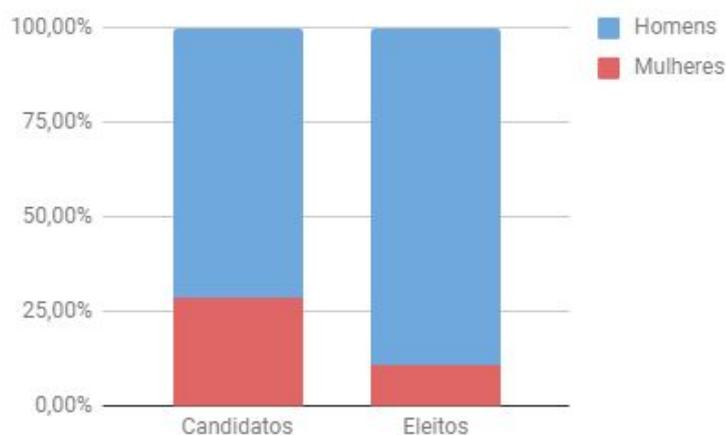
¹⁵ Para a análise do patrimônio dos políticos, recorreu-se à dados de fontes secundárias, uma vez que o TSE não disponibiliza os dados consolidados.

com os autores, mesmo com essa alta taxa de não-resposta, nas Eleições Gerais de 2010, dentre os 1654 políticos eleitos, 530 deles haviam declarado um patrimônio igual ou superior à um milhão de reais, revelando uma proporção de 32% de milionários.

Para Sacchet e Speck (2012b) este hiato de representação descritiva denota um problema duplo. Por um lado, o perfil dos candidatos aos cargos políticos já apresenta uma distorção significativa em relação à composição socioeconômica da população brasileira. Por outro, nota-se que a disputa eleitoral filtra um grupo mais elitista ainda. Isso mostra que os grupo de elite têm vantagens não apenas em um maior acesso à política - no sentido de conseguir entrar nos partidos e ser escolhidos como candidatos - mas também, que possuem maiores chances de se eleger quando concorrem aos cargos públicos.

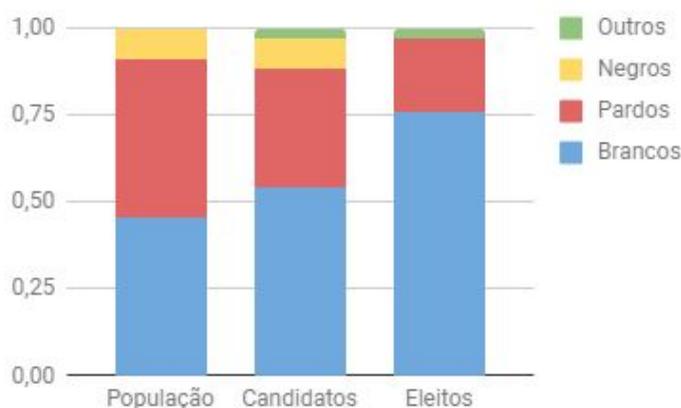
Em 2014, apesar de apenas 11% dos cargos terem sido preenchidos por mulheres, 28,9% do total de 22.384 candidatos eram do sexo feminino. Contudo, em relação à distribuição por cor, identifica-se muito mais como um problema de demanda. Ou seja, apesar do perfil descritivo dos eleitos ser bastante distinto do da população, ele é muito mais próximo quando observam-se os candidatos. Entre estes últimos, havia um total de 34,63% de pardos e 9,12% de negros (proporção sutilmente maior que a observada na população brasileira), contudo, apenas 21% de pardos foram eleitos e os negros nem chegaram a constituir uma categoria de eleitos, sendo classificados dentre os 3% de *outros*. Os brancos, que correspondem à 76% dos eleitos, eram apenas 55% do total de candidatos (TSE, 2014).

Gráfico 9 - Distribuição de candidatos e eleitos por gênero em 2014.



Fonte: TSE, 2014.

Gráfico 10 - Distribuição por cor na população (2010) e entre candidatos e eleitos em 2014.



Fonte: TSE, 2014.

No tocante à ocupação, ainda predominem as mesmas profissões entre candidatos e eleitos, observa-se uma inversão da incidência destas. Os deputados, que representam 42,78% dos políticos eleitos, são a quarta ocupação mais frequente entre os candidatos, correspondendo à apenas 4,48% do seu total. Advogados e médicos também apresentam um sucesso eleitoral elevado: os primeiros correspondem à apenas 5,64% dos candidatos e 8,56% entre os eleitos, e os últimos representam 2,4% dos candidatos e 5,58% dos eleitos. Os empresários, por outro lado, que somam 8,68% dos políticos no poder, são a segunda ocupação predominante entre o total de candidatos, correspondendo à 9,49% destes.

De acordo com Sacchet e Speck (2012a), este mesmo padrão foi observado nas Eleições de 2010, na qual a ocupação de político destacou-se muito a frente como um determinante do sucesso nas urnas. Conforme a Figura 2, ao passo que um candidato médio apresentou 9% de chance de se eleger, 45% daqueles que já ocupavam cargos eletivos foram vencedores nas disputas. Outros profissionais que demonstraram chances de eleição acima da média - mas ainda, muito abaixo dos *políticos profissionais*- foram os da área de humanas (15,4%), os médicos (12,6%), os agricultores (12,2%) e os bancários (11,8%).

Figura 2 - Candidatos, por cargo disputado e situação de eleição, segundo condição de exercício de cargo político antes das eleições e sexo (em porcentagem).

Condição de exercício de cargo político e sexo	Deputado estadual		Deputado federal	
	Eleitos	Não eleitos	Eleitos	Não eleitos
Não exerceram cargos políticos	5,0	95,0	5,3	94,7
Mulheres	2,9	97,1	2,5	97,5
Homens	5,6	94,4	6,0	94,0
Exerceram cargos políticos	42,9	57,1	51,5	48,5
Mulheres	43,8	56,2	45,1	54,9
Homens	42,8	57,2	52,1	47,9

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Fonte: Sacchet e Speck (2012a) com base nos dados do TSE.

Na visão dos autores, esta importância da experiência política é um fator que prejudica a eleição das mulheres de maneira significativa. Analisando-se os candidatos a deputados estaduais e federais, observa-se que mais de 10% dos homens já ocupavam um cargo eletivo no momento da disputa. Entre as mulheres, essa porcentagem era de apenas 5,5%. Segundo Speck e Sacchet (2012a, p. 203):

Estes resultados indicam que as mulheres, quando dispõem de capital político comparável ao dos homens, têm desempenho similar ao deles. Por outro lado, menos candidatas mulheres possuem experiência política anterior, um dos pré-requisitos mais promissores para ganhar a disputa eleitoral.

Ao final de sua análise, Sacchet e Speck (2012a) concluem que a experiência prévia na política e a acumulação de riquezas são os dois pontos que mais influenciam no sucesso político, aumentando em cinco vezes as chances de eleição. O nível de escolaridade não tem o mesmo efeito, ainda que os candidatos que possuem diplomas universitários apresentam uma vantagem de 50% em relação aos demais. De acordo com Sacchet e Speck (2012b), em exceção às circunstâncias em que o candidato é amplamente conhecido pelos eleitores, as arrecadações financeiras apresentam-se como o elemento definidor do sucesso de uma campanha.

Ainda que o Brasil adote um sistema proporcional - que tem um maior número de vagas e que tende a facilitar o acesso de diferentes grupos ao poder, incentivando os partidos a diversificar suas de candidatas listas a fim de atrair votos de vários setores da população - o método de listas abertas transfere a responsabilidade da busca de recursos aos próprios candidatos, favorecendo aqueles que possuem um maior patrimônio pessoal e uma maior

articulação de rede (SACCHET E SPECK, 2012a). Além disso, de acordo com Samuels (2001) o alto volume de gastos nas eleições brasileiras torna esta relação bastante competitiva e restringe o acesso aos cargos políticos. Assim, considerando-se a existência de uma significativa diferença de representação descritiva entre candidatos e eleitos e, assumindo-se uma relativa importância dos recursos financeiros nos resultados eleitorais, a seguir, é feita uma análise sobre as relações de financiamento de campanha no Brasil democrático.

4.1.2. Financiamento de campanha e representação política

Segundo Samuels (2001), o financiamento de campanha tem grandes implicações normativas e políticas em todos os países, determinando a forma como os interesses são representados nas democracias. De acordo com Grossman e Helpman (2001), de maneira mais ou menos direta, o financiamento de candidatos representa uma tentativa de influenciar nas decisões políticas. Além de exercer atividades de *lobby* e trocar informações e conhecimentos, os grupos de interesses doam recursos às campanhas a fim de garantir que a sua plataforma eleitoral preferida tenha sucesso nas eleições ou mesmo para influenciar diretamente sobre as políticas que serão adotadas por aquele candidato.

Para Figueiredo (2009), ao financiar as campanhas eleitorais, estes grupos criam elos corporativos com os membros do congresso, buscando ter influência, receber favores políticos, ou impedir desfavores. O autor aponta que o financiamento de campanha pode estar relacionado à atividades de *rent seeking*, que levam à apropriação de rendas ou recebimento de vantagens por parte de certos grupos da sociedade, às custas de uma perda de bem-estar geral. Chagas et al (2015) concordam com tal abordagem, argumentando que as doações aos partidos são feitas com base em uma relação de reciprocidade, na esperança de conseguir algum benefício. Estes últimos geralmente materializam-se em formas como: o fechamento de contratos com o setor público, recebimento de benefícios em licitações, acesso a financiamento de instituições com capital público, influência no legislativo, proteção comercial, desoneração fiscal ou adoção de políticas monetárias ou fiscais favoráveis.

Segundo Speck e Marciano (2015), no Brasil, até as eleições de 2014, o financiamento eleitoral era baseado na Lei 8.713, de 1993, pautada na combinação de uma grande margem de doações privadas, no financiamento público de campanha e na transparência sobre os recursos arrecadados. Esta lei foi instituída em decorrência dos

escândalos de corrupção que levaram ao *impeachment* de Fernando Collor, que tinham como centro de investigação as atividades do tesoureiro da campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo. Na visão dos autores, em parte, esta lei surgiu como uma forma de adaptar a regra à realidade prática, sendo a sua principal novidade de fato, a questão da transparência.

