

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RICARDO MATTOS DE SOUZA

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA NO BRASIL DOS ANOS 1970 A 2007

Porto Alegre

2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

RICARDO MATTOS DE SOUZA

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA NO BRASIL DOS ANOS 1970 A 2007

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Dathein

Porto Alegre

2009

RICARDO MATTOS DE SOUZA

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO
DE RENDA NO BRASIL DOS ANOS 1970 A 2007

Trabalho de Conclusão de Curso submetido à Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em Porto Alegre, _____ de _____ de 2009.

Prof. Dr. Ricardo Dathein – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. Antônio Ernani Martins Lima - Examinador

UFRGS

Profa. Dra. Marcilene Aparecida Martins - Examinadora

UFRGS

RESUMO

Esta monografia tem como tema central o crescimento econômico e a desigualdade social no Brasil, no período compreendido entre 1970 e 2007. Com esse intuito, analisa-se o debate sobre as causas e consequências da má distribuição de renda e as tendências dos indicadores de distribuição de renda e pobreza do Brasil e em relação ao resto do mundo.

Além disso, enfatiza que nos períodos de governo dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva houve uma mudança conjuntural da economia brasileira, estabilização de preços e, principalmente, uma melhora nos indicadores sociais de distribuição de renda e de educação. Por fim, descreve as principais políticas sociais dos governos e as razões pelas quais essas foram fundamentais para a mudança na trajetória da distribuição de renda obtida nos últimos anos no Brasil.

Palavras-chave: Crescimento Econômico. Desigualdade Social. Distribuição de renda. Indicadores.

ABSTRACT

This monograph is focused on economic growth and inequality in Brazil in the period between 1970 and 2007. To that end, it analyzes the debate of the causes and consequences of poor income distribution and the indicators trends of income and poverty distribution in Brazil's case and with relation to the rest of the world.

Moreover, it emphasizes that during the government of Presidents' Fernando Henrique Cardoso and Luis Inácio Lula da Silva, there has been a change in the Brazilian economy, price stabilization and especially an improvement in social indicators of income distribution and education. Finally, describes the main social policies of governments and the reasons why these were essential to change the trajectory of income distribution obtained in recent years in Brazil.

Keywords: Economic Growth. Social Inequality. Income distribution. Indicators.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa Mundial da distribuição de Renda.	23
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Curva de Lorenz.....	18
Gráfico 2 - Evolução do Índice de Gini no Brasil por década.....	29
Gráfico 3 - Variação do Índice de Gini na década de 1980.....	30
Gráfico 4 - Inflação mensal entre 1980-2007.....	33
Gráfico 5 - Tendência da curva do Índice de Gini.	34
Gráfico 6 - Crise do Plano Real.....	36
Gráfico 7 - Evolução do coeficiente de Gini no Governo Lula.....	44
Gráfico 8 - Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família.	48

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Classificação dos países por índice de Gini	22
Tabela 2 - Evolução dos indicadores de desigualdade no Brasil por década	29
Tabela 3 - Média de anos de estudo no Brasil.....	38
Tabela 4 - Proporção dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza.....	45

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA	12
2.1 DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	12
2.1.1 Concepções sobre distribuição Funcional da Renda.....	13
2.1.2 Concepções sobre a Distribuição Pessoal de Renda	14
2.2 FORMAS DE MENSURAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DA POBREZA..	16
2.3 A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL EM COMPARAÇÃO COM O RESTO DO MUNDO	19
3 CRESCIMENTO E A DESIGUALDADE.....	26
3.1 CRESCIMENTO VERSUS DESIGUALDADE NO BRASIL	26
3.1.1 O crescimento versus a desigualdade no Brasil (1970 a 1993)	27
3.1.2 O Governo Fernando Henrique Cardoso.....	32
3.2 POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE.....	36
4 A EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO GOVERNO LULA.....	41
4.1 O GOVERNO LULA	42
4.2 POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO LULA.....	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

A relação entre crescimento econômico e distribuição de renda é um tema tradicionalmente estudado pela ciência econômica, e o Brasil é um ótimo exemplo para se mostrar como a desigualdade de renda pode afetar as variáveis macroeconômicas e sociais. Historicamente o Brasil tem apresentado um padrão de renda bastante desigual, e isto ocorre mesmo com o país estando entre as 20 maiores economias do planeta e, não por acaso, a desigualdade de distribuição de renda talvez seja o maior problema estrutural do país.

A relação entre o crescimento e a desigualdade foi primeiramente abordada e documentada por Kuznets, em 1955. Segundo o autor, o processo capitalista de crescimento econômico gera inevitavelmente a concentração de renda quando há migração de pessoas e recursos da agricultura para indústria e áreas urbanas.

A busca pelo crescimento deve ser perseguida de forma incessante, mas incorporar uma melhor distribuição de renda é elemento central para findar os problemas da pobreza e suas consequências e, se possível, construir bases sólidas para o crescimento sustentável.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é verificar que o constante aumento da desigualdade é um elemento importante que dificulta a conquista de maiores taxas de crescimento, analisar e relacionar o crescimento à distribuição da renda gerada, e como estes se relacionam. Abordam-se também as mazelas sociais e de que forma o crescimento concentra a renda e a desigualdade afeta o crescimento.

A desigualdade de renda deve ser investigada por diversas razões. Neste sentido, pretende-se relacionar o crescimento sustentável no Brasil, e ainda a procura da equidade que reflete no bem estar da sociedade, com relação direta à taxa de mortalidade infantil e ao aumento dos índices de criminalidade nas cidades do nosso país.

O Brasil depara-se com um quadro social preocupante, sendo que as políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade não são suficientemente efetivas para a reversão das mazelas sociais. A problemática distributiva do Brasil é resultado de longo processo de exclusão e não de um caráter conjuntural da economia. Se se retroagir à época do Brasil colonial, podem-se identificar as origens dos desníveis sociais ao se analisar a estrutura populacional brasileira, fator determinante na formação de nossa sociedade. A escravidão institucionalizava a desigualdade racial, basicamente através da exploração das populações de origem africana. Em uma época mais recente, a partir do século XX, verifica-se um fenômeno

que combinou a ascensão social, expressa pelo aumento da classe média, com o crescimento acentuado da desigualdade. Ao longo desse século, a grande maioria dos brasileiros de status baixo efetivamente subiu na escala social, mas percorrendo pequenas distâncias, enquanto menos brasileiros, de status médio, percorreram grandes distâncias na estrutura social.

Mesmo tendo claro o fato de que, no Brasil, as desigualdades sociais têm feito parte do cotidiano das classes menos favorecidas desde os primórdios de nossa história, o tema da distribuição da renda torna-se recorrente na pauta das discussões acadêmicas, e alvo de intensos debates a partir do final da década de 1960 e começo da década de 1970.

Neste período, duas correntes podiam ser identificadas quanto às discussões sobre os rumos da política econômica: os "produtivistas" e os "distributivistas". O primeiro grupo era integrado por grande parte da elite dirigente nos anos 1960, sendo a ela atribuída à tese de que sem a continuidade do processo de acumulação desigual de rendas, não haveria crescimento. Qualquer política redistributiva, que visava a distribuição de renda antes do crescimento do bolo, como era defendido pelos produtivistas era vinculada ao populismo e levaria à perda de velocidade no processo de acumulação. Se constatou, de fato foi, um crescimento acelerado da economia brasileira, verificado naquele período, mas não repercutindo em um aumento proporcional do bem-estar das populações de camadas menos favorecidas. A ideia dominante é a de que o crescimento econômico continuado seria suficiente para desencadear incrementos importantes nos níveis de bem-estar, sendo desnecessárias medidas específicas para atenuar as disparidades distributivas, que seriam sanadas através de mecanismos relacionados ao próprio crescimento.

Na década de 1980, esta discussão não perdeu relevância, pois a falta de dinamismo da economia e o quadro de inflação crônica contribuíram decisivamente para a manutenção do perfil concentrador da renda no Brasil. Porém, o debate econômico esteve direcionado predominantemente à busca de soluções para o combate à inflação e não para o problema da má distribuição da renda, mesmo que esta fosse se deteriorando, uma vez que os reajustes salariais não acompanhavam o ritmo de aumentos generalizados dos preços internos em um contexto inflacionário.

Pode-se entender a questão da má distribuição da renda na década de 1980 da seguinte forma: com a crescente majoração dos preços, a demanda crescente por investimentos nas economias urbano-industriais passou a ser financiada pela inflação, o que por outro lado, em contraponto, resultava na deteriorização da renda dos trabalhadores do país que tinha renda fixada por contrato de trabalho.

Nos anos 1990, a atenção manteve-se voltada à procura de alternativas para reverter o

descontrole dos preços. Seguindo-se a malfadada experiência econômica da era Collor, a estabilidade foi alcançada através do Plano Real.

Comparando-se nossa situação distributiva com a de países considerados desenvolvidos, a gravidade do caso brasileiro torna-se ainda mais explícita. Na Holanda, por exemplo, a renda média de um indivíduo rico é menos de quatro vezes maior do que a de um indivíduo pobre. No caso do Brasil, este parâmetro é de uma magnitude completamente distinta: a renda de um indivíduo entre os 10% mais ricos é, em média, quase trinta vezes maior do que a renda de um indivíduo entre os 40% mais pobres. Este fato, sem dúvida, leva o Brasil a ocupar uma posição proeminente no que se refere aos indicadores de concentração de renda. Em face à destacada colocação do Brasil neste ranking mundial de desigualdades sociais, a abordagem do tema em questão torna-se bastante relevante.

O trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro, serão abordados as teorias sobre a distribuição da renda, além das formas de mensuração da distribuição de renda a partir de indicadores como o índice de Gini, de Theil e a curva de Lorenz. Avalia-se também o caso do Brasil no período entre o governo militar, pós-anos 1970, até o governo Lula. Por fim, neste capítulo, será feito um comparativo entre os resultados dos índices de distribuição de renda no Brasil em relação a outros países do mundo.

No segundo capítulo será abordado o problema do crescimento versus desigualdade da distribuição. Divide-se o período entre os anos 1970, de grande crescimento, e os anos 1980 e o período pós-regime militar até o governo Lula.

No terceiro capítulo, a ideia central é documentar a contribuição da queda recente da desigualdade, a melhora na distribuição de renda no Brasil pós-plano Real e com as conquistas do governo Lula com as políticas públicas de combate à pobreza, que apontam para uma melhora nos índices de desigualdade de renda no país. No entanto, ao mesmo tempo, busca mostrar que tais objetivos de maior igualdade ainda necessitam maiores avanços, antes de comemorações.

2 DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

O tema da desigualdade de renda nos últimos tempos tem ocupado lugar central na agenda de pesquisa das diversas ciências sociais no Brasil. Isso não acontece por acaso, pois o Brasil, historicamente, tem apresentado uma concentração de renda bastante desigual. Qualquer cidadão que tenha um pouco de informação a respeito sobre esse assunto é capaz de apontar o Brasil como um dos piores do mundo neste quesito. Para comprovar que a desigualdade é uma marca da sociedade brasileira, um estudo recente do IBGE revela que mesmo com a melhora nos anos 1990 em quase todos os indicadores sociais, ainda existe grande distância entre homens e mulheres, entre brancos e negros, entre ricos e pobres, e entre as regiões. Independentemente da maneira como se conceitue, essa distância aparece como um fenômeno que sinaliza um padrão de distribuição de recursos extremamente injusto.

O problema da concentração de renda pode ser interpretado apenas como o ato de distribuir a renda disponível. Porém, se citada em outro contexto, quando a distribuição de renda está classificada entre boa ou má, busca-se expressar a forma como os rendimentos estão partilhados entre classes sociais ou indivíduos.

No caso do Brasil, historicamente, a distribuição de renda tem sido bastante desigual, estando o Brasil entre os piores do mundo neste aspecto. Por outro lado, o debate sobre o tema tem sido intenso desde a década de 1960, gerando diferentes posições quanto aos problemas metodológicos envolvidos na mensuração dos dados e análises.

2.1 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES SOBRE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Ao longo dos anos, as concepções utilizadas na definição de distribuição de renda que foram utilizadas predominantemente na ciência econômica eram diversas e conflitantes. Ou seja, a repartição da renda entre os fatores de produção (capital e trabalho, fundamentalmente) pós-década de 1970, como os Censos Demográficos e as Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios a partir de 1976 (PNAD's), vem despertando a preocupação com a renda individual. Embora ainda escassas e recentes, atualmente as teorias sobre distribuição pessoal

da renda têm substituído as teorias clássicas, acerca da distribuição funcional da renda, mas não necessariamente as concepções acerca da distribuição pessoal eliminam as teorias da distribuição funcional, por ambas serem complementares.

2.1.1 Concepções sobre distribuição Funcional da Renda

Conforme Camargo e Giambiagi (2000), entre os economistas clássicos, a distribuição de renda é consequência das características do sistema produtivo através das formas de alocação dos fatores de produção. Desde as primeiras formulações, a questão da renda se apresenta como um grande problema, e ao mesmo tempo como indicador de desenvolvimento econômico.

David Ricardo foi um dos precursores, com a sua teoria de distribuição elaborada sobre uma rígida base teórica, procurando descobrir quais mecanismos regulam a repartição da renda entre as três classes sociais existentes: proprietários de terra, capitalistas e trabalhadores. Destacava o papel da renda da terra, pois por durante muito tempo predominaram nas Ciências Econômicas diversas e conflitantes teorias sobre a distribuição funcional da renda, ou seja, na repartição da renda entre os fatores de produção. Com uma visão pessimista para o longo prazo, acreditava na queda da taxa de lucro que levaria a economia ao "estado estacionário", com salários ao nível de subsistência e com a ausência de lucros, sendo que o excedente seria consumido pelos aluguéis da terra.

A questão principal para Karl Marx era a situação das classes sociais no processo produtivo. Os trabalhadores desejam melhorar sua parcela de apropriação do excedente, mas os capitalistas monopolizam os meios de produção e exploram o chamado "exército industrial de reserva". A distribuição de renda favorece apenas uma das classes, e a participação dos salários depende do poder do capital e da resistência dos trabalhadores.

Após a revolução marginalista, ocorrida nas últimas décadas do século XIX, há a substituição da ideia de luta de classes pela da coexistência harmônica entre os indivíduos (fatores de produção), os quais buscam melhor remuneração, resultando em uma renda de equilíbrio na economia. Tanto a distribuição pessoal quanto a distribuição funcional da renda são consequência direta das características do sistema produtivo, dos padrões de demanda e da oferta de fatores e de sua produtividade.

Kalecki, em sua teoria, segundo Miglioli (1982), voltou a salientar o conflito entre capitalistas e trabalhadores, o qual leva em consideração as imperfeições do mercado e o aspecto conflitante. As firmas aplicam na determinação dos seus preços uma margem (mark up) sobre seus custos variáveis, que são as despesas com salários e matéria prima, de maneira a cobrir seus custos totais gerando mais lucro e também neutralizando o poder de reivindicação dos trabalhadores por salários melhores. A participação dos salários dos trabalhadores na renda total variaria inversamente ao grau de monopólio existente no mercado, portanto, na distribuição funcional da renda.

A teoria sobre a distribuição funcional da renda é importante para explicar como se divide o produto nacional, ou seja, que parte cabe ao fator trabalho, por exemplo. Mas para um maior entendimento referente à distribuição da renda do trabalho e do bem-estar entre os indivíduos, assim como para compreensão das causas e dimensões da pobreza em uma sociedade, se faz necessário também estudar o processo de distribuição de renda em nível individual, ou seja, a distribuição pessoal de renda.

Como argumentam Reis e Ramos (2000, p. 26), "não basta saber qual parcela do produto nacional é apropriada pelo trabalho (ou pelo capital), é necessário também saber como a renda global do trabalho é dividida entre os trabalhadores".

2.1.2 Concepções sobre a Distribuição Pessoal de Renda

Ao contrário da distribuição funcional da renda, a distribuição pessoal da renda (como no PNAD) capta fundamentalmente a renda salarial, acrescida da previdenciária e de assistência social, o que representa em torno de 45% da renda total, não cobrindo a renda do capital (lucros e dividendos) e os juros, por exemplo. Mesmo assim, é uma importante forma de conhecer a distribuição do bem estar entre os indivíduos, assim como para a compreensão das causas e dimensões da pobreza em uma sociedade.

A teoria da distribuição pessoal de renda é dividida em duas principais vertentes: a teoria estocástica e a teoria que relaciona rendas individuais diretamente a um conjunto de características que refletem a "habilidade" dos indivíduos, também conhecida como "capital humano".

A teoria estocástica sugere que a assimetria desta seria o resultado de uma série de movimentos aleatórios nas rendas individuais. Com relação à distribuição de renda, a teoria

do capital humano tem dado ênfase especial ao papel da educação, pois considera que os indivíduos podem optar por estudar mais no presente para receber um salário melhor no futuro. Como ressaltam Reis e Ramos (2000, p. 28), "Assim, a aquisição de educação, o acúmulo de informações, gastos com saúde, entre outras, deveriam ser encaradas não como decisão de consumo, mas sim como decisões racionais de investimento".

A desigualdade se agrava no nível de educação, pois alguns indivíduos decidem não estudar a fim de receber no presente a renda que lhe é oferecida, abdicando de estudar e dá busca por uma melhor renda que receberia futuramente. Com maior grau de escolaridade, gradualmente a desigualdade de renda se tornaria mais homogênea, para isso, no entanto, as melhores políticas seriam voltadas para provir o acesso à educação.

A escola credencialista critica a teoria do capital humano. De acordo com esta escola, a educação formal em si não altera a produtividade das pessoas. As razões pelas quais os empregadores tenderiam a preferir trabalhadores mais educados estariam ligadas à maior motivação pessoal, maior confiabilidade e a maior capacidade de adaptação a regras institucionais, entre outras. Por outro lado, a teoria do capital humano defende que o empregador tem preferência por empregados mais educados por estes serem mais produtivos, na medida em que a educação contribui para aumentar sua produtividade, sem ser específica acerca de como e por que tal aumento ocorreria.

No Brasil, como destacam Reis e Ramos (2000), a distribuição pessoal da renda foi objeto de muitos debates durante a década de 1970, dada a comprovação da elevação dos índices de desigualdade nas décadas de 1960 e 1970. A controvérsia estava voltada para a aplicabilidade da perspectiva do capital humano, *vis-à-vis* de análises baseadas em elementos da distribuição funcional de renda, e de modelos de segmentação de mercado de trabalho para explicar a questão distributiva em economias em desenvolvimento.

No entanto, segundo Guimarães (2008), não existe um consenso teórico de qual o conceito relevante de Bem-Estar. Na economia, a definição dominante de Bem-Estar está no conceito de utilidade e medida por indicadores como renda e consumo. Essa perspectiva é uma abordagem clássica chamada de abordagem monetária, que considera renda e consumo como principal variável para mensurar o Bem-Estar de um indivíduo.

O importante é que esta abordagem teórica ampla sobre o tema da distribuição de renda tem como objetivo evidenciar as origens teóricas, e como cada teoria aborda o tema. Em última análise, a renda de um indivíduo pode ser vista como determinada por suas dotações iniciais em termos de riqueza, pelas decisões de investimento tomadas ao longo do ciclo de vida e pelas características da sociedade.

2.2 FORMAS DE MENSURAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DA POBREZA

Para medir a desigualdade (PNUD, 2009) existente em uma distribuição de renda, existe uma ampla gama de indicadores sintéticos disponíveis na literatura sobre o tema. Partindo de diferentes hipóteses, é claro que a utilização de um ou outro conduz a diferentes resultados e conclusões em termos da evolução da desigualdade de renda em uma dada região. Até certo ponto, não cabe dizer que um indicador é melhor que outro, mas sim que cada um capta a desigualdade sob certa ótica, e a comparação entre os diferentes resultados pode ser esclarecedora caso se tenha clara a definição de cada um desses indicadores. É tido como requisito para um bom indicador de desigualdade de renda satisfazer alguns axiomas. Ou seja, as características para que se tenha um bom estimador, segundo PNUD (2009), são as seguintes:

1. Ser insensível a mudanças de escala ou transferências proporcionais; se, por exemplo, todas as rendas forem duplicadas, o indicador não deve se alterar, ou seja, ele deve ser independente em relação à média da distribuição;
2. Ser insensível a mudanças no tamanho da população, isto é, permanecer inalterado se o número de pessoas em cada nível de renda se alterar pela mesma proporção;
3. Satisfazer a condição de Dalton-Pigou, qual seja, ao se transferir renda a de um rico para um pobre, o indicador deverá acusar queda na desigualdade, e vice-versa;
4. Apresentar sensibilidade maior a transferências entre pessoas na parte inferior da distribuição (mais pobres) do que aquelas situadas na parte superior;
5. Ser aditivamente decomponível, de forma que o indicador possa ser expresso como a soma de dois (ou mais) termos: desigualdade entre grupos/regiões e desigualdade dentro dos grupos/regiões.

O índice de Theil-L satisfaz todos os requisitos acima, sendo o único indicador estritamente decomponível. A seguir estão alguns dos principais indicadores.

a) Fórmula de Pareto:

A fórmula de Pareto aponta que existe uma estreita correlação funcional entre os níveis de renda de cada estrato da distribuição e o número de pessoas economicamente ativas. Segundo Freitas (1995), Pareto apresentou uma fórmula mostrando que a distribuição de renda é desigual e com notável regularidade estatística. Ou seja, um grande número de indivíduos sobrevive com rendimentos inferiores à média do respectivo grupo e apenas um pequeno grupo de pessoas com rendimento sensivelmente acima do valor médio. Demonstrou que a maior parte da renda ou da riqueza pertencia a poucas pessoas.

b) Curva de Lorenz

A curva de Lorenz, segundo Hoffmann (1998), busca uma melhor visualização da distribuição de renda entre os habitantes de um país. Lorenz propôs que se representasse graficamente no eixo das abscissas as percentagens acumuladas da população por ordem crescente de renda, e no eixo das ordenadas as percentagens acumuladas da renda global correspondente.

Em suma, a curva de Lorenz mostra a participação na renda total dos 10% (ou $k\%$) mais pobres da distribuição. Para uma distribuição perfeitamente igualitária, a curva de Lorenz seria uma linha reta e corresponde à "linha de perfeita igualdade". Cabe destacar que, quando a curva de Lorenz de uma distribuição X situa-se totalmente à esquerda da curva de Lorenz de outra distribuição Y, diz-se que X domina Y no sentido de Lorenz e pode-se afirmar inequivocamente que X é mais equitativa que Y (e vice-versa). No entanto, se as duas curvas de Lorenz se cruzam, nada se pode afirmar, a priori. Veja-se um exemplo da curva de Lorenz, a seguir:

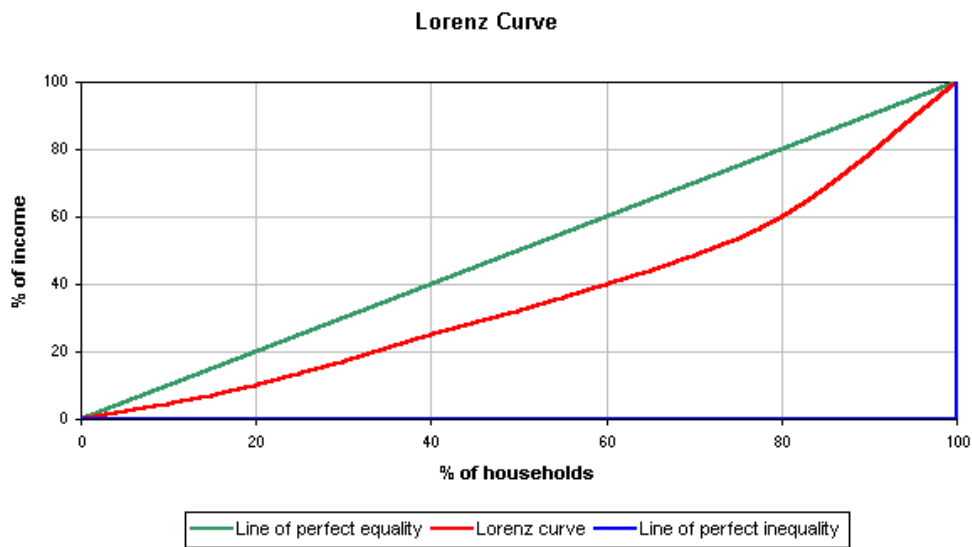


Gráfico 1 - Curva de Lorenz

Fonte: Hoffmann (1998).