Desde então, institucionalizou-se a obrigatoriedade dos candidatos em prestarem contas ao TSE, pelo menos duas vezes durante a campanha eleitoral, apresentando resultados parciais e finais, sobre suas movimentações financeiras ao longo de cada eleição. Em relação ao financiamento público, foi instituído o Fundo Partidário, um fundo eleitoral público com verbas da União, do qual 5% dos recursos são distribuídos igualmente entre os partidos e 95% são distribuídos proporcionalmente em relação aos votos obtidos nas eleições anteriores (CHAGAS ET AL., 2015). Além disso, Como fontes indiretas de recurso, foi disponibilizado o acesso gratuito dos partidos aos espaços de rádio e televisão para a realização da propaganda eleitoral e partidária e a imunidade tributária (TONIAL E OLIVEIRA, 2014). O financiamento privado foi permitido e regulamentado, sendo limitado à 10% do rendimento bruto anual para pessoas físicas e 2% do faturamento bruto anual para pessoas jurídicas, proporções bastantes generosas, na visão de Samuels (2001).

Diante desta estrutura institucional, diferentes autores (Samuels, 2001; Figueiredo, 2006; Speck e Marciano, 2015; Sacchet e Speck 2012a) identificaram altos e crescentes custos das campanhas eleitorais brasileiras e observam a importância destas receitas nos resultados das urnas. Considerando-se um sistema eleitoral que combina contribuições públicas, privadas e próprias, este diagnóstico indica tanto uma limitação do acesso à indivíduos com poucos recursos ou pouca habilidade de articulação política, quanto a importância do papel dos financiadores nas eleições e a sua potencial influência nas decisões políticas.

Segundo Samuels (2001), o alto custo do sistema eleitoral brasileiro relaciona-se à sua competitividade e ao seu modelo de eleições proporcionais e votos abertos, que gera incentivos à realização de campanhas muito personalistas, relativamente caras. As leis de financiamento do país tendem a enfraquecer os partidos e acirrar esta disputa entre candidatos. Analisando os valores gastos nas disputas de 1994 e 1998, o autor já identificava um custo relativamente alto nas campanhas eleitorais brasileiras. De acordo com Speck e Marciano (2015), estes custos só aumentam, na medida em que cresceram significativamente

os valores doados para as campanhas: entre 2002 e 2010, estes últimos subiram de R\$ 131.169.077 para R\$ 530.843.358. De acordo com Chagas et al. (2015), fazendo uma comparação dos gastos eleitorais do Brasil com os dos Estados Unidos, entre 2002 e 2010, ainda que tenha se observado um gasto bruto significativamente maior em todos os anos no país norte americano, nota-se que este último possui um número muito maior de eleitores, além de um PIB substancialmente maior que o brasileiro. Assim, mesmo com um gasto por eleitor mais alto, o fato do produto brasileiro corresponder, em média, à 10% do norte-americano, demonstra um gasto eleitoral proporcionalmente maior em relação ao que se produz.

Segundo Samuels (2001), o alto investimento de recursos nas eleições brasileiras baseia-se especialmente no financiamento privado. De acordo com Speck e Marciano (2015), nas eleições de 2002, em média, os candidatos receberam dois terços de seus recursos de pessoas jurídicas, e o terço restante dividiu-se de maneira praticamente igual entre recursos próprios e de pessoas físicas, e partidos políticos e outros candidatos. Contudo, os autores apontam que esta distribuição média não é um parâmetro muito fidedigno da realidade, que inclui padrões de financiamento muito distintos: 51% dos candidatos à deputado tiveram como fonte de recursos predominante¹⁶ o financiamento de pessoas jurídicas, 20% foram financiados predominantemente por pessoas físicas e 14% tiveram mais da metade dos seus recursos provenientes de dinheiro próprio. Entre 2002 e 2010, os autores observaram um crescimento da importância dos recursos provenientes dos fundos dos partidos, em detrimento de uma queda das doações privadas diretas. Na prática, apontam que não verificou-se uma grande diferença em relação à fonte primária de financiamento, dado que os fundos partidários em geral repassam doações de empresas. O esta tendência indica, na verdade, é um aumento do poder dos partidos.

Este argumento é corroborado pela base de dados *Câmara Transparente*, compilada pelo Diretório de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP-FGV) (2018), sobre o financiamento das Eleições Gerais de 2014. De acordo com esta, de um total de R\$ 688.662.352,47 reais recebidos em doações pelos candidatos da Câmara, R\$ 327.844.704,48, ou 47,6% foram doados de maneira indireta, ou seja, foram entregues aos

¹⁶ Speck e Marciano (2015) consideraram a existência de uma fonte de financiamento predominante nos casos em que os deputados tenham recebido mais de 50% de suas receitas de uma mesma fonte. Aqueles que não atingiram tal proporção em nenhuma fonte não foram classificados.

partidos, que repassaram aos seus candidatos. No que concerne a dispersão da quantidade de doadores - sejam eles pessoas físicas, jurídicas ou partidos - observa-se uma variada capacidade de diversificar recursos entre os candidatos. Segundo Speck e Marciano (2015), 58% dos deputados eleitos recebem no mínimo 10% dos seus recursos de um único doador e 10% dos deputados apresentam mais de 30% dos seus recursos provenientes de um único doador, o que eles consideram uma concentração muito alta e preocupante.

Na visão dos autores, a prevalência de fontes de recursos reflete diferentes riscos. Por um lado, a predominância do financiamento empresarial pode prejudicar a independência dos deputados e de suas futuras ações como representantes. Por outro, a predominância do autofinanciamento reflete o fato de que o sistema político fica restrito à pessoas que possuem um alto nível de renda ou propriedade pessoal. O financiamento por pessoas físicas, por sua vez, pode ou não ser uma forma mais democrática, o que vai depender da dispersão da fonte destas recursos entre muitas ou poucas pessoas. Além disso, a questão da dependência aparece como um agravante, pois na medida em que a dependência de recursos uma fonte específica aumenta, mais se torna difícil recusar demandas do doador, uma vez que a ameaça de perder esta fonte de recursos é bastante significativa.

Por outro lado, observa-se que o número de doadores também é bastante concentrado, um indicativo não desejável para a democracia, uma vez que denota uma concentração de influência de poucas pessoas sobre o sistema político. Em 2010, Speck e Marciano (2015) identificam pouco menos de 39 mil pessoas físicas e jurídicas entre os financiadores dos candidatos a deputado federal eleitos. Dos doadores empresariais, este número reduz-se para menos de quatro mil. O maior doador contribuiu com 7,5 milhões, representando 1,4% de todos os recursos registrados nas campanhas, ou 1,4% total de recursos provenientes de pessoas físicas ou jurídicas. Os 100 maiores financiadores, compostos por 95 empresas e 5 indivíduos, têm uma influência sobre um grande número de candidatos.

De acordo com os dados do DAPP-FGV (2018), esta tendência de concentração de doações também foi observada nas Eleições Gerais de 2014. Analisando o financiamento do cargo de deputado federal, o Diretório aponta que 16,7% de todas as doações de empresas foram realizadas por apenas 10 doadores. Entre estas destaca-se, em primeiro lugar, a JBS, que contribuiu com mais de 53 milhões de reais para 177 candidatos, sendo responsável por 7,8% das doações. A Construtora Andrade Gutierrez aparece como a segunda maior doadora, sendo responsável por 1,5% do total do financiamento dos candidatos, doando para mais 68

deputados eleitos. Das oito empresas restantes que compõem a lista, cinco delas são do setor de engenharia e construção: Queiroz Galvão, OAS, UTC, Odebrecht e Christiani Nielsen. As três empresas restantes são a Bradesco Seguro e Previdência, a CRBS (AMBEV) e a Amil Assistência Médica.

Destaca-se que todas as empresas do ranking adotam a mesma estratégia de financiamento, distribuindo suas contribuições a um grande número de candidatos de diferentes partidos. Considerando as principais razões de financiamento apontadas por Grossman e Helpman (2001), a influência e a eleitoral, tal dinâmica indica que os financiadores brasileiros tendem a doar com o intuito de exercer uma influência direta sobre as decisões políticas dos candidatos. Descarta-se o motivo eleitoral, dado que os financiadores não elegem uma plataforma eleitoral preferida para financiar.

Considerando o total de doações diretas e indiretas, observa-se que os maiores partidos foram os mais beneficiados pelas doações de empresas privadas. Em conjunto, PMDB, PT, PSDB e PP receberam mais de 50% do total de recursos. Os setores predominantes na doação das campanhas foram os de Construção, Engenharia e Infraestrutura Urbana (responsável por 18,3% do total de financiamentos), o de Agropecuária (11,9% do total) e o Setor Financeiro, de Seguros e Consórcios (5,17% do total). Entre os outros setores relevantes, destacaram-se: Extração Mineral, Siderurgia, Metalurgia e Produtos de Metal, Energia, Petróleo e Derivados e Gás, Bebidas e Imobiliários.

Além desta concentração de empresas e setores, Segundo Speck e Marciano (2015), evidenciam que uma grande concentração de recursos é mobilizada em favor de um número pequeno de candidatos, que são justamente os mais ricos. De acordo com os autores, em 2002, 58% do total de recursos eleitorais foram investidos pelo quartil dos deputados com os maiores patrimônios, 24% foi investido pelo segundo quartil, 13% pelo terceiro, e apenas 5% pelo grupo de candidatos com o menor volume de recursos. Sacchet e Speck (2012b) consideram este um ponto muito negativo para a política brasileira, uma vez que acreditam que em um sistema eleitoral de representação proporcional e listas abertas como o nosso, o equilíbrio de gastos entre partidos é uma condição democrática. Segundo Sacchet e Speck (2012b, p. 417):

Assim como o direito de votar e ser votado é um princípio importante da cidadania política, a igualdade de oportunidade na disputa pelo voto é um dos requerimentos para a efetivação da democracia eleitoral. No entanto, processos eleitorais são marcados pela desigualdade de disputa entre os

candidatos e tendem a favorecer membros de certos grupos enquanto discriminam outros.