A curva de Lorenz pode ser complementada com o Índice de Gini, o qual quantifica o grau de concentração dos rendimentos.

c) Índice de Gini

De acordo com Pinho e Vasconcelos (2003), o Índice de Gini pode ser definido como o quociente da área entre a curva de Lorenz da distribuição analisada e a linha de perfeita igualdade - área de concentração - pela área sob a linha de perfeita igualdade. Assim, o Gini irá variar de 0, quando a distribuição for perfeitamente igualitária, a 1, caso extremo em que apenas um indivíduo detém toda a renda. Neste caso, a área de desigualdade é um triângulo cuja base (no eixo das abscissas) é igual a $1 - 1/n$ e cuja altura é igual a 1. Então o valor de α (área de concentração) para uma distribuição discreta com $x \geq 0$ é:

O Índice de Gini é o principal indicador de desigualdade utilizado atualmente, inclusive na comparação entre os diferentes países, mesmo que para autores como Koujianou e Pavnick (2007) este índice não seja o mais apropriado e com limitações, pois mede a desigualdade dos indivíduos através da renda e não do bem estar.

d) Razão 10%/+40%-

Alguns indicadores sintéticos bastante utilizados pela sua simplicidade são calculados a partir da curva de Lorenz, comparando-se o nível de concentração de renda de determinados estratos com outros, sendo muito utilizada a comparação dos 10% mais ricos com a dos 40% mais pobres. Apesar de sua simplicidade, esta medida não capta a distribuição de renda pessoal da riqueza ocorrida entre os 10% mais ricos ou entre os 40% mais pobres, assim como entre os estratos de riqueza intermediários (situados entre os 40% mais pobres e os 10% mais ricos).

e) Theil- T e Theil- L

Para Ramos (1990a), O **Índice de Theil** é uma medida estatística da distribuição de renda. Se a razão entre as médias aritméticas e geométricas da renda familiar per capita for igual a 1, Theil será igual a 0, indicando perfeita distribuição. Quanto maior a razão entre as médias, maior será o valor para o índice de Theil, e pior será a distribuição de renda. Entre suas qualidades enumeram-se que é simétrico (tem a propriedade de invariância em caso de permuta de indivíduos), é invariante à replicação (é independente de replicações de população), independente da média (tem a propriedade de ser invariante em caso de alteração da escala da renda), e satisfaz o Princípio de Pigou-Dalton. De acordo com Hoffmann (1998) o índice Theil é baseado na informação, T pode ser interpretado como a informação esperada de uma mensagem que transforma participações da população na renda. Q quanto à PNUD (2009), o índice mede a desigualdade na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. É o logaritmo da razão entre as médias aritmética e geométrica das rendas individuais, sendo nulo quando não existir desigualdade de renda entre os indivíduos e tendente ao infinito quando a desigualdade tender ao máximo.

$$T = \ln(N) - S.$$

2.3 A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA EM COMPARAÇÃO COM O RESTO DO MUNDO

A elevada desigualdade da distribuição de renda no Brasil se destaca no cenário mundial e revela uma difícil realidade do nível da renda per capita no país, acentuando a tensão social e colocando a preocupação com a questão social em uma posição de destaque na agenda de vários segmentos da sociedade. Assim, há a defesa da necessidade imprescindível de reduzir de imediato o expressivo contingente de pobres que clamam por medidas urgentes para a promoção de um maior grau de justiça social.

Como os determinantes da concentração de renda são de natureza estrutural, processos redistributivos de caráter mais permanente e viável politicamente carecem de tempo para produzir resultados positivos. Isso faz com que, muitas vezes, se considere a utilização de instrumentos de caráter emergencial que, embora incapazes de promoverem alterações estruturais que assegurem uma solução duradoura do problema, possuam um impacto imediato mais efetivo.

A cada Relatório do Desenvolvimento Humano divulgado, os dados apontados não são dos mais animadores para o Brasil. Apesar de ser considerada uma das economias mais ricas do planeta, sendo inclusive até bem pouco tempo atrás a nona economia do mundo, nosso país está, em dados atualizados, na 75ª classificação de distribuição de renda, medido pelo índice de Gini, entre os países com maior desigualdade no quesito da distribuição de renda.

A comparação entre os índices de Gini, na Tabela 1, revela que apenas países como Bósnia, Equador, Bolívia, Angola e Haiti, por exemplo, têm um grau de desigualdade maior que o do Brasil. Entretanto, como o volume de dinheiro nas mãos dos ricos brasileiros é muito maior do que a riqueza da elite africana, a concentração de renda nas mãos dos mais ricos no Brasil é muito mais grave. Enquanto os africanos vivem na pobreza por falta de recursos, os brasileiros geram muita riqueza que fica nas mãos de poucos e não chega à maioria da população, por causas intrínsecas da nossa história e cultura. No conjunto dos 182 países que foram listados pelo World Bank (2009), no seu "World Development Indicators", na tabela apresentada a seguir, apresentam em seus dados os coeficientes de Gini brasileiro, no patamar de 55,5, o que representa um padrão que se aproxima de países como a África do Sul em termos de desigualdade social, sendo que este país viveu quase meio século sob o *apartheid* racial.

Uma análise aponta que não há muita diferença entre o Brasil e países como México, Chile, e até mesmo os Estados Unidos, por exemplo, se comparados apenas os índices que

avaliam os diferenciais entre os a distribuição de renda. Logo, a desigualdade de renda no Brasil concentra-se basicamente nos estratos superiores da distribuição. Assim, se a renda dos 10% mais ricos nos diversos países não fosse levada em consideração, registrar-se-ia um grau de desigualdade similar na América Latina e nos Estados Unidos.

O diferencial do caso Brasileiro está em estratos de renda superiores aos 10% mais ricos. Essa camada da população detém 48% da renda total e as 10% mais pobres ficam com míseros 0,7%. A renda média dos 10% mais ricos é quase 70 vezes maior que a renda média dos 10% mais pobres, contra 25 vezes na Bolívia, 41 vezes na Colômbia e Chile, 8 vezes na Bélgica e 35 vezes no México. Apenas alguns poucos países da África e da América Latina conseguem apresentar valores superiores aos do Brasil. A metodologia aplicada na Tabela 1 é a de classificar os países entre 0 e 100, sendo o valor de 0 quando há equilíbrio entre os fatores de produção na distribuição de renda, e de 100, no caso de uma distribuição de renda inadequada.

Tabela 1 - Classificação dos países por índice de Gini

Economy and inequality		Gini index
HDI Rank	Country	1992-2007
1	Norway	25.8
2	Australia	35.2
3	Iceland	..
4	Canada	32.6
5	Ireland	34.3
6	Netherlands	30.9
7	Sweden	25.0
8	France	32.7
9	Switzerland	33.7
10	Japan	24.9
13	United States	40.8
21	United Kingdom	36.0
24	Hong Kong, China (SAR)	43.4
42	Slovakia	25.8
44	Chile	52.0
45	Croatia	29.0
46	Lithuania	35.8
49	Argentina	50.0
50	Uruguay	46.2
53	Mexico	48.1
54	Costa Rica	47.2
69	Saint Lucia	42.6
70	Albania	33.0
71	Russian Federation	37.5
75	Brazil	55.0
77	Colombia	58.5
78	Peru	49.6
79	Turkey	43.2
80	Ecuador	54.4
90	Dominican Republic	50.0
101	Paraguay	53.2
112	Honduras	55.3
113	Bolivia	58.2
143	Angola	58.6
149	Haiti	59.5
	The Gini index lies between 0 and 100.	

Fonte: World Bank (2009)

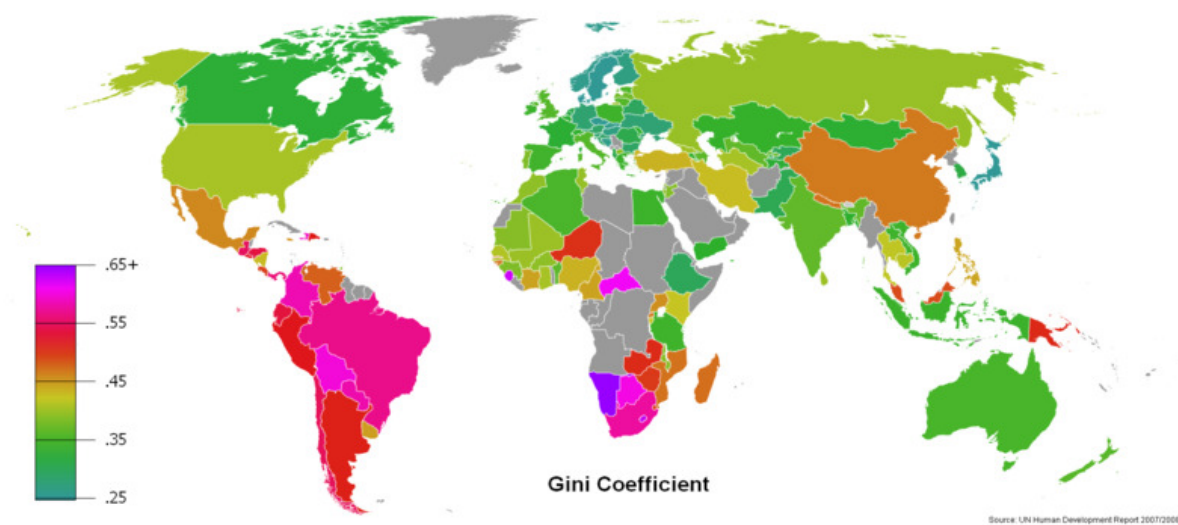


Figura 1 - Mapa Mundial da distribuição de Renda.

Fonte: Wikipédia (2008).

Por outro lado, apesar de o Brasil estar entre os países com maior desigualdade, conforme figura do mapa do mundo com as escalas de distribuição de renda, um dos objetivos do trabalho é mostrar que houve uma mudança no movimento do aumento da concentração de renda, que nas décadas de 1970, 1980 e 1990 foi crescente e com tendência a queda depois do plano Real. A inflação inercial, combatida no governo Fernando Henrique, foi um aspecto importante na dificuldade dos trabalhadores assalariados que perdiam muito de sua renda, e gerou o trade-off do efeito riqueza nos rentistas, gerando ganhos estratosféricos para os bancos e setores exportadores altamente subsidiados.

O aspecto, segundo Soares (2008), da nossa evolução na redução do problema social que separa ricos de pobres no Brasil comparando com países modelos de equidade social e na distribuição de renda, é alcançar cada um destes países e tornar mais próxima a distribuição de renda. Para isso, requer como parâmetro de interpretação o período de tempo que seria razoável para se atingir um estado desejável de desigualdade. Para tanto, considera-se como parâmetro o tempo gasto pelos países desenvolvidos.

Ao contrário do caso das comparações históricas entre países, que impõem sérias limitações de dados e forçam a utilização do que dispõem, as análises contemporâneas permitem comparar a mesma distribuição de renda em cada país. Porém, o maior problema se encontra justamente na aplicação dos instrumentos de coleta amostrais, como, por exemplo,

da PNAD (Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios), pois cada pesquisa apresenta perguntas que não podem ser comparáveis em diferentes países por aspectos culturais e étnicos. No entanto, ainda assim é possível definir uma análise comparativa de distribuição de renda.

Para Soares (2008), é importante escolher de que forma será comparada a distribuição, visto que, atualmente, a mensuração de renda per capita das famílias se classifica de três formas:

1. Distribuição primária, dada pela remuneração obtida por cada família no mercado de fatores, sem impostos ou transferências;
2. A distribuição de renda com transferências, que se refere à distribuição primária mais todas as transferências monetárias feitas pelo Estado em favor das famílias, excluindo impostos e;
3. Distribuição de renda secundária completa, na qual é considerado os descontos do valor dos impostos da renda das famílias.

Com base nesta classificação, fica evidente a discrepância que pode ser causada nas informações, conforme qual seja a forma de medida da distribuição da renda. Por exemplo, o coeficiente de Gini da distribuição de renda primária no Reino Unido para dados de 2004, era de 51, próximo do índice brasileiro ao que se refere no mesmo período no Brasil que era de 56. Após as transferências do governo, no entanto, o coeficiente de Gini cai a 36, ou seja, 15 pontos. No Brasil, como as transferências do Estado são menores, resultaram na queda de 4,2 pontos no índice de Gini.

Dentre os países os quais apresentaram uma recente queda na desigualdade, o Brasil se aproxima, em termos de coeficiente de Gini, do México, que se assemelha, também, ao Brasil em tamanho e pelas fortes divisões étnicas, além de latino-americano. Entretanto, resultado de uma política agrária bem sucedida no passado, o México desfruta de estar, entre os grandes países da América Latina, aquele com maior equidade social. Com os resultados obtidos nos últimos cinco anos de queda anual de 0,7 pontos do índice de Gini, o Brasil precisará ainda manter por mais outros seis anos para se igualar aos níveis mexicanos de distribuição de renda.

Para Soares (2008), seguindo a tendência substancial de queda de 0,7 pontos ao ano do índice de Gini, o Brasil poderá igualar sua distribuição de renda com países com característica semelhantes, como, por exemplo, os Estados Unidos, mas para que isso ocorra também deverá

ocorrer uma revolução social, para que haja melhora substancial na qualidade de vida dos brasileiros.

3 O CRESCIMENTO E A DESIGUALDADE

Segundo Barros e Mendonça (1997), uma das principais razões pelas quais os objetivos de políticas públicas centralizam-se na busca do crescimento e da igualdade é o fato de que a redução no grau de pobreza requer o crescimento econômico e o declínio na desigualdade.

Ainda que, para Barros e Mendonça (1997), reduções no grau de pobreza de uma sociedade requerem o crescimento econômico, as diversas políticas, no entanto, não são homogêneas com relação a seu impacto sobre a distribuição mais igualitária da renda, com medidas voltando-se mais para o combate da desigualdade e da pobreza e outras que se dedicam a fomentar o crescimento econômico.

Este capítulo tem por objetivo apresentar os principais trabalhos e teses que tentam explicar a relação entre desigualdade de renda e crescimento. Neste tópico, o objetivo central é analisar o quanto a diferença de rendimentos afeta o crescimento econômico de um país como o Brasil, dividindo a análise entre o período militar mais o governo Sarney e Collor de Mello e o pós-Plano Real, com os governos de Fernando Henrique e Lula.

3.1 O CRESCIMENTO VERSUS A DESIGUALDADE NO BRASIL

A distribuição de riquezas no Brasil sempre teve tendência concentradora, desde os primórdios da colonização, da produção através de mão-de-obra escrava e de grandes latifúndios. De acordo com Pinho e Vasconcellos (2003), a população brasileira conviveu aproximadamente até a Segunda Guerra Mundial com uma estrutura de poder político concentrado, autoritário e paternalista, e contava ainda com suas especificidades regionais.

Nesta primeira parte do capítulo, a ideia é averiguar de forma empírica o efeito que a desigualdade de renda tem sobre o crescimento econômico do Brasil no período contemporâneo, a contar da década de 1970.

3.1.1 O crescimento versus a desigualdade no Brasil (1970 a 1993)

A problemática distributiva deve ser entendida não como um acontecimento de caráter conjuntural que constantemente se afasta do modelo de um longo processo de exclusão. Retroagindo à época do Brasil colonial, pode-se identificar as origens dos desníveis sociais ao se visualizar a estrutura populacional brasileira, fator determinante na conformação de nossa sociedade. A escravidão institucionalizava a desigualdade racial, basicamente através da exploração das populações de origem africana.

Em uma época mais recente, a partir da segunda metade do século XX, período analisado no trabalho, verifica-se um fenômeno que combinou a ascensão social expressa pelo aumento da classe média com crescimento acentuado da desigualdade. Ao longo desse século, a grande maioria dos brasileiros de status baixo efetivamente subiu na escala social percorrendo pequenas distâncias, enquanto menos brasileiros, de status médio, percorreram grandes distâncias na estrutura social. Mesmo tendo claro o fato de que, no Brasil, as desigualdades sociais têm feito parte do cotidiano das classes menos favorecidas desde os primórdios de nossa história, o tema da distribuição da renda toma-se recorrente na pauta das discussões acadêmicas, sendo alvo de intensos debates a partir do final dos anos 1960 e começo dos anos 1970. Neste período, duas correntes podiam ser identificadas quanto às discussões sobre os rumos da política econômica: os "produtivistas" e os "distributivistas". O primeiro grupo era integrado por grande parte da elite dirigente nos anos 1960, sendo a ela atribuída a tese de que, sem a continuidade do processo de acumulação desigual de rendas não haveria crescimento, enquanto qualquer política redistributiva, que visava a implementação de políticas prévias de distribuição de renda, estaria vinculada ao populismo e levaria à perda de velocidade no processo de acumulação. O que se constatou foi o fato do crescimento acelerado da economia brasileira, verificado naquele período, não repercutir em um aumento proporcional do bem-estar das populações de camadas menos favorecidas.

A ideia dominante foi a de que o crescimento econômico continuado seria suficiente para desencadear incrementos importantes nos níveis de bem-estar, sendo desnecessárias medidas específicas para atenuar as disparidades distributivas, que seriam sanadas através de mecanismos adjacentes ao próprio crescimento.

Incentivado pelos resultados do Censo Demográfico (IBGE), que permitiu constatar o aumento da desigualdade entre 1960 e 1970, Langoni (1973) demonstra que este resultado é consequência direta dos desequilíbrios de mercado característicos do processo de

desenvolvimento, já que a economia brasileira passava por um momento de sucesso. Apesar de o Censo classificar os indivíduos por nível de educação, sexo, idade, região e atividade, não há informações sobre a renda individual, apenas sobre as classes de renda existentes, comprovando a superficialidade com que o tema era tratado até então. Os resultados demonstravam um setor primário mais homogêneo, resultando em 14% de crescimento. Enquanto isso, o setor secundário tinha distribuição heterogênea e um crescimento aproximado de 42%. Para explicar a perda de participação de todos os percentuais de renda, com exceção dos 10% mais ricos, Langoni associa o efeito a dois mecanismos transitórios e autocorrigíveis a longo prazo: as mudanças na composição da força de trabalho, principalmente no acesso à educação, e ao crescimento da demanda por mão-de-obra qualificada durante o período de expansão econômica. Esse desequilíbrio no mercado de trabalho ampliou os diferenciais salariais, ocorrendo principalmente na região Sudeste do país.

Segundo Barros e Mendonça (1995), a década de 1970 é definida como um período de rápido crescimento econômico, acompanhado por um aumento muito pequeno na desigualdade. Durante toda a década houve um favorecimento ao crescimento econômico, resultando no aumento do bem estar social e redução na pobreza, mas cabe salientar que o índice continuou crescendo.

Na década de 1980, a discussão acerca de qual classe do pensamento econômico, os "produtivistas" e os "distributivistas", estariam corretos, perdeu relevância, pois a falta de dinamismo da economia e o quadro de inflação crônica contribuíram decisivamente para a manutenção do perfil concentrador da renda no Brasil. Porém, o debate econômico esteve direcionado predominantemente à busca de soluções para o combate à inflação e não para o problema da má distribuição da renda. Isto mesmo que esta fosse se deteriorando, uma vez que os reajustes salariais não acompanhavam o ritmo de aumentos generalizados dos preços internos em um contexto inflacionário.

A questão da má distribuição da renda na década de 80, não somente no Brasil, mas em todo o continente, ocorreu da seguinte forma, a economia passa a ser financiada pela inflação, que por outro lado, resultou na deteriorização da renda dos trabalhadores em toda a região. A América Latina, atualmente, apresenta índices de desigualdade distributiva maiores do que em qualquer outra parte do mundo, sendo esta uma característica comum entre países em fases intermediárias de desenvolvimento.

Tabela 2 - Evolução dos indicadores de desigualdade no Brasil por década

Década	Índice de GINI	10+ / 10-
1960	0,497	34
1970	0.565	40
1980	0.592	47
1990	0.637	78

Fonte: Barros e Mendonça (1995).

Já no contexto da crise mundial, em 1981, a economia brasileira encontra-se em recessão, apresentando alta instabilidade econômica, mudanças institucionais, elevadas taxas de inflação e aumento do déficit público. A falta de crescimento econômico, aliado à desigualdade, promoveu um aumento significativo da pobreza, uma redução do bem-estar social e a queda na renda *per capita* durante todo o período, além da elevação do índice de Gini de 0,592 para 0,637. Na tabela 2 pode-se visualizar o aumento da participação dos 10% mais ricos em relação aos 10% mais pobres, passando de 47 para 78.

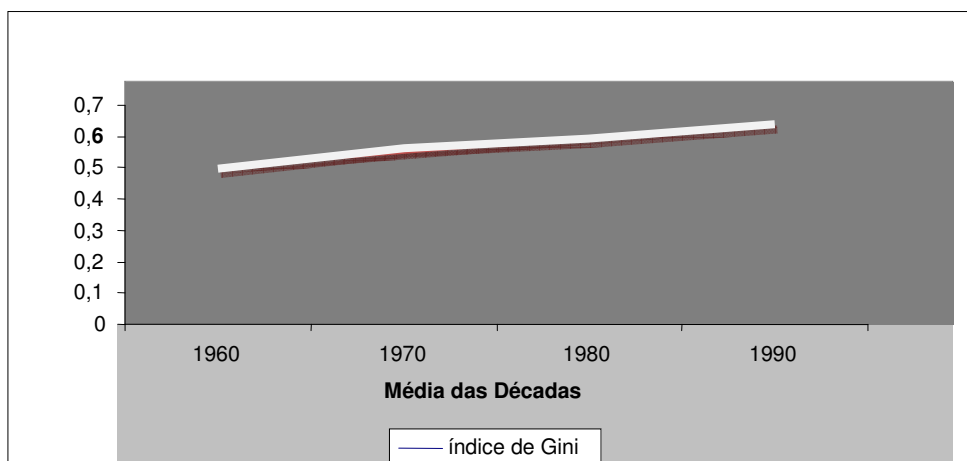


Gráfico 2 - Evolução do Índice de Gini no Brasil por década

Fonte: Barros e Mendonça (1995).

O gráfico dois mostra a tendência ascendente do Índice de Gini da década de 1960 até o fim do governo Sarney, período que comporta o Milagre Econômico e o II PND. Nesta

época houve o grave problema da alta inflação, que é maléfica principalmente para os cidadãos de baixa renda e assalariados. Para combater a inflação houve vários planos de estabilização, mas nenhum deles eliminou a alta inflação. O Plano Cruzado, em 1986, provocou efeitos redistributivos, uma queda na inflação e, pela primeira vez na década, uma pequena queda na desigualdade. Porém, o impacto causado pelo Plano Cruzado foi de, no máximo, retornar aos níveis de desigualdade apresentados em 1979. Já durante o período de 1987-89, a economia assiste ao auge da instabilidade econômica, acompanhada pelo crescimento acelerado da desigualdade. Enquanto os 10% mais ricos se apropriam de aproximadamente 52% da renda total, os 10% mais pobres sobrevivem com apenas 11% da renda total, aproximadamente. Hoffmann (2002) identifica o último ano do governo Sarney (1989) como sendo o pico da aceleração da inflação, resultando no aumento da desigualdade de distribuição de renda e em um índice de Gini de 0,63, colocando o Brasil como o país mais desigual do mundo.

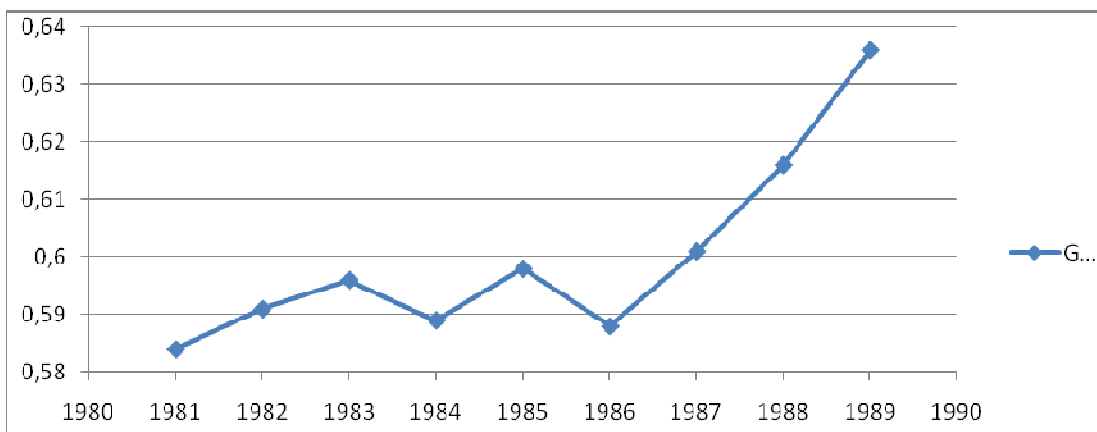


Gráfico 3 - Variação do Índice de Gini na década de 1980.

Fonte: IPEADATA (2006b).

Segundo Cardoso Jr. e Pochmann (2000), nos anos 1990, a atenção manteve-se voltada à procura de alternativas para reverter o descontrole dos preços. Seguindo-se a malfadada experiência econômica da era Collor, a estabilidade é alcançada através do Plano Real. Um engenhoso processo de desindexação da economia foi a gênese do Plano. Sendo a URV (Unidade Real de Valor), o indexador dos preços que estabeleceu as bases da exitosa reforma que se efetivou em meados de 1994.

Fazendo uma relação dos planos de estabilização com a distribuição de renda, no que

tange ao nível dos indicadores sociais convencionais (décadas de 1980 e 1990), como coeficiente de Gini, índice de Theil e porcentagem de pobres, observam-se algumas oscilações no período de implantação destes planos. Observam-se significativas melhoras obtidas em tais índices no período do Plano Cruzado, em 1986, dado que no período anterior (1985) o coeficiente de Gini e o índice de Theil apresentavam respectivamente 0,60 e 0,76, passando para 0,59 e 0,72 em 1986. Já o percentual de pobres também sofreu alterações, estas ainda mais significativas, passando de 43,6% em 1985 para 28,2% em 1986, sendo que a retomada da inflação contribuiu para a elevação da incidência de pobreza.

Ainda para Cardoso Jr. e Pochmann (2000), nos períodos dos Planos Bresser e Verão, os indicadores não melhoraram, pois o Coeficiente de Gini passou de 0,60 em 1987, para 0,64 em 1989. No mesmo sentido, o índice de Theil passou de 0,75 em 1987 para 0,89 em 1989. O percentual de pobres retomou aos patamares anteriores ao Plano Cruzado, pois atingiu o nível de 40,9% em 1987, com um leve aumento para 42,9% em 1989.

O coeficiente de Gini teve uma retração de 0,62 em 1990 para 0,58 em 1992, mesmo com toda instabilidade política do período, correspondente ao Plano Collor. Na mesma proporção, o índice de Theil passou de 0,78 em 1990 para 0,70 em 1992. O percentual de pobres chegou a 43,8% em 1990 passando para 40,8% em 1992.

A conclusão é de que durante todo o período analisado, o grau de desigualdade manteve-se surpreendentemente estável, exceto por uma importante flutuação ascendente ao final da década de 1980. O grau de desigualdade apresentou crescimento acelerado entre 1986 e 1989, atingindo níveis extremos no auge da instabilidade macroeconômica de 1989. O coeficiente de Gini chegou a 0,64 e o coeficiente de Theil a 0,59; os 10% mais ricos recebiam uma renda média cerca de 30 vezes superior a dos 40% mais pobres, e a razão média dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres chegava a 34.