De acordo com Sacchet e Speck (2012a), esta desigualdade se agrava na medida em que o papel dos financiadores é determinante para os resultados eleitorais. Analisando os resultados para o cargo de deputado federal, nas Eleições Gerais de 2010, os autores verificaram uma correlação de 0,78 entre receitas e resultados para as mulheres e de 0,62 para os homens. Para o cargo de deputado estadual, esta relação foi ainda mais expressiva, chegando a 0,82 e 0,68, respectivamente. De acordo com os autores, os recursos financeiros influenciam não apenas no resultado das eleições, mas também na definição das candidaturas por parte dos partidos.

Além disso, o estudo de Chagas et al. (2015) identifica uma relação entre os financiadores das campanhas e as políticas de Estado adotadas posteriormente. Com base em um análise de econometria espacial, os autores observam o impacto dos recursos financeiros nos valores dos contratos obtidos pelos doadores com o setor público federal. Eles buscam compreender em que medida as contribuições de uma empresa específica influenciam a sua realização de contratos com o governo, mas também a de outras empresas relacionadas, avaliando se o conjunto de empresas de um setor compete ou coopera por contratos com o governo federal.

Os benefícios recebidos pelos doadores foram representados pelo valor total de contratos firmados com o governo¹⁷, no período de 2004 a 2010, e a medida de *lobby*, foram as contribuições de campanha, publicadas pelo TSE. A análise baseou-se nas eleições de 2006, definindo o período pré eleições de 2004 à 2006 e o pós eleições, entre 2008 e 2010¹⁸. A variável de controle utilizada foi o logaritmo natural do valor médio dos contratos celebrados entre 2004 e 2006, dado que espera-se que as empresas que já possuem contratos sejam capazes de ampliá-los ainda mais. Como resultado, Chagas et al (2015) sugerem uma relação de complementaridade das contribuições das empresas de um mesmo setor. Ao passo que observa-se um resultado pequeno, mas relativamente robusto, do financiamento de uma

¹⁷Segundo Chagas et al (2015), esses gastos compreendem despesas da União com aquisição e contratação de obras e compras governamentais, diárias pagas, cartões de pagamento do Governo Federal, etc., realizados por entidades do Governo Federal que executam despesas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

¹⁸ O ano de 2007 é excluído pois os gastos do governo para este ano são determinados em 2006, de maneira que o lobby das empresas só teria efeito no orçamento de 2008. Além disso, fazendo a análise com base nos três últimos anos de cada mandato, garante fazer uma comparação entre o mesmo ciclo eleitoral.

empresa sobre o valor de seus próprios contratos com o governo, o impacto das contribuições de empresas vizinhas sobre o valor médio dos contratos foi bastante significativo e superior ao primeiro.

Contudo, este cenário de grande influência das doações privadas, em especial, de pessoas jurídicas, pode vir a se modificar bastante no futuro. De acordo com Diretório de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (DAPP-FGV) (2018), as regras de financiamento sob as quais toda esta análise foi feita vigoraram até 2015, quando a Lei 13.165 estabeleceu uma minirreforma eleitoral. Entre outras questões, tal reforma determinou a proibição do financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas, e estabeleceu limites aos gastos de campanha. O limite de doações por parte das pessoas físicas se manteve em 10% do seu rendimento bruto anual, porém foi estabelecido um teto para as receitas totais¹⁹.

A nova lei tem o objetivo de atenuar as práticas de financiamento ilegal, reduzir a influência das empresas e tornar mais igualitária a competição eleitoral. Contudo, sendo uma reforma muito recente, que não foi adotada em nenhuma Eleição Geral até o momento, é muito difícil inferir conclusões sobre os seus impactos no sistema de financiamento eleitoral brasileiro, especialmente em termos de longo prazo. Além disso, de acordo com um estudo realizado pelo DAPP-FGV (2018), com base nos dados sobre o financiamento das eleições de 2016 para prefeito no Rio de Janeiro, a nova legislação não resultou em mudanças significativas na estrutura de financiamento.

Ainda que tenha se observado uma redução no valor total das campanhas, o estudo do Diretório mostra que a influência das empresas ainda foi muito representativa nestas eleições. A fim de identificar possíveis relações de *lobby* eleitoral, a análise cruzou os CPFs de todos os doadores privados que aportaram mais de 30 mil reais em recursos às campanhas com CNPJs. Foram identificados 76 doadores, e destes apenas um não possuía vínculo com nenhuma empresa. Para os demais, foram mapeados 814 vínculos ativos com pessoas jurídicas, incluindo de administrador, sócio-administrador, diretor, sócio, presidente, entre outros. Os setores que mais se destacam entre estas empresas são aqueles que

¹⁹ No primeiro turno, para os cargos de presidente, governador e prefeito, foi determinado um limite equivalente à 70% do maior gasto registrado pelo respectivo cargo nas circunscrições eleitorais em que houve apenas um turno na eleição anterior e de 50% para aquelas em que ocorreram dois turnos. Para o segundo turno, o teto foi fixado em 30% dos 70% fixados para o primeiro turno. Para os cargos de senador, deputado federal e estadual e vereador, o limite é 70% do maior gasto contraído na circunscrição para o respectivo cargo na eleição anterior. A exceção são os municípios com até 10 mil eleitores, que passaram a ter o limite fixo de R\$ 100 mil para prefeito e de R\$ 10 mil para vereador (DAPP-FGV, 2018).

tradicionalmente atuam como doadores eleitorais: setores de construção, imobiliárias e *holdings*. Em termos de concentração de recursos, observou-se que 83% das doações feitas por este grupo de doadores foram destinadas a um único candidato, o que demonstra a continuidade de um cenário de disparidade na competição eleitoral.

Dessa forma, observando a grande importância dos recursos financeiros para o sucesso eleitoral e o peso das doações privadas nas campanhas brasileiras, são apontadas duas questões centrais para a análise da representatividade. Em primeiro lugar, os altos custos do processo eleitoral apresentam-se como uma barreira à entrada de pessoas com baixa renda ou baixa capacidade de articulação política, o que limita o sistema político a uma elite econômica e relacional. Por outro lado, a importância das doações privadas associa-se, de acordo com a teoria apresentada, a uma sobre-representação de interesses privados na esfera pública, o que contribui para gerar um viés nas políticas de Estado. Nesse sentido, recuperando a base teórica analisada no Capítulo 2, observa-se uma grande capacidade de influência exercida por uma elite econômica e política, que se beneficia de recursos e trocas mútuas, adquirindo um maior sucesso nas urnas e um maior poder político *de facto*.

4.2 RESULTADOS NA DISTRIBUIÇÃO ECONÔMICA

Nesta seção, apresentam-se resultados distributivos que indicam um viés da ação do Estado em favor das elites. Em primeiro lugar, identifica-se uma relativa fraqueza do papel redistribuidor do Estado através de seus gastos sociais e uma incapacidade deste de atuar na redução substantiva do índice de Gini. Posteriormente, a análise da legislação tributária vigente no Brasil desde a redemocratização mostra o favorecimento de certos grupos, que resulta em uma regressividade indesejada. Além disso, acredita-se que a própria desigualdade de renda e patrimônio, explorada no Capítulo anterior, sendo uma das mais altas do mundo, é uma evidência que corrobora com o argumento de que o Estado estaria atuando em favor das elites.

4.2.1 Gastos do governo e redistribuição de renda

De acordo com Goñi et al. (2011), observando a incapacidade das forças de mercado em estabelecer uma igualdade econômica automática, a capacidade redistributiva dos Estados

é um fator essencial para a determinação de uma distribuição de renda mais igualitária na sociedade. Segundo estes autores, o baixo índice de Gini observado em alguns dos mais igualitários dos países europeus, justifica-se pela ação fiscal e tributária dos Estados. Nesse sentido, apontam que uma das principais causas da alta desigualdade observada na América Latina é relativa fraqueza dos governos em empreender tal redistribuição.

Com base em uma análise comparativa entre seis maiores economias latino-americanas e quinze países da Europa Ocidental, Goñi et al. (2011) observam uma grande diferença na capacidade de redistribuição dos Estados por meio da ação fiscal. Documentando e sistematizando as transferências e impostos aplicados por estes países, os autores identificam que, enquanto os países desenvolvidos são muito eficazes em reduzir as desigualdades por meio da ação fiscal, os governos das economias em desenvolvimento costumam até mesmo agravar o problema da distribuição. Segundo eles, o principal contraste das duas regiões em termos de desigualdade se dá em função da diferença dos efeitos de seus sistemas de transferências e tributos. De acordo com Goñi et al. (2011, p. 1556):

A close inspection of the international evidence on income inequality reveals that the big difference between Latin America and the more egalitarian countries of Western Europe lies not so much in the extent of the inequality resulting from market forces, but in the redistributive power of the state. To put it differently, the gap between the two regions in terms of income inequality is much bigger after taxes and public transfers than before taxes and transfers, and this implies that a good deal of Latin America's excess inequality over international levels reflects the failure of the region's fiscal systems to perform their redistributive functions.

Segundo Goñi et al (2011), o hiato entre os coeficientes de Gini de renda de mercado²⁰ entre países europeus e latino-americanos é significativamente maior que o de renda líquida. De acordo com o estudo dos autores, o coeficiente de Gini da renda de mercado do Brasil, que era de 0,58, passava para 0,55 quando considerada a renda bruta e renda disponível e seguia em 0,55 quando considerada a renda líquida. Estes índices são ainda mais altos que a média da América Latina, registrada em 0,52 para a renda de mercado, 0,51 para a renda bruta, 0,50 para a renda disponível, e 0,51 novamente para a renda líquida. Entre os países europeus, o índice de Gini médio de renda de mercado de 0,46 cai para 0,36 quando considerada a renda bruta, para 0,31 considerando-se a renda disponível e sobe para 0,34

²⁰ A renda de mercado refere-se à renda antes dos impostos e transferências do governo. A renda bruta é a renda observada após recebidas transferências do governo. A renda disponível consiste na renda bruta menos os impostos diretos. Por fim, a renda líquida é a que busca medir o poder de compra dos cidadãos. Ela é calculada descontando-se o pagamento de impostos diretos e indiretos, a partir da renda bruta (GOÑI ET AL., 2011).

quando observada a renda líquida.²¹ Entre todas as economias da América Latina analisadas, o Brasil é o único país no qual o efeito da tributação direta (mensurado pela diferença entre o índice de Gini da renda bruta e da renda disponível) não é progressivo, dado que o coeficiente permanece o mesmo. Ainda que esta progressividade seja muito maior nos países europeus, nos outros países latino-americanos ela ainda pode ser observada.

Tabela 1 - Índices de Gini da distribuição de diferentes definições de renda.

País/Região	Renda de Mercado	Renda Bruta	Renda Disponível	Renda Líquida
Brasil	0,58	0,55	0,55	0,55
Média América Latina	0,52	0,51	0,50	0,51
Média Europa	0,46	0,36	0,31	0,34

Fonte: Goñi et al, 2011.

Segundo Goñi et al (2011), os países da América Latina são mais ineficientes em todas as três principais formas de redistribuição: volume da arrecadação de impostos (que determina o volume possível de transferências), incidência da tributação e incidência das transferências. No Brasil, no que concerne o volume da arrecadação, não pode-se dizer que o país encontra-se em desvantagem em relação aos Estados europeus. Contudo, este grande percentual de arrecadação não reflete-se na melhoria redistributiva que poderia ter. Em relação aos tributos, assim como os demais países da América Latina, o Brasil perde muito em comparação aos países europeus. Segundo Goñi et al. (2011), identifica-se um grande peso de impostos indiretos em seu sistema tributário, ao passo que não se consegue atingir um nível de progressividade suficiente em sua tributação direta.

Por fim, analisando-se as transferências, ainda que alguns programas sejam altamente progressivos, a exemplo do Bolsa Família, a maior parte das transferências do governo, assim como nos outros países da América Latina, são destinadas aos 10% mais ricos do país. Na visão dos autores, isto reflete o grande peso das transferências de seguridade social, que incidem sobre quase toda a população na Europa, mas que na América Latina não atingem os mais pobres e tendem a ser regressivas. Isso ocorre, pois a maior parte das famílias pobres

²¹ Os cálculos dos autores derivam da base World Development Indicators (WDI), do Banco Mundial e referem-se ao ano de 1998, para o Brasil.

atuam no mercado informal, não possuindo tais benefícios. De acordo com a análise dos autores, a atuação dos Estados latino-americanos no fornecimento de saúde e educação configura-se como a transferência mais progressiva destes países, contudo, em comparação com os resultados destes mesmos serviços na Europa, esta progressividade é relativamente fraca.

Entre os países da Europa analisados, os autores destacam o papel da progressividade das transferências governamentais. De acordo com eles, a grande diferença (15 pontos percentuais, em média) entre o índice de Gini de mercado e o de renda disponível observada na Europa deve-se especialmente às transferências do governo (10 pontos percentuais, em média). Nesse sentido, Goñi et al. (2011) propõem que a fraca redistribuição é a principal causa da desigualdade na América Latina, e a maior parte da redistribuição gerada por estes países deve-se às transferências, e não a tributação.

De acordo com Skidmore (2004), a principal limitação da progressividade dos gastos sociais do governo brasileiro relaciona-se ao sistema de seguridade do país, que corresponde a mais da metade destes e beneficia especialmente os 10% mais ricos da pirâmide distributiva. Ainda que ele cubra trabalhadores rurais não contribuintes, tirando-os da miséria, no geral, ele depende de contribuições e é aplicado majoritariamente aos trabalhadores formais, sendo assim, um pobre instrumento de redistribuição. Nesse sentido, o autor aponta um exemplo extremamente absurdo que ilustra a regressividade da seguridade social no Brasil: as pensões vitalícias pagas a mais de 50 mil filhas solteiras de militares falecidos - que muitas vezes, deixam de se casar apenas para receber o benefício. Além disso, uma vez que o sistema público concede benefícios relativamente mais generosos que os sistemas privados, usualmente os políticos criam cargos e distribuem a seus apoiadores, incluindo-os na folha de pagamentos do governo.

Para Hunter e Sugiyama (2009), apesar de uma progressiva extensão de cobertura do sistema provocada pela redemocratização - relacionada à inclusão de trabalhadores rurais - o *lobby* de segmentos de trabalhadores já incorporados pelo sistema (como professores, militares, servidores públicos, membros do judiciário e do legislativo) fez com que esses grupos consolidassem e expandissem seus benefícios, impedindo uma maior redistribuição do sistema. De acordo com o autor, as políticas tributárias e fiscais do Estado beneficiam historicamente os 5 a 10% mais ricos da população, que controlam a maior parte da riqueza do país. Para ele, na prática, o governo federal serve como um canal de distribuição de renda

dos mais pobres para os mais ricos: a maior parte das receitas do governo são provenientes de um sistema tributário regressivo, pautado especialmente em impostos indiretos e sobre os salários.

Além disso, também na área da educação, as autoras argumentam que as mudanças ocorridas desde a democratização favoreceram a expansão dos serviços, ao invés de uma reorganização que permitisse uma maior igualdade. Ainda que o Brasil tenha expandido o acesso à educação básica, o país ainda apresenta um nível de educação baixo em relação à sua renda per capita, inferior ao de outros países da América Latina. A melhora da educação primária e secundária - que constitui-se uma política essencial para a redução da desigualdade - deixou de ser uma reivindicação da classe média há muito tempo, e a mobilidade educacional é ainda muito baixa no país.

De acordo com as autoras, apesar dos investimentos do governo terem aumentado em aproximadamente 30% para todos os níveis educacionais desde a década de 1980, o sistema de educação brasileiro continua apresentando um viés que favorece o Ensino Superior. A relativa ausência de reformas pode ser atribuída à organização dos atores interessados nesse sistema - estudantes e professores, majoritariamente de classe média e alta - em oposição à fragilidade dos agentes que se beneficiariam de um maior investimento no Ensino Básico - as famílias de baixa renda. Conforme Skidmore (2004), as universidades públicas, gratuitas, beneficiam majoritariamente os filhos dos mais ricos. Na medida que a educação pública primária e secundária é essencialmente fraca e ruim, aqueles que possuem rendas mais elevadas, e que podem pagar pelo ensino privado, são em sua maioria, os que conseguem ser aprovados nas Universidades públicas, e por sua vez, beneficiam-se deste gasto.

Medeiros e Souza (2013), que fazem uma análise dos fluxos monetários diretos entre o Estado e indivíduos brasileiros, contribuem com o argumento de que as transferências públicas aprofundam a desigualdade de renda no Brasil. A sua análise baseia-se em dados da POF de 2008-2009, e observa o balanço final das transferências distribuídas e dos tributos arrecadados pelo Estado. Dividem a população entre a metade mais pobre e os 5% mais ricos (conforme os dados da POF 2008-2009) e buscam identificar o papel do Estado na composição da renda destes dois grupos como uma *proxy* para a ação redistributiva deste.

Os resultados dos autores apontam que os fluxos Estatais líquidos são responsáveis por 30% do total de rendimentos disponíveis (pós-tributação) das famílias brasileiras, sendo, portanto, um importante agente na composição de renda do país. De acordo com os autores,

66% das famílias afirmam ter recebido algum pagamento por parte do Estado, e 72% delas pagaram algum tipo de tributo direto. Contudo, segundo Medeiros e Souza (2013, p. 145), os gastos do Estado caracterizam-se por uma grande heterogeneidade:

Enquanto, por um lado, as aposentadorias (e pensões) do setor público e, em menor grau, as remunerações dos funcionários públicos transferem somas elevadas para pequenas frações da população, por outro, a assistência social e o regime geral de previdência social transferem valores bem menores, mas beneficiam parcelas mais amplas da população.

De acordo com a análise dos autores, 38% dos pagamentos diretos do Estado beneficiam os 5% mais ricos da população. Enquanto isso, a metade mais pobre recebe apenas 11% do total gasto pelo Estado. Em grande medida, isso ocorre em função da remuneração dos funcionários públicos, que corresponde ao maior volume de recursos transferidos pelo Estado brasileiro à população. Por outro lado, os gastos com Assistência Social, que cobrem os mais pobres, totalizam apenas 1% das transferências governamentais. Ao passo que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) - que corresponde ao pagamento de aposentadorias públicas - destina 913 reais *per capita* para apenas 4% da população, e os salários públicos entregam 675 reais *per capita* para 17% da população; os gastos com Assistência Social correspondem à 29 reais per capita para 21% dos brasileiros.

Conforme a Figura 2, identifica-se que o Estado desempenha um papel mais significativo sobre a renda dos 5% mais ricos em comparação aos 50% mais pobres. Ao passo que 32% da renda disponível do primeiro grupo tem como origem transferências públicas, apenas um quarto da renda dos mais pobres depende de contribuições diretas do Estado. Tal resultado, que corresponde à uma medida líquida, retrata tanto o maior volume de pagamentos do Estado aos mais ricos, quanto a incapacidade deste em reduzir a desigualdade por meio da política tributária. Enquanto os pagamentos públicos são responsáveis por 49% da renda dos 5% mais ricos, eles correspondem à apenas 32% dos rendimentos recebidos pela metade mais pobre. Os tributos diretos, ainda que incidam sobre 17% da renda dos mais ricos e sobre 7% da renda dos mais pobres, não são suficientes para corrigir o resultado anterior. A maior parte da contribuição estatal na renda da metade mais pobre provém das transferências do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), responsáveis por 16% dos rendimentos deste grupo. A Assistência Social, ainda que afete 21% da população, é responsável por apenas 5% da renda dos mais pobres (MEDEIROS E SOUZA, 2013).

Figura 2 - Composição dos Rendimentos Familiares per capita dos 50% mais Pobres e 5% mais Ricos no Brasil (2008-2009).

Fator	50% mais pobres		5% mais ricos	
	Valor <i>per capita</i> (R\$ 2009)	% renda pós- tributação	Valor <i>per capita</i> (R\$ 2009)	% renda pós- tributação
Estado	43	25	1227	32
Tributos diretos	-12	-7	-636	-17
Pagamentos	55	32	1863	49
<i>Funcionalismo público</i>	12	7	971	26
<i>Seguro desemprego</i>	2	1	57	2
<i>Aposentadorias RGPS</i>	28	16	356	9
<i>Aposentadorias RPPS</i>	3	2	479	13
<i>Assistência social</i>	9	5	0	0
Setor Privado	131	75	2573	68
Trabalho privado	124	71	2106	55
Outras rendas	7	4	467	12
Renda pré-tributação	185	107	4436	117
Renda pós-tributação	173	100	3800	100

Fonte: Medeiros e Souza (2013), a partir dos dados da POF (2008-2009).