Analisando a evolução histórica dos indicadores de desigualdade e pobreza, constata-se que o coeficiente de Gini se manteve estável ao longo da série, com pequenas flutuações, mas sempre próxima da casa de 0,60.

Já o índice de Theil começou alto em 1977, com 0,91, diminuiu para menos de 0,80 nos anos de 1978 a 1988, voltando a aumentar no período de significativa estabilização da nossa economia, o final do Governo Sarney, em 1989, chegando ao patamar de 0,89, declinando nos anos seguintes. Na década de 1990, constata-se que o maior declínio no grau de desigualdade encontra-se na entrada da década, entre os anos de 1989 e 1992, com a queda para próximo de 0,70.

Porém, ainda no Governo Collor, predominava o ambiente de recessão do final dos anos 80. O período entre 1990 e 1992 apresentava um processo de maior abertura comercial da economia brasileira, mas o governo Collor não atingia seu objetivo principal: a redução das altas taxas de inflação. De fato, com o início da década de 1990, a meta do governo passou a ser de alcançar a estabilização econômica para que fosse possível uma melhora no padrão de renda. O processo de distribuição de renda se apresentou com uma dinâmica diferente da encontrada em décadas anteriores. Durante diversos anos da década de 1990, ocorreram quedas importantes na taxa de emprego formal, ocasionadas pela combinação do baixo crescimento econômico com a nova abertura comercial. A partir de 1993 ocorreu a recuperação das taxas de crescimento, embora também tenha aumentado o grau de ocupação informal no mercado de trabalho.

O ano de 1994 pode ser classificado como o final de um período histórico inflacionário, com a implantação do Plano Real e o objetivo realizado da estabilidade de preços. Com isso, os estratos mais pobres serão mais favorecidos pela ampliação no poder de compra. Nesse período de transição, os estudos sobre a distribuição de renda ressurgiram com uma nova ótica de novas políticas para a continuação da melhoria obtida com a estabilização da economia.

3.1.2 O Governo Fernando Henrique Cardoso

Na segunda parte deste capítulo, o objetivo principal é mostrar o comportamento da economia no período pós-Plano Real. Nos governos de Fernando Henrique e do primeiro Governo de Luiz Inácio, até 2005, tanto no aspecto das estratégias de governo quanto nas políticas sociais.

Após quatro planos econômicos que visavam estabilizar a economia e conter a inflação inercial entre 1985 e 1993, Fernando Henrique Cardoso, que assumiu o Ministério da Fazenda, lança o Plano de Ação Imediata (PAI). Para dar a sustentação necessária à implementação do plano, FHC anunciou como objetivo do mesmo, a redução dos gastos públicos em aproximadamente US\$ 6 bilhões ao ano, além do acordo com os estados para solucionar suas dívidas com a União, que eram de R\$ 36 bilhões. Deste movimento, apenas dois estados foram contrários ao parcelamento em 20 anos para quitação do débito, Minas Gerais, do ex- presidente Itamar Franco, e o estado do Rio Grande do Sul.

No ano de 1993, por outro lado, as taxas de inflação continuavam exorbitantes e em cerca de 2700% a.a. – maior índice medido para um ano na história. No gráfico abaixo, está representada a evolução da inflação inercial no Brasil durante a década de 1980 até 2007.

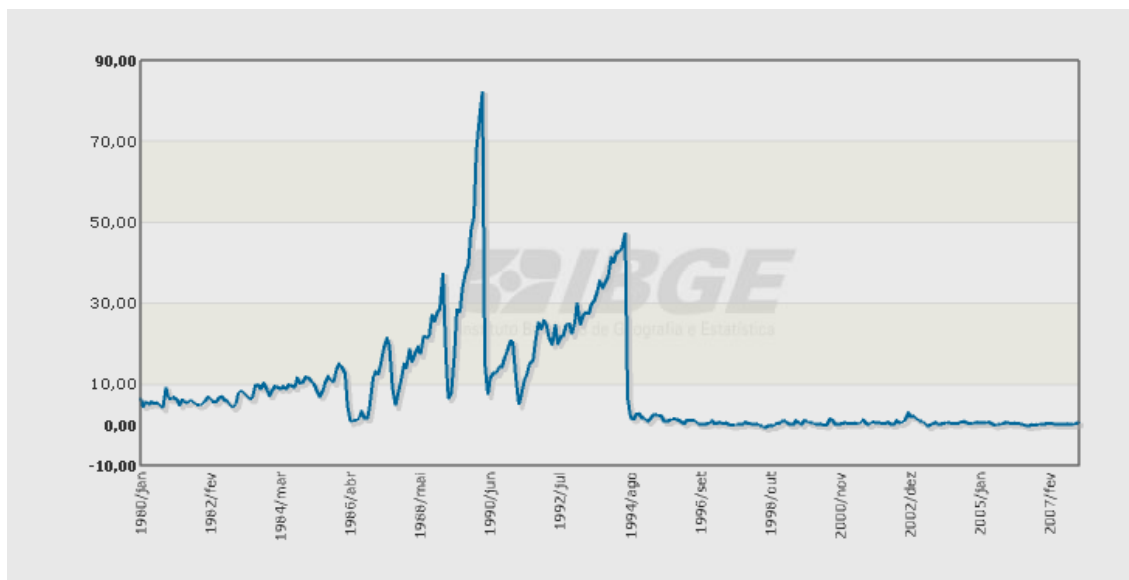


Gráfico 4 - Inflação mensal entre 1980-2007.

Fonte: IBGE (2007).

Diferentemente das tentativas anteriores, o Plano Real não se baseou no congelamento de preços e salários, também não estabelecendo uma nova moeda imediatamente. Foi criada a Unidade Real de Valor (URV), para desvincular os preços do Cruzeiro Real e que depois seria convertida diretamente para o Real, cuja primeira emissão ocorreu em 1º de julho de 1994.

Lastreado por reservas internacionais na exata proporção ao dólar, o real começou a circular com valor acima da moeda americana, chegando a valer até US\$ 0,80. As importações de matérias-primas e máquinas ficaram mais atrativas e os produtos importados chegavam com os preços abaixo dos similares nacionais, o que pesou na balança comercial. O impacto na inflação foi imediato e o índice ficou em 18,57% de julho a dezembro.

Os resultados iniciais do Plano foram positivos: atividade econômica foi impulsionada, crescimento industrial na ordem de 7%, variação no PIB de 5,8%, e houve uma mudança importante no patamar de miséria no Brasil, onde o número de pessoas abaixo da linha de pobreza caiu 18,55%, conforme divulgado pelo IPEA. Outro dado do período revela que a proporção dos 10% mais ricos cresceu sua renda em 20%, enquanto para os 10% mais pobres o crescimento foi

de 33%. Com o resultado obtido com o êxito do Plano Real, Fernando Henrique se candidata a presidência e vence no primeiro turno em 1994.

Com a implementação do Plano Real e o alcance da estabilidade de preços, os estratos mais pobres da população são favorecidos pela ampliação do poder de compra de suas rendas. Renova-se a motivação para estudos de novas políticas para continuação do processo de melhora na distribuição de renda no país.

Porém, na análise dos dados do Gráfico 5, observa-se que durante o Plano Real não houve queda no índice que mede a desigualdade. Tal movimento se justifica pelas dificuldades impostas pela conjuntura econômica, que visava exclusivamente à estabilização da inflação. As taxas de juros estavam extremamente altas e o câmbio valorizado, o que enfraqueceu alguns setores da economia, gerando desemprego por parte daquelas empresas que não se ajustaram à globalização.

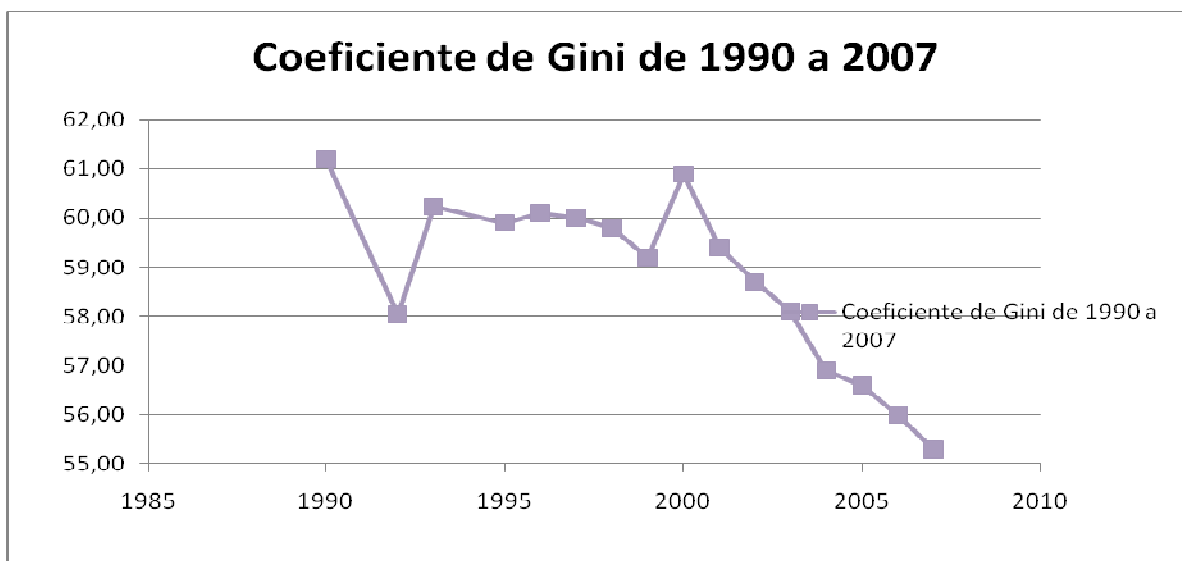


Gráfico 5 - Tendência da curva do Índice de Gini.

Fonte: IPEADATA (2007).

Após o ápice da desigualdade no Governo Sarney, nota-se que a tendência do indicador é de queda, principalmente no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Na citação abaixo, Barros, Henriques e Mendonça (2000) reforçam em sua análise que o Plano Real não influenciou os índices de desigualdade, só os manteve constantes, mas a pobreza sofreu significativas mudanças.

Em relação ao Plano Real não dispomos de evidência alguma de que tenha produzido qualquer impacto significativo sobre a redução no grau de desigualdade, apesar de a pobreza ter sofrido uma redução importante. Em função desse crescimento no grau de desigualdade entre os anos de 1992 e 1993 e da manutenção desse novo patamar, constatamos que o grau de desigualdade em 1999 é dos mais elevados nas últimas duas décadas, sendo apenas inferior aos valores do final dos anos 1970 e 1980 (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p. 38).

Em 1997, o Plano Real estava enfraquecido, o desemprego passava a atingir níveis alarmantes e o Brasil sofria com os impactos da economia globalizada, principalmente após a crise asiática, e com a crise na Rússia em 1998. Com o déficit continuamente crescente, o Brasil passa a ser o país mais provável a enfrentar um novo ataque especulativo. Principalmente por causa do déficit elevado, ter a moeda sobrevalorizada e o crescente estoque de títulos frente aos meios de pagamento, nestes anos de crise o Brasil teve baixas taxas de crescimento econômico e o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou taxas de crescimento moderadas entre 1994 e 1997. Em 1998, esta taxa caiu para 0,2%. No gráfico 6 estão representadas as taxas de crescimento do PIB em queda e a crise econômica no ano eleitoral, quando Fernando Henrique Cardoso se reelegeu com o mandato até 31 de dezembro de 2001.

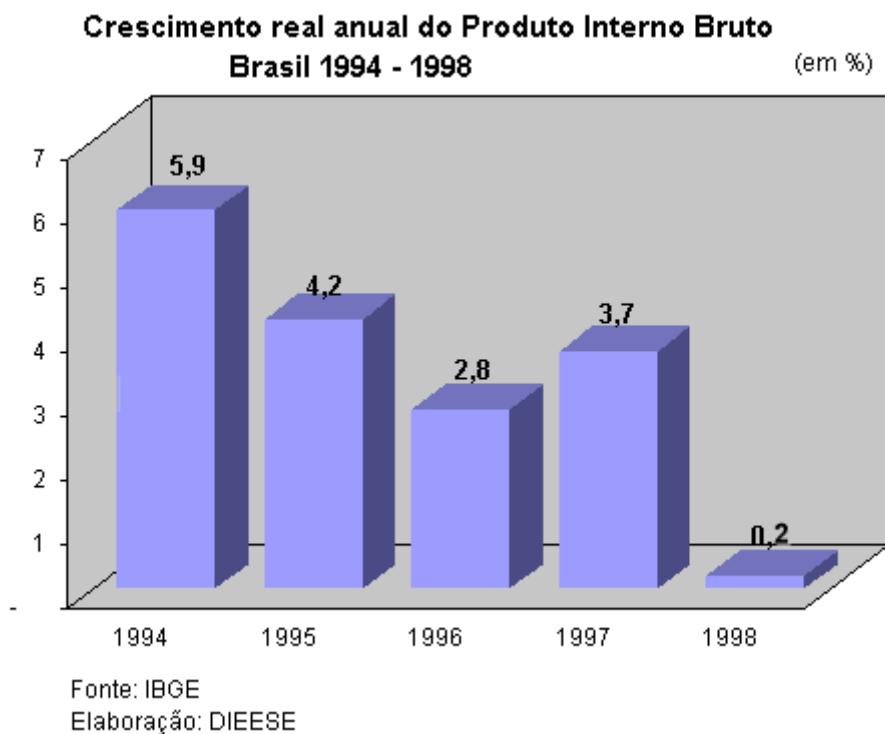


Gráfico 6 - Crise do Plano Real

No início do segundo mandato, em 1998, a crise financeira foi ainda maior. O que forçou o Brasil a abandonar o sistema de controle do câmbio por bandas e desvalorizar o Real. Em contrapartida, se elevaram ainda mais os juros. O ano 1999 se encerrou com o crescimento do PIB nulo, com crescentes níveis de inflação e alta na taxa de desemprego.