A partir da análise destes dados, Medeiros e Souza (2013), decompõem o índice de Gini pelos fatores incluídos na Figura 3, a fim de identificar quais destes incidem em uma maior contribuição à desigualdade de renda. Como ponto de partida, o coeficiente de Gini da renda disponível observado foi de 0,563. Em primeiro lugar, verifica-se que a maior parte desta desigualdade é determinada no mercado de trabalho do setor privado, que contribui com 58% da desigualdade total. Contudo, Medeiros e Souza (2013, p. 143) fazem uma ressalva: “Isso se deve, fundamentalmente, à grande participação dos rendimentos do trabalho privado na renda total e não ao fato de a distribuição dessa fonte de renda ser pior que a das demais fonte”. De acordo com eles, estes rendimentos são, na verdade, menos concentrados do que várias outras fontes privadas e estatais, e o seu coeficiente de Gini, de 0,524 é mais baixo que o coeficiente da renda total, o que indica uma leve progressividade desta fonte de renda.

Por outro lado, o coeficiente de Gini dos fluxos monetários diretos do Estado é de 0,603, maior que o da concentração geral, implicando em uma regressividade. Como resultado disto, Medeiros e Souza (2013, p. 148) apontam que:

A combinação dessa concentração levemente regressiva a uma participação expressiva no rendimento disponível das famílias (30%) faz com que os fluxos monetários diretos do Estado contribuam com um terço (32%) da desigualdade total no Brasil, já computados os efeitos equalizadores dos tributos diretos.

Tal resultado não implica que todos os gastos do governo sejam regressivos, mas que a regressividade daqueles que o são compensa a progressividade dos demais. Ao passo que os tributos diretos, a assistência social e as aposentadorias do RGPS, nesta ordem de importância, são menos concentrados do que o índice de Gini total; as remunerações do funcionalismo público, aposentadorias do RPPS e o seguro desemprego, também nesta ordem, apresentam concentrações maiores que o índice de Gini inicial. Conforme a Figura 3, os tributos diretos levam a uma queda de 14% deste índice, e a assistência social tem o papel de reduzi-lo em 1%. Contudo, na visão de Medeiros e Souza (2013), a baixa carga tributária direta e o reduzido valor das transferências de assistência social impedem um papel mais ativo destes fatores na redistribuição.

Figura 3 - Decomposição da desigualdade na Renda Familiar per capita segundo Fatores no Brasil (2008-2009).

Fator	Coefficiente Concentração	% renda pós-tributação	Contribuição Gini	% Gini	Progressividade
Estado	0,603	30	0,179	32	-0,040
Tributos diretos	0,691	-12	-0,079	-14	0,128
Pagamentos	0,628	41	0,259	46	-0,065
<i>Funcionalismo público</i>	0,733	19	0,136	24	-0,170
<i>Seguro desemprego</i>	0,591	1	0,008	1	-0,028
<i>Aposentadorias RGPS</i>	0,474	14	0,067	12	0,089
<i>Aposentadorias RPPS</i>	0,822	6	0,052	9	-0,258
<i>Assistência social</i>	-0,347	1	-0,003	-1	0,910
Setor Privado	0,546	70	0,384	68	0,017
Trabalho privado	0,524	63	0,329	58	0,039
Outras rendas	0,730	8	0,055	10	-0,166
Gini	0,563	100	0,563	100	-

Fonte: Medeiros e Souza (2013), a partir dos dados da POF 2008-2009.

De acordo com Hunter e Sugiyama (2009), ainda que os programas de transferência de renda condicionada tenham desempenhado um importante papel retirar famílias da extrema pobreza, mesmo com o aumento do escopo dos programas, esses seguem representando menos de 1% do PIB, o que explica a sua baixa contribuição para o nível de desigualdade total. O foco do Estado nesse tipo de programa exemplifica o argumento proposto pelas autoras. Para elas, a democracia brasileira foi bem sucedida em incluir novos programas à agenda social, provendo uma proteção mínima aos mais pobres e expandido

educação e saúde básica à população marginal, contudo, esses benefícios respeitam um limite financeiro e não podem ameaçar os interesses de grupos privilegiados.

Por outro lado, os salários do funcionalismo público contribuem com 24% da desigualdade de renda e as aposentadorias do RPPS com 9% do índice de Gini. De acordo com Medeiros e Souza (2013), esta grande contribuição se deve ao significativo peso destes fatores na renda total e à sua alta concentração. As aposentadorias do RGPS, embora sejam progressivas em relação ao índice de concentração total, também são concentradas e representam um grande volume de transferências, contribuindo também com o aumento do índice de Gini.

Assim, com base nesta análise, Medeiros e Souza (2013) identificam uma importante contribuição do Estado brasileiro com o aumento da desigualdade de renda no Brasil. De acordo com os autores, o modelo de proteção social brasileiro, na medida em que se concentra em trabalhadores formais e que concede a maioria dos benefícios com base em contribuições anteriores, acaba reproduzindo desigualdade preexistentes. Além disso, o sistema tributário, que poderia atuar como um mecanismo de reversão deste cenário, tem uma capacidade redistributiva muito limitada no Brasil.

As análises dos autores apresentadas identificam uma fraca ação de redistribuição fiscal do Estado brasileiro. Considerando a existência de desigualdades históricas e multidimensionais no Brasil, e observando o importante papel do Estado como redistribuidor nos países desenvolvidos (Goñi et al., 2011), acredita-se que este cenário é bastante preocupante. Além dos gastos do governo direcionarem-se majoritariamente à parte mais rica da população, destaca-se que a tributação brasileira também não é capaz de reduzir as disparidades observadas. Nesse sentido, a seguir, analisa-se mais especificamente o desenho do sistema tributário brasileiro no contexto da redemocratização, indicando-se em que medida este último também privilegia as elites.

4.2.2 O sistema tributário brasileiro

Ainda que o percentual de arrecadação de tributos no Brasil seja de 32,3% do PIB (IBGE, 2018), semelhante à média dos países da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 34,3% do PIB (OCDE, 2018), a capacidade redistributiva do Estado brasileiro é muito precária (GOBETTI E ORAIR, 2016). De acordo

com os autores, isto ocorre em função da grande carga de impostos indiretos, de natureza regressiva, e da baixa incidência e progressividade dos impostos diretos. Em 2016, 47,3% da carga tributária brasileira correspondeu à impostos indiretos (IBGE, 2018), enquanto nos países da OCDE, a média desse percentual foi de 32,4%, em 2015 (OCDE, 2018).

De acordo com a OXFAM (2017), tal estrutura leva a uma regressividade na arrecadação tributária, fazendo com que os mais pobres gastem um percentual mais alto da sua renda em impostos. Em 2016, 32% da renda dos 10% mais pobres foi destinada ao pagamento de impostos, sendo 28% destes na forma de tributos indiretos. Por outro lado, a carga tributária que incidiu sobre os 10% mais ricos foi de apenas 21%, sendo 10% destes, impostos indiretos. Gobetti e Orair (2016) estimam que o sistema tributário brasileiro gere uma redução no índice de Gini de apenas 2,8%, significativamente abaixo da redução média de 6%, observado nos países da OCDE. Além disso, os autores apontam que toda a progressividade gerada pelo sistema tributário brasileiro advém do efeito dos impostos sobre os rendimentos do trabalho.

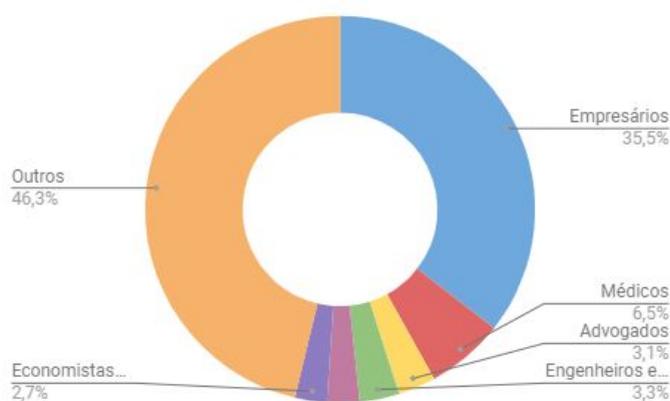
Embora não existam séries de dados robustas em um espectro de tempo largo, segundo Gobetti e Orair (2016), a tendência histórica de adoção de medidas de progressividade tributária no Brasil é semelhante àquela observada nos países desenvolvidos durante o século XX. As alíquotas de impostos diretos iniciaram baixas, aumentando substancialmente até meados da década de 1960, e foram reduzidas, novamente, entre as décadas de 1980 e 1990. Nesse período, além da redução da alíquota máxima do Imposto de Renda, o governo decretou, em 1995, a isenção dos tributos sobre dividendos da pessoa física, e criou a figura dos juros sobre o capital próprio, que permitiu às empresas deduzirem os juros pagos aos acionistas da contabilização do seu lucro total, reduzindo os impostos pagos por essas.

De acordo com os autores, a adoção dessas medidas consiste em uma peculiaridade do sistema tributário brasileiro, uma vez que, atualmente, apenas a Estônia também isenta a cobrança de impostos sobre dividendos da pessoa física. Agregando os tributos incidentes sobre os lucros das pessoas físicas e jurídicas nos países da OCDE, os autores apontam que a alíquota média de incidência é de 43,1% (ou 47,9%, ponderando pelos PIBs). Além disso, ressaltam que esse percentual já foi bem maior, chegando a 75,2% no início da década de 1980.