Porém, a partir dos anos 2000, a economia entrou em recuperação, o PIB cresceu (4,4%), principalmente com a ascensão das exportações incentivadas pelo governo para equilibrar a Balança Comercial. Recuperou-se a produção industrial e caiu a taxa de desemprego enquanto, por outro lado, o índice de Gini chegou a 0,609, revelando o problema da concentração de renda no Brasil.

3.2 POLÍTICAS SOCIAIS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE

O principal objetivo do Governo Fernando Henrique era, de fato, construir um novo modelo de desenvolvimento nacional que controlasse a inflação e retomasse o crescimento econômico. O crescimento econômico é entendido como a condição necessária para

resultados como a redução da pobreza e da desigualdade. Com o sucesso do Plano Real, o aumento da estabilidade da renda dos indivíduos e a redução das incertezas criaram bases para um bom funcionamento das políticas sociais, que atenuassem o gradual aumento da disparidade no nível de renda observado nas décadas de 1960, 1970 e 1980 no Brasil.

Porém, o que se observou foram grandes esforços para alcançar a estabilidade, submetendo o país a um baixo crescimento econômico e apenas à manutenção do índice de desigualdade, mas com redução do nível de pobreza. A maior crítica quanto às políticas sociais do Fernando Henrique é a mesma para diversos autores e está focada na "insensibilidade" de FHC quanto a estas questões.

Tais críticas confrontam com a implementação dos programas sociais, merecendo destaque a Bolsa-Escola (transferência de renda para as famílias que mantêm as crianças na escola), a Alvorada (atingindo os municípios de pior desempenho no IDH) e a Comunidade Solidária.

Quanto ao gasto referente aos programas sociais em nível federal, houve um crescimento expressivo, de 22%, durante o período de 1995 a 1998, representando um investimento necessário que gerou resultados a médio prazo e influenciou nas conquistas que viriam a ser alcançadas no governo Lula.

No segundo mandato de FHC, a nova orientação política, econômica e social leva ao decréscimo aproximado de 4% dos gastos sociais federais, já em 1999. Durante todo o período de Fernando Henrique na presidência (1995-2002), houve uma tendência de proteção social através da previdência social, o que pode justificar que aproximadamente 72,3% de todo o gasto social federal tenha se destinado à área de emprego e trabalho, abrangendo tanto políticas de proteção ao trabalhador quanto ao regime geral de Previdência Social e benefícios a servidores da União.

Enquanto isso, 13,7% do gasto social de verba federal é destinado à saúde e apenas 1,3% à educação (ensino fundamental). Embora, neste caso, haja complementos dos governos estaduais e municipais, fica evidente ao final do período que a estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994 restringiu a expansão do gasto social federal, pois cresceu bem menos do que outros campos do gasto público.

Conforme relatório do Banco Mundial, de 31 de março de 2001, no combate à pobreza, o Brasil apresentou progressos em seus indicadores, embora a pobreza continue inaceitável para os níveis de renda média brasileira. O relatório analisou a pobreza como sendo apenas insuficiência de renda ou consumo. Concluiu que, apesar das variações macroeconômicas, desde 1983 há uma tendência à queda da pobreza e uma importante

redução dos níveis da mesma a partir da estabilização de 1994. Definindo como pobre o indivíduo com renda familiar *per capita* inferior a R\$ 65 mensais (conforme preços de São Paulo, em 2001), o Brasil apresentaria cerca de 35 milhões de indivíduos vivendo em condições de extrema pobreza. Estes indivíduos considerados pobres apresentam dificuldades de acesso a serviços de saneamento e até de eletricidade e, geralmente, conseguem ingressar apenas no mercado informal de trabalho.

Conforme a tabela 3, a escolaridade média no Brasil é aquém do desejável, e a pobreza está estreitamente relacionada ao baixo nível de escolaridade brasileiro, inclusive a desigualdade educacional é responsável pela maior parcela da desigualdade de renda no Brasil. Enquanto 45% dos pobres possuem menos de um ano de escolaridade, quase não existem indivíduos pobres com mais de 12 anos de escolaridade.

Para Goldberg e Pavcnick (2007), o prêmio pago por qualificação no Brasil cresceu nas décadas de 1980 e 1990 e é um dos maiores pagos no mundo. A cada ano de estudos, a renda média aumenta cerca de 15%, conforme a tabela abaixo. A média de anos na escola para alunos com mais de 10 anos vem crescendo, o que gera um aumento na renda e diminui a pobreza no país.

Tabela 3 - Média de anos de estudo no Brasil

Ano	Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade
1995	5.2
1996	5.3
1997	5.4
1998	5.6
1999	5.8
2001	6.1
2002	6.2
2003	6.4
2004	6.6
2005	6.7
2006	6.9
2007	7.0

Fonte: IPEADATA (2007)

Neri (2000) critica a política social de FHC, pois, apesar de o Brasil apresentar um gasto social significativo quando comparado aos padrões da América Latina, em geral esse gasto é de baixa qualidade e mal direcionado, não atingindo a população extremamente pobre. Segundo o autor, a política de transferência de renda que traria maiores benefícios a longo prazo seria aquela que direcionasse as transferências para as crianças e escolas. Transferências voltadas para o futuro, e não direcionar a maior parte dos gastos sociais à Previdência. As crianças seriam o público mais desfavorecido da sociedade, e deveriam ser priorizados programas como os voltados para merenda escolar, intensificação do Bolsa Escola e vacinação.

Com a adoção do Plano Real, em julho de 1994, a ruptura do processo inflacionário reduziu a taxa de variação dos níveis de preços e aumentou o poder de compra da população, principalmente das classes mais pobres, até então desprovidas de mecanismos de defesa contra a inflação. Houve redução da desigualdade neste período, mas, conforme exposto por Fernandes (2003), o efeito de redistribuição da renda causado pela redução da inflação aconteceria apenas uma vez. Isto porque uma melhor distribuição de renda depende de uma política econômica de longo prazo, não sendo o controle da inflação suficiente para alterar o perfil distributivo da renda brasileira.

Durante o período do Plano Real há um aumento significativo nos rendimentos, mas pesquisas realizadas mostram que a renda permanece altamente concentrada na base superior da distribuição. Portanto, não houve efeito sobre o índice de Gini, que se manteve próximo a 0,60 durante o período, com uma queda em 1998 seguida de elevação nos anos de 1999 à 2002, já no segundo mandato. Ainda, segundo Neri (2000), o triênio 1993-1995 trouxe um aumento de renda de aproximadamente 12% ao ano para todas as classes, gerando um efeito redistributivo ilusório.

Não houve queda na desigualdade, o que houve foi uma queda na instabilidade da renda individual. Em 1996 observa-se a manutenção dos níveis de desigualdade, mas em seguida tivemos um período em que o Brasil ficou exposto a uma série de crises externas. E o ano de 1997 apresentou uma forte tendência à reconcentração da renda, onde começaram a se deteriorar os ganhos das camadas mais pobres gerados no biênio anterior. A falta de crescimento econômico no ano de 1998 elevou novamente o número de brasileiros considerados pobres (27,5% da população), estimulado pelo aumento do desemprego e pela desvalorização cambial. Apesar de o ano de 2000 ser o de maior crescimento econômico durante o governo FHC, foi também o ano de maior concentração de renda, quando o índice

de Gini foi de 0,609, o que comprovou que o crescimento econômico não é condição suficiente para a diminuição da desigualdade.

Apesar dos poucos avanços nos índices de distribuição de renda e o índice de Gini mantendo-se estável, foi confirmada a inexistência de políticas de distribuição de renda eficientes durante os anos de 1995 a 2002, ainda que o houvesse decréscimo significativo no nível de pobreza. A estabilidade econômica exigiu grandes esforços do governo, voltado para políticas monetárias e fiscais, que geraram também crescimento do PIB aquém do esperado para uma nação emergente, com o PIB variando negativamente em 1999, mas fomentando as estruturas das instituições que vão dar ao governo Lula as condições de exercer maiores investimentos em políticas sociais.

4 A EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO GOVERNO LULA

A desigualdade da renda no Brasil, medida pelo Índice de Gini, teve queda de quase 7% entre o quarto trimestre de 2002 e o primeiro trimestre de 2008, como mostra o levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado ao Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República.

O Índice de Gini, entre os assalariados no Brasil, passou de 0,538 no segundo trimestre de 2002 para 0,503 no quarto trimestre de 2007. As metas são otimistas e miram índices abaixo de 0,45, grau que ainda significa desigualdade alta.

Segundo Pochmann (2007), a previsão é de que o Índice chegue a 0,496 em 2009 e a 0,490 em 2010. Por outro lado, as perspectivas relativas à evolução das disparidades sociais não se revelam animadoras no Brasil, recentes levantamentos apontam que aproximadamente 34% da população brasileira está abaixo da linha de pobreza.

Comparando-se a nossa situação distributiva com a de países considerados desenvolvidos, a gravidade do caso brasileiro torna-se ainda mais explícita. Na Holanda, por exemplo, a renda média de um indivíduo rico é menos de quatro vezes maior do que a de um indivíduo pobre. No caso do Brasil, este parâmetro é de uma magnitude completamente distinta, a renda de um indivíduo entre os 10% mais ricos é, em média, quase trinta vezes maior do que a renda de um indivíduo entre os 40% mais pobres.

Em face da ainda destacada colocação do Brasil no ranking mundial de desigualdades sociais, a abordagem das tendências de queda do grau de desigualdade em questão torna-se bastante relevante. De acordo com pesquisa realizada, no ano de 1990, pelo BID, nosso país seria o penúltimo colocado nessa desagradável competição entre os que têm mais e os que têm menos. Ou seja, de que forma as políticas de estabilização da inflação e a implementação de políticas sociais podem reverter este problema histórico da concentração de renda no Brasil?

Conforme Soares (2008), esta é a dicotomia que divide as opiniões, primeiro porque deve-se ter cautela e não jogar fogos como defende o autor, porque apesar de estar atingindo uma melhoria na distribuição de renda com as políticas sociais e o bom crescimento econômico. Ainda precisamos, por outro lado, manter esta tendência por muito mais tempo para deixarmos de ser um país tão desigual.

4.1 O GOVERNO LULA

Com o fim da "euforia" originada da estabilização econômica ocorrida desde a implantação do Plano Real, FHC encerrou seu governo em um momento de estagnação da economia brasileira, deterioração do mercado de trabalho e o expressivo aumento das dívidas interna e externa. É neste contexto socioeconômico que a candidatura da então "esquerda" da política brasileira consegue ganhar forma em meados de 2002, na quarta tentativa de Luiz Inácio Lula da Silva chegar à presidência.

A economia brasileira enfrentou uma crise de desconfiança com o possível governo de Lula, principalmente em relação à posição do PT frente a assuntos como dívida externa, privatizações e abertura comercial. Conforme Fligenspan (2005), essa desconfiança rapidamente provocou ausência de financiamento internacional, elevação da taxa de câmbio e do Risco-País no sistema financeiro internacional.

O propósito do Governo Lula passou a ser a defesa da mudança do modelo existente até então, apresentando a dependência externa como o principal problema do Brasil a ser enfrentado. Seriam necessárias ações sobre os fatores determinantes na distribuição de renda, como a adoção de medidas redistributivas, além de citar questões como reforma agrária e programas de renda mínima. Destacam-se as políticas de combate à vulnerabilidade, a dependência externa e controle do déficit público. O governo defende a "ruptura" com as ideias neoliberais, propondo a retomada das propostas desenvolvimentistas que abordam assuntos como distribuição de renda e maior participação dos trabalhadores no processo.

Porém, as medidas tomadas pelo governo Lula tranquilizaram os mercados. Com a divulgação da Carta ao Povo Brasileiro, em junho de 2002, Lula ressalta a necessidade de transição entre governos sem decisões unilaterais, assegurando o crescimento com estabilidade e respeitando os contratos do país.