De acordo com Salvador (2017), estas isenções desoneram especialmente os contribuintes mais ricos do país. Com base nos dados da Receita Federal (2017), no ano-calendário de 2016, 26% dos rendimentos isentos e não tributáveis foram recebidos pelos 559.756 declarantes (1,99% do total), com renda superior a 30 salários mínimos mensais. Somando a renda total deste grupo, 59,5% desta foi proveniente de rendimentos não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte. Em comparação, o percentual de rendimentos não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte auferidos pelos 23.972.456 declarantes que ganhavam até 10 salários mínimos mensais (85,6% do total) foi de 0,37%.

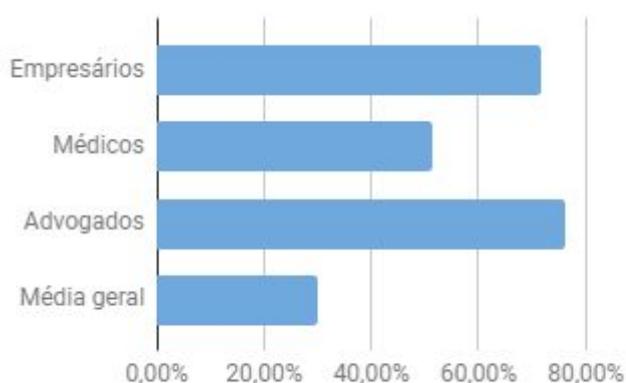
De um total de 28.003.647, apenas 2.550.324 (9,1%) receberam lucros e dividendos ou rendimentos de sócio ou titular de microempresas em 2016. Entre estes, 45,2% registraram sua ocupação principal como advogados, médicos e empresários. À exceção dos *políticos profissionais*, destaca-se que estas são exatamente as principais ocupações reveladas pelos políticos brasileiros. Os empresários - englobados nas categorias de dirigente e gerente empresarial- somam 905.861 declarantes, aparecendo em primeiro lugar; em seguida observam-se os médicos (167.623 declarantes) e os advogados (79.555 indivíduos). Os empresários receberam 50,5% do total de rendimentos isentos auferido por este grupo. Do total de suas rendas, 71,5% são provenientes de rendimentos isentos ou não tributáveis. Os médicos receberam 8% do total de rendimentos isentos e não tributáveis, o que corresponde a 51,5% de suas rendas. Já os advogados, receberam 4,9% do total de rendimentos isentos, representando 76% de suas rendas. Para fins de comparação, observa-se que a média dos rendimentos isentos, considerando-se o total de todos os rendimentos recebidos pela população, é de 30%. Contudo, há de se ressaltar que esta média inclui um grande número de pessoas que não beneficiadas com estes rendimentos isentos.

Gráfico 11 - Percentual de declarantes que receberam lucros e dividendos, por ocupação.



Fonte: Receita Federal, 2017.

Gráfico 12 - Percentual da renda correspondente à rendimentos isentos ou não tributáveis.



Fonte: Receita Federal, 2017.

Além destas isenções de impostos beneficiarem as elites brasileiras, em função de sua regressividade, Salvador (2017) destaca a inexistência ou irrelevância de outros impostos que apresentam um caráter inerentemente redistributivo e que poderiam aumentar a progressividade na carga tributária brasileira. Exemplos destes são as taxas sobre patrimônio, sobre heranças e sobre terras. Em relação aos patrimônios, o autor aponta que a taxa arrecadada corresponde a apenas 1,4% do PIB, ou 4,18% da arrecadação tributária total. Em comparação, em países desenvolvidos como o Canadá, o Japão, a Coreia, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, tal arrecadação é superior à 10% da contribuição tributária total.

De forma análoga, a arrecadação do Imposto de Transmissão de causas Mortis e Doação (ITCMD), recolhido pelos governos estaduais, representa apenas 0,25% do total de impostos recolhidos no país. A alíquota desse tributo, fixada em 8%, não possui

progressividade alguma e, na prática, raramente passa dos 5%. De acordo com a Receita Federal (2017), 84,4 bilhões de reais em transferências patrimoniais (doações e heranças) foram registrados como rendimentos isentos de tributação em 2016. Nos países da OCDE, por exemplo, a taxa média cobrada por esse imposto é de 15%, chegando à mais de 50% em países como Bélgica e França.

Apesar das terras cultivadas representarem cerca de 35% do território nacional, o Imposto sobre o Território Rural (ITR) corresponde a menos de 0,06% de toda a arrecadação no Brasil. Além disso, os subsídios destinados aos proprietários de terra são totalmente concentrados, sendo 70% do valor capturado por 9% dos estabelecimentos. O Imposto sobre Grandes Fortunas, estabelecido na Constituição de 1988, de competência da União Federal, até hoje não foi regulamentado, não sendo aplicado, portanto (OXFAM, 2017).

Em função destas lacunas na tributação, a progressividade teoricamente prevista pelo recolhimento do Imposto de Renda, não é verificada quando se analisa a incidência das taxas sobre o conjunto total de rendimentos dos indivíduos. O fato de que os rendimentos não tributáveis se concentram nos declarantes de faixas de renda mais alta, faz com que a taxa de imposto efetivamente paga pelos indivíduos caia quando se chega ao topo da distribuição (GOBETTI E ORAIR, 2016). Somando-se os rendimentos tributáveis e isentos, Salvador (2017) nota que as alíquotas médias cobradas por contribuinte perdem sua progressividade a partir da faixa de 40 a 80 salários mínimos. Conforme o autor, aquelas pessoas que recebem mais de 320 salários mínimos mensais pagam uma alíquota de imposto efetivo semelhante àquela paga pelos que recebem cinco salário mínimos por mês (menos de 3%), e quatro vezes menor que aquela que incide sobre os que auferem entre 15 a 40 salários mínimos mensais (cerca de 12%).

Tendo em vista esse contexto, Gobetti e Orair (2016) realizaram simulações a fim de mostrar os efeitos que poderiam ser gerados a partir de mudanças na estrutura do IRPF. Os autores sugerem que uma reforma tributária no Brasil deveria contar com a eliminação das peculiaridades em relação aos lucros e dividendos (tanto no que diz respeito à criação de um imposto sobre dividendos para a pessoa física, quando no tocante às deduções dos JSCP), e com a redução da taxa sobre as empresas e sobre os impostos diretos, destacando-se o PIS e Cofins que, de acordo com os autores, são impostos complexos e ineficientes.

As quatro simulações realizadas pelos autores são estáticas e consideram efeitos em termos de receita, variação no índice de Gini e o número de pessoas que seriam atingidas pela

mudança. Os resultados mostram que o conjunto de mudanças mais eficaz em termos de distribuição seria a criação de um imposto progressivo para dividendos (que variasse nas mesmas faixas aplicadas ao imposto sobre salários), somada à introdução de uma alíquota de 35% do IRPF para indivíduos com rendimentos acima de 325 mil reais. Tal medida levaria a uma queda de 4,31 pontos do índice de Gini, atingindo aproximadamente 1,2 milhões de contribuintes e gerando uma receita adicional de 72 bilhões de reais.

A mudança menos efetiva, por outro lado, seria a única que não altera a isenção dos impostos sobre dividendos, e que criaria faixas de tributação de 35, 40 e 45% para os rendimentos do trabalho, para indivíduos que recebem acima de 60, 70 e 80 mil reais, respectivamente. Essa medida afetaria 3,8 milhões de indivíduos, levando a uma queda de apenas 3,63 pontos do índice de Gini. A partir das mudanças sugeridas, os autores acreditam que o sistema tributário brasileiro ganharia tanto em termos de equidade, quanto em termos de eficiência, além de poder auxiliar no esforço fiscal necessário no momento atual.

Considerando-se o cenário apresentado, identifica-se que, ainda hoje o Estado brasileiro, por meio de suas transferências diretas e através de seu sistema tributário, gera rendas aos grupos de elite. Como elucidado por Figueiredo (2009), estas rendas direcionadas aos mais ricos geram uma perda de bem-estar comum e, no caso do Brasil, contribuem com a persistência de desigualdades históricas. Ao passo que as transferências ao funcionalismo público são muito volumosas e regressivas, os gastos com assistência social, de caráter altamente progressivo, são muito pequenos para ter um impacto significativo. No que concerne à tributação, identifica-se uma alta carga de impostos indiretos - naturalmente regressivos - associados a uma tributação direta com lacunas e peculiaridades que beneficiam exatamente os grupos de elite. Diante dos dados apresentados, destaca-se a ineficiência do papel redistribuidor do Estado brasileiro quando comparado à outros países, especialmente os desenvolvidos.

Diante deste contexto, e levando em conta a análise de representatividade política apresentada na seção anterior, ganha força a hipótese de aderência da situação brasileira aos modelos apresentados no Capítulo 2. Além das elites estarem sobre-representadas no sistema político - tanto diretamente, pela representação descritiva, quanto indiretamente, pelo financiamento eleitoral - identifica-se que as mesmas beneficiam-se de vantagens econômicas proporcionadas pela ação do Estado. Esta análise indica que, ainda que não se possa determinar o Brasil como uma democracia *capturada*, alguns elementos deste modelo estão

presentes nos arranjos político-institucionais do país, associando-se à persistência da alta desigualdade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o alto nível de desigualdade observado no Brasil até hoje, este trabalho teve como objetivo explorar a relação deste fenômeno com os arranjos político-institucionais estabelecidos no país. Mais especificamente, com apoio em modelos de economia política sobre democracia, desigualdade e redistribuição, buscou-se compreender em que medida uma possível sobre-representação das elites no sistema político estaria associada com este problema. Assim, ainda que se reconheça a associação de diversos fatores com a persistência da alta desigualdade no Brasil, esta pesquisa adotou como enfoque as questões de influência política das elites.

A fim de se atingir tal objetivo, a pesquisa dividiu-se em três capítulos. O primeiro, referencial teórico, dedicou-se à descrição dos modelos utilizados como base para a análise. O segundo, se propôs a fazer um balanço da trajetória da desigualdade desde a redemocratização, enfatizando duas narrativas distintas. Por fim, o terceiro capítulo consistiu em uma análise da aderência do caso brasileiro aos modelos, buscando evidências que indicassem a influência das elites nas instituições e decisões políticas do país.