Na publicação do programa Um Brasil para Todos, onde permanece a ideia de mudança de políticas, mas de maneira mais moderada, excluindo ideias identificadas como "radicais", como os conceitos de "ruptura" com o modelo existente. Foi mantido, no entanto, o foco no papel do governo em promover a inclusão social, a distribuição de renda e a redução das desigualdades estruturais do Brasil.

Houve continuidade da política macroeconômica do governo FHC, que se baseava na

combinação entre as políticas monetárias, cambial e fiscal, voltadas favoravelmente para o controle da inflação, mas não tinham o foco social que o projeto de governo do novo presidente previa. Essa combinação era baseada em um programa de metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio livre associado a uma crescente abertura financeira, e tinha como objetivos principais a estabilidade de preços, além da proteção das reservas contra choques internacionais e ataques especulativos.

A ampliação do superávit fiscal primário como percentual do PIB demonstrava a vontade do governo em parecer confiável quanto à administração das contas públicas, principalmente quando se divulgou a meta de superávit de 4,25% do PIB, mais do que o exigido pelo FMI em 2002, segundo o autor Fligenspan (2005). O Governo Lula também manteve a alta na taxa de juros durante o início de 2003 e priorizou o combate a uma inflação crescente.

É consenso para diversos autores que, ao assumir o governo após a bem sucedida estabilização da inflação inercial, anseio dos brasileiros desde a década de 1980, não havia outra possibilidade para o governo, senão a de manter semelhanças com o governo anterior para superar a crise.

No ano de 2002, o cenário doméstico recessivo acompanhado por um ritmo lento de crescimento, principalmente dos setores ligados ao mercado interno e a inflação acima do projetado, resultaram na expansão de apenas 0,5% do PIB e em aumento da dívida pública ao final de 2003. Por outro lado, um cenário internacional favorável possibilitou, a partir deste mesmo ano, a continuidade da melhora nos indicadores externos, elevando as exportações e o saldo comercial no biênio 2003-2004, muito além das expectativas. Ao final de 2003, o Brasil alcançou um superávit em transações correntes de US\$ 4,1 bilhões, resultados que deram credibilidade ao governo e encerraram as incertezas que ainda pairavam com relação ao governo Lula.

No ano de 2004, a economia brasileira apresentava nova trajetória para o crescimento, facilitado pela flexibilização da política monetária em 2003 e pela ausência de crises externas. Nestas circunstâncias, o Brasil apresenta o melhor desempenho da década, com crescimento de 5,2%. O superávit comercial acumulado de 2004 superou em aproximadamente 36% o resultado de 2003, auxiliando na redução da vulnerabilidade externa.

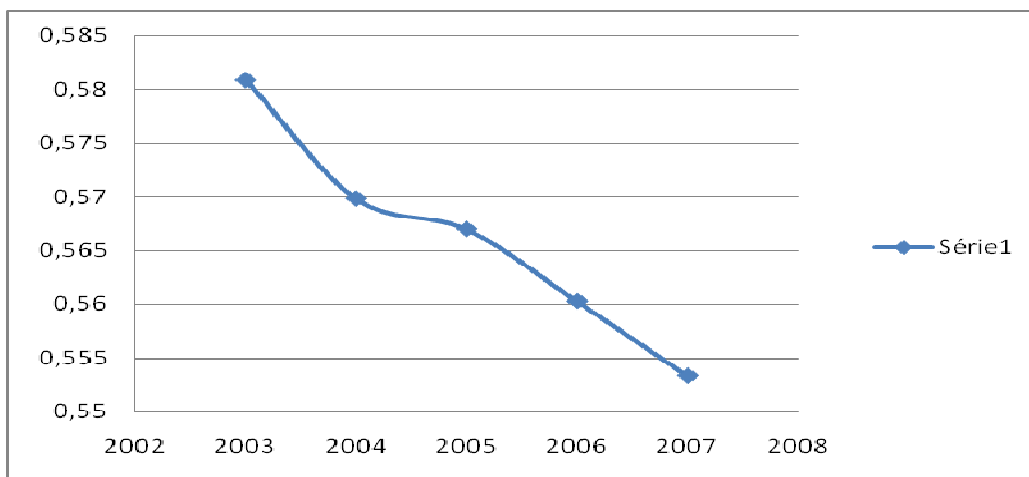


Gráfico 7 - Evolução do coeficiente de Gini no Governo Lula.

Fonte: PNAD (2007).

O Gráfico 7 mostra a tendência de queda do índice de Gini nos últimos anos, mostrando uma melhora gradual de nossa distribuição de renda no Brasil, durante o Governo Lula, alavancado pela recuperação econômica e pela redução nas taxas de desemprego do período.

O principal objetivo de Lula durante o primeiro período de seu governo seria a redução da relação entre dívida pública e PIB, que demonstra a capacidade de honrar a dívida, ou seja, a solvência do governo. Essa relação cresceu durante todo o período FHC. Por conta do baixo desempenho no primeiro ano do governo Lula, houve uma contínua trajetória ascendente, alcançando aproximadamente 57%. Através de esforço fiscal, foi visível a melhora da situação em 2004, com superávit acima da meta e crescimento significativo do PIB, de modo que a relação dívida pública-PIB reduziu-se para aproximadamente 52%. Porém, esse resultado foi obtido por meio da redução nos gastos sociais e em infra-estrutura.

As medidas tomadas em nível federal influenciam os Estados, mas há um grave desequilíbrio no nível de distribuição de renda entre os estados, que ainda é muito alto no Brasil. Segundo IPEA (2009), o estado mais desigual do Brasil passou a ser Alagoas, cujo índice de Gini aumentou de 0,63 para 0,69 e fez os alagoanos subirem 10 posições nesse ranking. O Estado menos desigual continua sendo Santa Catarina, a despeito de uma pequena elevação no índice de Gini, de 0,55 para 0,56.

Em 2005, os resultados das políticas sociais do governo passaram a surtir efeito. Enquanto a renda média da população subiu 1,6% em relação ao ano anterior, a renda dos 10% mais pobres subiu 7,5% e a renda dos 10% mais ricos subiu apenas 0,9%. Situação

similar aconteceu em 2007, quando a renda média teve alta de 3,2%. Já os 10% mais pobres tiveram ganhos de 9,4% e os 10% mais ricos viram sua renda aumentar 2,6%.

Outros dados mostram a redução da desigualdade. Por exemplo, em 2003 a renda dos 10% mais ricos era 27,3 vezes maior que a dos 10% mais pobres. Em 2007, essa relação foi para 23,5, com uma queda de 13,9%. Programas sociais são um dos principais motivos para explicar esta queda da desigualdade, juntamente com os aumentos do salário mínimo. Segundo o presidente do IPEA, o economista Márcio Pochmann,

O Brasil está diante de um cenário que aponta para a redução da desigualdade, mas ainda precisa aplicar outras medidas para manter a tendência, dando ênfase para as políticas tributárias progressivas (POCHMANN, 2007, p.).

A tabela 4 mostra a tendência declinante do número de domicílios com renda abaixo da linha da extrema pobreza. Muito desta queda é explicada pela política social do governo Lula e o programa Bolsa Família. Para Soares (2006), a renda do trabalho responde pela maior parte da alteração da concentração de renda, e o Bolsa Família também teve impacto importante na queda da desigualdade, porém, segundo o autor, o mercado de trabalho é o principal responsável pela queda da desigualdade, e dessa forma a redução pode ser sustentável. No caso dos programas de transferência, como o Bolsa Família, o orçamento deveria manter uma tendência crescente para sustentar queda da desigualdade.

Tabela 4 - Proporção dos domicílios com renda domiciliar per capita inferior a linha de extrema pobreza

1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
0,14	0,10	0,11	0,11	0,10	0,10	0,11	0,09	0,11	0,09	0,08	0,06	0,06

Fonte: IPEA (2007).

Mesmo após a queda da desigualdade, conforme IPEA (2006), o país permanece entre os mais desiguais do planeta, sendo que aproximadamente 95% dos países analisados apresentam resultados melhores em relação ao Brasil. Para alinhar-se aos países de desenvolvimento similar, o Brasil necessitaria de mais algumas décadas de redução na concentração de renda. Outro ponto essencial é a manutenção das políticas públicas voltadas

para o combate à desigualdade de renda que, ainda segundo o IPEA (2006), atuariam em quatro frentes:

- a) Equalizar as oportunidades para adquirir capacidades - Redução da Diferenciação salarial, principalmente do aumento da qualificação, melhorando a educação e a capacitação profissional.
- b) Equalizar as oportunidades para utilizar produtivamente as “capacidades” - a ocupação, com a criação de novos empregos de qualidade, tanto no setor formal quanto no informal, independentemente da região de localidade ou do ramo de atuação.
- c) Reduzir a desigualdade de tratamento dos trabalhadores no mercado de trabalho, onde trabalhadores com a mesma qualificação são diferenciados por sua raça, sexo, ou qualquer outra característica, devem ser corrigidos através de políticas públicas ou de mudanças nas legislações.
- d) Trabalhar para tornar o sistema tributário e o gasto público mais eficiente e progressivo- Impostos progressivos beneficiariam os pobres, incidiriam mais sobre os ricos e diminuiriam o grau de desigualdade.

4.2 POLÍTICAS SOCIAIS DO GOVERNO LULA

O programa de governo de Lula apresenta as reformas sociais como eixo do desenvolvimento. Também se apresenta o que é chamado de um novo modelo de desenvolvimento, que seria composto de crescimento econômico, inclusão social e justiça ambiental. Ao apresentar suas propostas de inclusão social, afirma não haver desenvolvimento consistente enquanto cerca de 53 milhões de pessoas são excluídas do direito à cidadania. Para mudar a rotina de políticas assistencialistas adotadas até então, assume a responsabilidade de implementar uma política de inclusão social de âmbito nacional, através de políticas de ampliação de empregos, de redução da desigualdade da distribuição de renda e da adoção de programas de renda mínima.

Com as metas traçadas para implementação de políticas de alcance social, o governo demonstra preocupação com a expansão da miséria no Brasil. O Programa de Governo de 2002 da Coligação Lula Presidente apresentou um discurso enfático sobre a pobreza e a desigualdade existentes no país. Tem como foco principal de suas políticas sociais o caso das famílias que não conseguem adquirir os alimentos necessários, principalmente pela falta de

renda, ocasionada pelos altos índices de desemprego. Neste contexto, o Programa Fome Zero tem como objetivo a erradicação da fome no Brasil, para que, conforme dito por Lula em sua campanha, todo brasileiro possa realizar no mínimo três refeições por dia. Após seu fraco desempenho no início do ano de 2004, o governo criou o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, centralizando os programas sociais, e acabou optando pela unificação dos programas de transferência de renda vigentes: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás - no chamado Bolsa Família.

O Bolsa Família tinha como objetivo transferir renda para famílias em situação de pobreza (renda per capita de R\$ 50,01 à R\$ 100,00) e em situação de extrema pobreza (renda per capita de até R\$ 50,00) e foi criado oficialmente em outubro de 2003, voltado especificamente para as classes menos favorecidas da população. O benefício deve ser associado ao acesso a direitos básicos: saúde, alimentação, educação, entre outros. As prefeituras municipais são responsáveis pelo cadastro das famílias participantes, enquanto estas famílias devem obedecer a algumas condições para garantir o benefício, como manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando as escolas, cumprir o calendário de vacinação, além de ser necessário o acompanhamento pré-natal para gestantes. Cada família receberia inicialmente entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00, dependendo da renda familiar per capita e do número de crianças e adolescentes com até 15 anos. O foco do programa, em famílias com crianças e adolescentes, se justifica pelo alto nível de carência nessa faixa etária. No Brasil dos dias atuais, a probabilidade de uma criança ser pobre é muito maior em relação a um idoso.

A evolução constante do Bolsa Família atende a uma necessidade da população mais carente do Brasil. No ano de seu lançamento, 2004, o programa atendeu pouco mais de 3 milhões de famílias. No ano seguinte, o Bolsa Família já atendia aproximadamente 6,5 milhões de famílias, concentradas, em sua grande maioria, na região Nordeste do Brasil. Em 2007, o programa já atendia em torno de 11 milhões de famílias, conforme o gráfico 8, que mostra a evolução do atendimento de famílias do Bolsa Família no governo Lula. Com a atualização dos valores para ingressar no programa, passaram a ser consideradas em situação de pobreza as famílias com renda per capita entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, e em situação de extrema pobreza as com renda per capita abaixo de R\$ 60,00.

Neri (2006) identifica o Bolsa Família como um programa moderno, onde o efeito multiplicador da renda gera o resultado de redução da pobreza mais eficientemente que via salário mínimo. Discorda das críticas relacionadas à fiscalização do programa, uma vez que outras atividades precisam ser mais fiscalizadas, em controvérsia às críticas e às investigações

que envolveram desvios de dinheiro público. Por outro lado, é inegável que o impacto do programa Bolsa Família na renda dos domicílios considerados pobres ou extremamente pobres aumenta a popularidade do presidente Lula e deixa para os próximos governos a responsabilidade de manter tal benefício.

O governo focalizou sua política social nas partes pobres e miseráveis da população, enquanto que outros investimentos do governo deixaram de ser prioridade. A classe média supriria suas necessidades de educação, saúde e previdência através da contratação de serviços no mercado.