De acordo com os modelos explorados (Acemoglu e Robinson, 2006, 2008; Albertus e Menaldo, 2013; Houle, 2009; Ansell e Samuels, 2014) identificou-se a inexistência de uma correlação direta entre democracia, desigualdade e redistribuição. Ao contrário do que propunham Meltzer e Richard (1981), a democratização não leva, necessariamente, a uma maior redistribuição de renda, mesmo em contextos de alta desigualdade. Esta última, ainda, pode ser um reflexo do maior poder das elites, que irão atuar contra as forças de equalização. O modelo de Acemoglu e Robinson (2008), adotado como a principal referência da pesquisa, observa que, mesmo que seja estabelecida uma igualdade de poder *de jure*, as elites podem manter sua influência relativa sobre as instituições, investindo em mais poder *de facto*. Nesse contexto, é possível que se observe um equilíbrio de democracia *capturada*, no qual as elites são capazes de impor suas preferências e manter seus privilégios, extraindo rendas do Estado e, portanto, mantendo ou aprofundando a desigualdade de renda.

O maior exercício do poder *de facto* está associado a um maior nível de educação e capacidade de organização das elites, à sua sobre-representação no sistema político, à prática de atividades de *lobby*, ao financiamento ou suborno de políticos ou até ao controle das

instituições militares, por exemplo. Como resultado, este equilíbrio de democracia *capturada* reflete-se em políticas pouco redistributivas ou mesmo regressivas, na adoção de um sistema tributário regressivo, e na própria manutenção ou aumento do nível de desigualdade (Acemoglu e Robinson, 2006, 2008; Albertus e Menaldo, 2013; Ansell e Samuels, 2014).

No Brasil, ainda que a redemocratização tenha levado à equalização do poder *de jure*, à ampliação do acesso aos serviços básicos e à criação de um amplo sistema de seguridade social, não foi possível observar uma queda da desigualdade como se pretendia. A partir da divulgação dos dados tributários da Receita Federal, foi colocada em xeque a trajetória de queda do índice de Gini que se descrevia com base nas pesquisas domiciliares (Medeiros et al., 2015; Gobetti e Orair, 2016; Morgan, 2017). Analisando-se a concentração de renda por percentis da sociedade, observa-se que o país tem uma alta concentração no topo da pirâmide, de maneira que um número muito pequeno de pessoas possui rendimentos excepcionalmente altos, enquanto a grande maioria da população vive com pouco mais de um salário mínimo. Ao passo que as políticas inclusivas garantiram um nível de sobrevivência mínimo à todos, não foram capazes de alterar a estrutura da desigualdade. Nesse sentido, acredita-se que os arranjos políticos-institucionais históricos brasileiros, viesados em favor das elites, foram em certa medida mantidos na nova democracia, de maneira que as forças inclusivas foram sempre contra-balanceadas por um poder de *lobby* muito forte destes grupos (Skidmore, 2004; Hunter e Sugiyama, 2009).

Com base no referencial teórico adotado e nas observações sobre o Brasil destacadas, o último capítulo do trabalho propôs-se a investigar a possível aderência das estruturas político-institucionais brasileiras aos modelos de representação das elites descritos. Em primeiro lugar, identificou-se um grande hiato de representação descritiva entre o perfil dos políticos e da sociedade brasileira. De fato, uma elite composta por homens, brancos, com ocupações de prestígio e com altos patrimônios está sobre-representada nos cargos eletivos do Brasil. Destaca-se, nesse sentido, a grande sub-representação de mulheres - que encontra-se em parâmetros muito baixos em comparação às médias internacionais e regionais - e ainda, a constituição de uma classe de *políticos profissionais*, marcada pelo grande número de reeleições e pela alta probabilidade daqueles que já desempenham funções políticas de se elegerem. Isso demonstra uma grande barreira à entrada na política brasileira, o que contribui com este distanciamento entre o sistema político e a sociedade (Rodrigues, 2006; Sacchet e Speck, 2012a; Speck e Marciano, 2015).

Em segundo lugar, verifica-se uma grande influência dos recursos financeiros nas eleições brasileiras. Além de serem relativamente caras, a probabilidade de sucesso nas urnas está muito associada com as receitas eleitorais, o que demonstra mais uma barreira de acesso a este sistema. Na ausência de recursos próprios, os candidatos devem possuir um alto capital social no universo político, garantindo assim o financiamento adequado para sua eleição. Nesse sentido, destaca-se o fato que, desde a redemocratização, os recursos privados foram identificados como a fonte predominante de financiamento eleitoral. Sem o estabelecimento de um teto total para este tipo de contribuição, muitos candidatos apresentavam receitas altamente concentradas, sendo dependentes de empresas ou setores específicos. Esta observação é crítica para uma democracia, demonstrando uma potencial influência de interesses privados e setoriais no sistema político (Samuels, 2001; Chagas et al., 2015; Speck e Marciano, 2015). Contudo, em 2015 houve uma reforma eleitoral na qual foram proibidas as doações de pessoas jurídicas, o que teria como objetivo reduzir a influência destes interesses no sistema político. Dado que não foram realizadas Eleições Gerais desde a reforma, ainda é muito cedo para supor os seus resultados sobre a representatividade política. Entretanto, uma análise feita pelo DAPP-FGV, com base nas eleições de 2016, aponta para a ausência de mudanças práticas significativas no financiamento eleitoral - transferindo-se das pessoas jurídicas para pessoas físicas.

A fim de observar a relevância desta influência das elites nas políticas redistributivas do Estado, foram avaliadas a progressividade dos gastos e do sistema tributário brasileiro. Primeiramente, identificou-se que o governo brasileiro tem uma capacidade muito limitada de reduzir as desigualdades de mercado, especialmente considerando a comparação internacional (Goñi et al, 2011). As transferências diretas do governo contribuem com o aumento da desigualdade, o que se deve especialmente aos altos salários e aposentadorias do funcionalismo público. Por outro lado, as transferências de renda dos programas de assistência social, altamente progressivas, correspondem a um montante muito baixo para alterar esta relação (Medeiros e Souza, 2015). Além disso, os gastos com educação, ainda que tenham aumentado em todas as esferas, apresentam um viés em favor do Ensino Superior, o que acaba beneficiando os mais ricos (Skidmore, 2004; Hunter e Sugiyama, 2009).

Por último, identifica-se o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Além de um grande peso dos impostos indiretos, que já são de natureza regressiva, as peculiaridades e desonerações sobre os impostos diretos brasileiros favorecem especialmente os mais ricos.

Destaca-se o fato que o Brasil é um dos únicos países do mundo que isenta tributos sobre lucros e dividendos da pessoa física, o que faz com que a alíquota efetiva do imposto de renda seja regressiva no topo da distribuição, tendo em vista que um grande número de pessoas ricas recebem a maior parte dos seus rendimentos nesta forma. A aplicação deste imposto, além de tornar o sistema mais progressivo, seria capaz de gerar uma arrecadação muito significativa para o Estado. Além disso, a ausência ou insignificância de tributos sobre grandes fortunas, terras e heranças, por exemplo, aumentam este caráter regressivo. Identifica-se, ainda, que as próprias alíquotas marginais do Imposto de Renda encontram-se defasadas e poderiam ser mais progressivas, sendo adicionadas novas faixas (Gobetti e Orair, 2016; Salvador, 2017).

Nesse sentido, identificam-se indícios de que as elites desempenham uma maior influência nas instituições democráticas brasileiras e que são beneficiadas pelas políticas distributivas do Estado. Por um lado, estes grupos estão sobre-representados nos cargos eletivos tanto diretamente quanto indiretamente. Isso se observa pela análise descritiva do perfil dos políticos e pela importância dos financiadores privados com altas rendas. Por outro, identifica-se uma incapacidade do Estado em promover uma redistribuição significativa através de seus gastos, assim como uma estrutura especialmente regressiva no sistema tributário brasileiro. O favorecimento das elites pelas políticas do Estado indica o reflexo do exercício de um maior poder *de facto* deste grupo, ao mesmo tempo que garante que este imponha suas preferências e mantenha sua posição de superioridade na pirâmide distributiva. Dessa forma, como ressaltado pelos modelos do Capítulo 2, é possível que estejamos diante de um equilíbrio de ciclo vicioso, no qual a assimetria de poder político permite a extração de renda por parte das elites, reforçando a desigualdade pré existente, o que por sua vez, garante maiores recursos e capital social às elites e reforça a assimetria de acesso ao sistema político.

Contudo, as considerações deste trabalho não pretendem depreciar o valor da democratização do Brasil *per se*, destacando-se que este foi um enorme avanço em termos de abertura política, garantindo uma maior liberdade civil e inclusão social. Ao invés disso, busca-se ressaltar a importância de que a igualdade jurídica e que os objetivos redistributivos propostos pela Constituição de 1988 não deixem de ser perseguidos de maneira ativa pela sociedade. Propõe-se que o equilíbrio de democracia *capturada*, sugerido por Acemoglu e Robinson (2006; 2008) e usado como referência para interpretar o caso brasileiro, pode estar presente em diferentes magnitudes, e que, em certa medida, mostra aderência ao caso

brasileiro. Não se pretende afirmar que todas as políticas do Estado sejam regressivas e que as massas não tenham nenhuma representatividade política, mas sim, busca-se evidenciar quais os mecanismos e resultados que se associam com este modelo e com a persistência da desigualdade, a fim de que eles sejam melhor investigados e quiçá, neutralizados. Destaca-se, ainda, o caráter amplo e exploratório deste trabalho, que abre espaço para uma série estudos mais específicos e mais aprofundados.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **De Facto Political Power and Institutional Persistence**. American Economic Review, 96, 2006. Disponível em: < <https://economics.mit.edu/files/4474> >.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Persistence of Power, Elites and Institutions**. American Economic Review, 98, 2008. Disponível em: < <https://economics.mit.edu/files/4481> >.

ACEMOGLU, Daron; NAIDU, Suresh; RESTREPO, Pascual; ROBINSON, James A.. **Democracy, Redistribution and Inequality**. NBER, Working Paper 19746. Cambridge, December, 2013. Disponível em: < <http://www.nber.org/papers/w19746.pdf> >.

ALBERTUS, Michael; MENALDO, Victor. **Gaming Democracy: Elite Dominance during Transition and the Prospects for Redistribution**. British Journal of Political Science. Cambridge University Press, 2013. Disponível em: < https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/40072E7109EA5E1603878A5BB4C5A3F9/S0007123413000124a.pdf/gaming_democracy_elite_dominance_during_transition_and_the_prospects_for_redistribution.pdf >.

ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Why countries transition? The case of Brazil, 1964-2016**. Atlantic Economic Journal, June 2016, Volume 44, Issue 2, p. 197-224. Disponível em: < <https://link.springer.com/article/10.1007/s11293-016-9498-2> >.

ALVAREDO, Facundo; CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel. **World Inequality Report 2018**. World Inequality Lab, 2018. Disponível em: < <http://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf> >.

ANSELL, Ben; SAMUELS, David. **Inequality and Democratization: An Elite-Competition Approach**. Cambridge University Press: New York, 2014. Disponível em: < <http://cpd.berkeley.edu/wp-content/uploads/2014/12/AnsellSamuelsFinalMSFeb14.pdf> >.

ARAÚJO, Victor; FLORES, Paulo. **Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil**. Rev. Sociol. Polit., v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v25n63/0104-4478-rsocp-25-63-0159.pdf> >.

ARRETCHE, Martha. **Democracia E Redução Da Desigualdade Econômica No Brasil: A inclusão dos outsiders**. Revista Brasileira De Ciências Sociais - Vol. 33 Nº 96. São Paulo, 2018. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v33n96/0102-6909-rbcsoc-3396132018.pdf> >.

BARROS, Ricardo Paes; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. **Discriminação e Segmentação no Mercado de Trabalho e Desigualdade de Renda no Brasil**. Brasília, IPEA, (200a). Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livrocompleto3.pdf> >.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. **O Papel das Transferências Públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira.** Brasília, IPEA, (2007b). Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livrocompleto3.pdf> >.

BRAGA, Maria do Socorro Souza; VEIGA, Luciana. **Recrutamento e perfil dos candidatos e dos eleitos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n70/a08v2470.pdf> >.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >.

CARNES, Nicholas; LUPU, Noam. **Rethinking the Comparative Perspective on Class and Representation: Evidence from Latin America.** American Journal of Political Science, Vol. 59, No. 1, January 2015, Pp. 1–18.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios.** IPEA, Brasília, 2018. Disponível em: < file:///C:/Users/Multicopy/Downloads/14737109655-pol_soc_e_CF88.pdf >.

CHAGAS, Lucas Squarize; HADDAD, Eduardo A.; CHAGAS, André Luis Squarize. **Uma análise da Interação entre empresas nas contribuições de campanhas para obtenção de contratos com o Governo Federal.** Texto para Discussão. NEREUS, São Paulo, 2015. Disponível em: < http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TD_Nereus_07_2015.pdf >.

CREDIT SUISSE. **Global Wealth Report 2017.** Research Institute, nov. 2017. Disponível em: < <http://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=12DFFD63-07D1-EC63-A3D5F67356880EF3> >.

DAPP - FGV. **Portal Câmara Transparente.** Disponível em: < <http://dapp.fgv.br/transparencia-politica/camara-transparente/> >.

FIGUEIREDO, Dalson Brito Filho. **O elo corporativo? grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral.** Tese de mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009. Disponível em: < https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1301/1/arquivo1617_1.pdf >.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, SP. Editora Atlas S.A., 2002. 4ª Edição.

GLAESER, Edward L. **Inequality.** In: WEINGAST, Barry R.; WITTMAN, Donald A. (Orgs.). The Oxford Handbook of Political Economy. New York: Oxford University Press, 2006. Cap. 34, p. 624-641. Disponível em: < [http://cnqzu.com/library/To%20Organize/Books/Weingast%20-%20Wittman%20\(eds\)%20-%20Handbook%20of%20Political%20Economy.pdf](http://cnqzu.com/library/To%20Organize/Books/Weingast%20-%20Wittman%20(eds)%20-%20Handbook%20of%20Political%20Economy.pdf) >.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Progressividade Tributária: A Agenda Negligenciada**. Rio de Janeiro. IPEA. Texto para discussão 2190, abril de 2016. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2190.pdf >.

GOLDENBERG, Miriam. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro, RJ/ São Paulo, SP. Editora Record, 2001. 8ª Edição.

GOÑI, Edwin; LOPEZ, J. Humberto; SERVÉN, Luis. **Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America**. World Development Vol. 39, No. 9, pp. 1558–1569, 2011.

HOULE, Cristian. **Inequality and Democracy: Why Inequality Harms Consolidation but Does Not Affect Democratization**. World Politics, 61, no. 4, 2009, p 589-622. Disponível em: < <https://christianhoule.files.wordpress.com/2014/06/houle-wp-2009.pdf> >.

HUNTER, Wendy; SUGIYAMA, Natasha Borges. **Democracy and Social Policy in Brazil: Advancing Basic Needs, Preserving Privileged Interests**. Latin American Politics and Society, 2009, vol. 51, p. 29–58. Disponível em: < <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1548-2456.2009.00047.x/epdf> >.

IBGE. Estatísticas. 2018. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/todos-os-produtos-estatisticas.html> >.

Inter-Parliamentary Union. **Women in parliament in 2017: The year in review**. Report. 2018. Disponível em: < <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-03/women-in-parliament-in-2017-year-in-review> >.

IPEA, 2018. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> >.

IVERSEN, Torben. **Capitalism and Democracy**. In: WEINGAST, Barry R.; WITTMAN, Donald A. (Orgs.). The Oxford Handbook of Political Economy. New York: Oxford University Press, 2006. Cap. 33, p. 601-623. Disponível em: < [http://cnqzu.com/library/To%20Organize/Books/Weingast%20-%20Wittman%20\(eds\)%20-%20Handbook%20of%20Political%20Economy.pdf](http://cnqzu.com/library/To%20Organize/Books/Weingast%20-%20Wittman%20(eds)%20-%20Handbook%20of%20Political%20Economy.pdf) >.

KECK, Margaret E. **A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 37-63. A transição brasileira para a democracia. Disponível em: < <http://books.scielo.org/id/khwkr/pdf/keck-9788579820298-02.pdf> >.

MANSBRIDGE, JANE. **Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent "Yes"**. The Journal of Politics, Vol. 61, No. 3, August 1999, Pp. 628-57. Disponível em: < https://wapp.hks.harvard.edu/files/wapp/files/should_blacks_represent_blacks_and_women_represent_women_a_contingent_yes1.pdf >.

MEDEIROS, Marcelo; DE SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira. **Estado e Desigualdade de Renda no Brasil: Fluxos de rendimentos e estratificação social**. Revista Brasileira de

Ciências Sociais, vol. 28, núm. 83, outubro, 2013, pp. 141-239. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. São Paulo, Brasil. Disponível: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n83/09.pdf> >.

MEDEIROS, Marcelo; DE SOUZA, Pedro H. G. Ferreira; DE CASTRO, Fábio Avila. **O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: Primeiras Estimativas com Dados Tributários e Comparação com Pesquisas Domiciliares (2006-2012)**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 58, no 1, 2015, pp. 7 a 36. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n1/0011-5258-dados-58-1-0007.pdf> >.

MELTZER, Allan H.; RICHARD, Scott F. **A Rational Theory of the Size of the Government**. Journal of Political Economy, Vol. 89, No. 5 (Oct., 1981), pp. 914-927. The University of Chicago Press. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/pdf/1830813.pdf> >.

MORGAN, Marc. **Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2005**. WID.world WORKING PAPER SERIES N° 2017/12. Agosto de 2017. Disponível em: < <http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/> >.

OCDE, 2018. Disponível em: < <https://stats.oecd.org> >.

OXFAM. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: < https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf >.

RECEITA FEDERAL. **Grandes número DIRPF 2017 (Ano Calendário 2016)**. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/relatorio-gn-irpf-2016.pdf> >.

RODRIGUES, Fernando. **Políticos do Brasil: uma investigação sobre o patrimônio declarado e a ascensão daqueles que exercem o poder**. São Paulo, Publifolha, 2006.

ROSSET, Jan. **Economically based inequalities in political representation: Where do they come from?** em “Inequality: Social Costs and Benefits”, 2016. Springer VS, Wiesbaden, pp 241-256. Disponível em: < https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-658-11663-7_12 >.

SALVADOR, Evilásio. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária com base nos declarantes do imposto de renda no Brasil 2007-2013**. INESC, Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/perfil-da-desigualdade-e-da-injustica-tributaria> >.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. **Patrimônio, instrução e ocupação dos candidatos: uma análise das candidaturas de mulheres e homens nas eleições gerais de**

2010 no Brasil. Em: Mulheres nas Eleições 2010, São Paulo, 2012a. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3337> >.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno Wilhelm. **Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos.** Em: Mulheres nas Eleições 2010, São Paulo, 2012b. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3337> >.

SAMUELS, David. **Money, Elections and Democracy in Brazil.** Latin American Politics and Society, 2001.

SKIDMORE, Thomas E. **Brazil's Persistent Income Inequality: Lessons From History.** Latin American Politics and Society Vol. 46, No. 2 (Summer, 2004), pp. 133-150. Disponível em: < <https://muse.jhu.edu/article/55007/pdf> >.

SPECK, Bruno Wilhelm E MARCIANO, João Luiz Pereira. **O perfil da Câmara dos Deputados pela ótica do financiamento privado de campanha.** Em: Legislativo Pós 1988: Reflexões e Perspectivas. 2015.

STIGLITZ, Joseph E. **The origins of inequality and policies to contain it.** National Tax Journal, June 2015, 425-448. Disponível em: < <https://pdfs.semanticscholar.org/3f1f/1720c7ed2bb913ca9b81dc90780ab0c3fc24.pdf> >.

SOARES, Serguei Suarez Dillon. **O ritmo da queda da desigualdade no Brasil é aceitável?** Revista de Economia Política, vol. 30, nº 3 (119), pp. 364-380 julho-setembro/2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a01v30n3.pdf> >.

TSE. **Repositório de Dados Eleitorais.** 2018. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais> >

UNPD. **Human Development Report.** New York: United Nations Development Programme, 2016. Disponível em: < http://hdr.undp.org/sites/default/files/2016_human_development_report.pdf >.

WORLD INEQUALITY DATABASE, 2018. Disponível em: < <http://wid.world/> >.