A queda da desigualdade de renda durante o governo Lula e a maior parte da recente redução da pobreza e, principalmente, da extrema pobreza, é uma consequência direta da concomitante redução na desigualdade. Com base nos dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), constatou-se uma queda no grau de concentração de renda de 4,6% entre 2001 e 2005. Com esta redução, o Brasil alcança o menor nível de desigualdade de renda desde a implantação do PNAD.

Número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - Brasil, 2004 - 2007

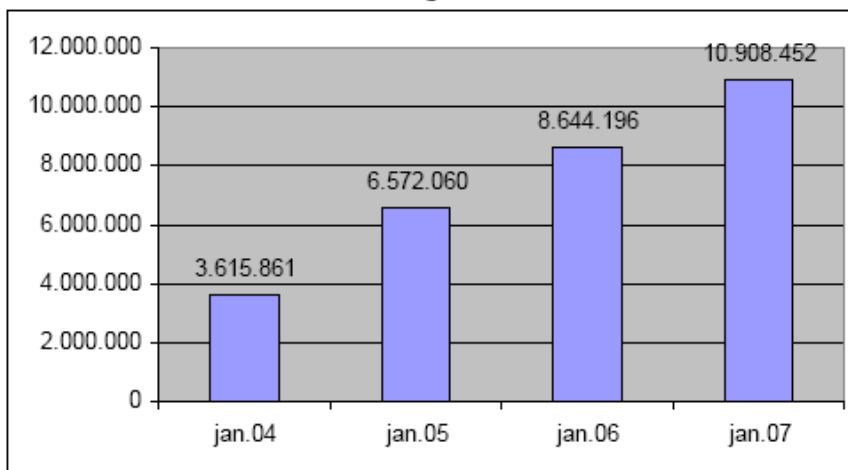


Gráfico 8 - Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2008).

A região Nordeste é a mais beneficiada pelo Bolsa Família, que em junho de 2007, superou a barreira dos 11 milhões de beneficiados — 57,37% deles em Estados nordestinos, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, enquanto 58,91% do repasse do programa são destinados à mesma região.

As novas políticas sociais do governo Lula estão contribuindo para o crescimento econômico e redução das desigualdades sociais. Essa é uma questão importante, sobretudo quando a média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, que oscilou entre 0,04% em 1998 e -0,02 em 2003, enquanto no período de 2004 a 2008 foi de 4,8% em média, indicando que a mudança na política social, sistematicamente acusada de retrair os investimentos e impedir o crescimento econômico, tiveram relação com o crescimento do PIB.

Não se deve esquecer que as políticas sociais são mais do que simplesmente garantir acesso a bens e serviços. São também mecanismos de realização de direitos de cidadania, e foram estratégias fundamentais de expansão do Estado social e do crescimento econômico.

Por outro lado, a abrangência de políticas sociais é restrita, os benefícios e programas não atingem mais do que 25% da população que teria direito, com exceção apenas do principal programa do governo Lula, o Bolsa Família, que vêm crescendo nos últimos anos.

Para Boschetti e Behring (2003), os sucessivos ajustes fiscais realizados nos últimos anos fizeram com que o comportamento da alocação de recursos para as políticas sociais, e de modo específico para a seguridade social, assumissem um caráter regressivo e restritivo. Isto teria permitido apenas o desenvolvimento de mecanismos compensatórios, que focalizam as políticas sociais nas camadas mais pobres da população, e que não alteram profundamente a estrutura das desigualdades sociais. A forte ampliação da carga tributária brasileira não tem se revertido em ampliação de políticas sociais universais e redistributivas. Ao contrário, nossa carga tributária é regressiva, porque os impostos e contribuições incidem sobre os trabalhadores e o consumo. Assim, a tributação não promove redistribuição de renda e riqueza; ao contrário, contribui para sua concentração.

Mesmo com os investimentos crescentes, mas ainda escassos, diante da dimensão da pobreza e das desigualdades sociais, tais investimentos destinados apenas à população em situação de pobreza absoluta, sob rigorosos critérios de acesso, como é o caso do Programa Bolsa Família, continuam essenciais, sem o que a real transformação necessária na estrutura social não se concretizará. As perspectivas para as políticas apontadas serão determinadas pela orientação da política macroeconômica, que podem constituir estratégias importantes para alavancar o crescimento econômico e reduzir as desigualdades sociais, ou podem ser compreendidas como entraves ao crescimento econômico. Então, segundo as autoras, não basta a simples manutenção do Bolsa Família como estratégia de transferência de rendimentos, sem que haja articulação com políticas de inserção em empregos estáveis, pois,

de tal forma, continuarão os entraves econômicos e as baixas taxas de crescimento econômico.

Por outro lado, dados do IPEA mostram que a "redistribuição" de renda ocorrida durante o período 2002-2004 seria suficiente para retirar mais de cinco milhões de brasileiros da situação de extrema pobreza. E, com a elevação do atendimento nos programas sociais dos anos seguintes, ainda mais brasileiros melhoraram o nível de renda, principalmente porque contaram com o estímulo das políticas sociais do governo Lula, sobretudo pela criação e ampliação do Programa Bolsa Família.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Soares (2008),

Um país que se parece com o Canadá em termos de desigualdade não pode se parecer em nada com o Brasil de hoje. A continuar a redução de nosso coeficiente de Gini a 0,7 ponto ao ano pelos próximos 24 anos, não será possível ter grandes favelas coexistindo com condomínios de luxo, indivíduos à beira da fome no sertão do Cariri vivendo no mesmo país cujos céus são cruzados por executivos viajando na segunda maior frota de aviões particulares do mundo, nem um exército de empregados particulares passando as roupas, encerando os pisos e lavando os banheiros da classe média. Pensar aonde o presente ritmo de redução do coeficiente de Gini levará este novo país, em meros 24 anos, mostra que podemos estar no início de uma revolução no nosso padrão civilizatório (SOARES, 2008, p. 16).

Partindo desta consideração, este trabalho objetivou apresentar e analisar o comportamento da distribuição de renda no Brasil desde os anos 1970, durante o milagre econômico; a década de 1980, com o problema da inflação inercial; o governo Fernando Henrique Cardoso e a estabilização econômica; e o governo Lula, que manteve a estabilização e as políticas econômicas, fazendo uma análise das políticas sociais voltadas para a massa de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza no país.

No capítulo 2, o objetivo foi discutir as concepções sobre a distribuição de renda funcional e pessoal de renda, para depois apresentar as técnicas de mensuração da distribuição de renda. Dentre estas técnicas, o índice de Gini, apesar de focar o lado da renda e não o do consumo e da satisfação pessoal, é o principal indicador de comparação entre economias. Por isso, foi continuamente usado neste trabalho para medir as diferentes conjunturas dos períodos analisados.

O caso brasileiro também foi abordado no segundo capítulo. Acerca da distribuição de renda concluiu-se que a origem do perfil concentrador de renda encontra-se no período colonial, mas passou a despertar maior interesse da sociedade na década de 1960. Para ilustrar a má distribuição de renda, discutiu-se também um ranking entre os países e um mapa da distribuição de renda no mundo, onde o Brasil está entre os piores do mundo, se igualando a países como a África do Sul, que viveu décadas de *apartheid*.

Resistindo tanto aos governos militares quanto aos governos Sarney e Collor, a desigualdade de renda atingiu seu ápice na década de 1980, e ainda com a perda de valor dos meios de troca, principalmente dos cidadãos mais pobres, que são os que mais perdem com a inflação. Apesar de vários planos tentarem a estabilização, foi apenas em 1994 que o Plano Real conseguiu frear os preços e garantir uma nova conjuntura da economia brasileira.

O governo Fernando Henrique Cardoso foi muito voltado para a manutenção da estabilidade, fantasma de duas décadas, que exigia uma série de esforços macroeconômicos. Por isso, muitos autores criticaram os oito anos do governo tucano, mas o Brasil, apesar de não ter melhorado em relação à distribuição de renda, enfrentou crises econômicas e ficou mais forte a ponto de flexibilizar o câmbio e baixar os juros sem a volta da inflação.

O Plano Real gerou a estabilidade também na renda individual e no aumento do poder aquisitivo das classes mais baixas, condição necessária para políticas sociais eficientes, mas que não surtem efeito na distribuição de renda, pois no ano de 2000 o coeficiente de Gini foi de 0,609, maior do período do Plano.

O Governo Lula e as tendências do Brasil, no quesito distribuição de renda, foram abordados no terceiro capítulo, no qual se buscou mostrar a continuidade das políticas econômicas com resultados superiores de crescimento do PIB, mostrando que a economia do país está mais forte. Ressaltou também o diferencial social do governo Lula, que atende a mais de 11 milhões de brasileiros com o programa Bolsa Família, que vem conquistando popularidade com as melhoras constantes nos indicadores de distribuição de renda.

A tendência de queda dos índices de desigualdade da distribuição de renda merece destaque, visto que houve expressiva melhora e também redução da pobreza. Durante o governo Lula foram implantadas as políticas sociais capazes de reduzir os graus de desigualdade e a pobreza, mas foi o governo Fernando Henrique que fomentou as condições necessárias para uma melhor distribuição de renda. Por isso, o período entre 1995 e 2007 compreende uma nova tendência decrescente dos índices de desigualdade de renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, Ricardo. P.; MENDONÇA, Rosane. A evolução do bem estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das últimas três décadas – 1960/90. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, 1995.

_____. O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza. **Texto para discussão**. Rio de Janeiro, n. 528, 17 p., 1997.

BARROS, Ricardo P.; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza; Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BÊNI, Duilio A.; MARQUETTI, Adalmir; KLOECKNER, Rafael. A desigualdade econômica do Rio Grande do Sul: primeiras investigações sobre a curva de Kuznetz. **Ensaio FEE**. Porto Alegre v. 23, p. 443-446, 2002.

BOSCHETTI, Ivanete Salete; BEHRING, Elaine R. Seguridade social no Brasil e perspectivas do Governo Lula. **Universidade e Sociedade**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 9-21, 2003.

CAMARGO, José Marcio; GIAMBIAGI, Fábio. **Distribuição de renda no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CARDOSO JR., José Celso; POCHMANN, Márcio. **Raízes da Concentração de Renda no Brasil**. Brasília/Campinas, 2000.

FERNANDES, André Eduardo S. Distribuição de Renda e Crescimento Econômico: uma análise do caso Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 159, p. 345-352, jul./set. 2003.

FERRARI FILHO, Fernando. A ortodoxia do Governo Lula da Silva e a busca da esperança perdida de uma preposição de política econômica alternativa. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n.1, p. 125-134, jun 2005.

FLIGENSPAN, Flávio Benevett. Dois anos de Governo Lula: da crise às amarras do crescimento. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 135-156, jun 2005.

FREITAS, Fernando Celso Garcia de. Apresentação sobre a Vida e a Obra de Vilfredo Pareto. In: **Manual de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1995.

FURTADO, C. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GOLDBERG, Pinelopi K.; PAVCNICK, Nina. Distributional effects of Globalization in developing countries. **Journal of Economic Literature**. v. XLV, p. 39-82, mar. 2007.

GUIMARÃES, Patrick Wohrle. Distribuição de renda e Pobreza no Brasil no período de 1995-1999. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 16., 2008, Caxambu. **Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais**. Caxambu, 2008. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008>>. Acesso em: 15 out. 2009.

HOFFMANN, Rodolfo. Distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2 (19), p. 213-235, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V11-F2-S19/02-Hoffmann.pdf>>. Acesso em 15 out. 2009.

_____. **Distribuição de Renda: medidas de desigualdade e pobreza**. São Paulo: EDUSP, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **IPEADATA**. 2006a. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em 15 nov. 2009.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. 2006b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2006/default.shtm>>. Acesso em: 20 out. 2009.

KOUJIANOU, Pinelot Goldberg; PAVNICK, Nina. Distribution Effects of Globalization in Developing Countries. **Journal of Economic Literature**, v. XLV, p. 39-82, mar. 2007.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

MIGLIOLI, Jorge. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1982.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Programa Bolsa Família**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 20 out. 2009.

NERI, Marcelo. **Análise do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família: Impacto sobre pobreza, desigualdade e focalização**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications>>. Acesso em: 10 set. 2009.

_____. Conseqüências de uma política social mal direcionada. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, p. A-3, 16 maio 2000. Disponível em: <<http://www.fgv.br/ibre/cps/artigos/gazeta/2000/Gazeta03.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2009.

PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio. **Manual de Economia**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

POCHMANN, Márcio. **Comunicado da Presidência IPEA. PNAD 2007 número 9: primeiras análises. Pobreza e mudança social**. V. 1. 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Pnad_2007_AnalisesPobreza.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2009.

_____. **Relações de trabalho e padrões de organização sindical no Brasil**. São Paulo: LTR, 2003.

PRADO, C. Júnior. **História Econômica do Brasil**. 34 ed. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1976.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento Humano e IDH**. 2009. Disponível em <www.pnud.org.br/>. Acesso em 15 nov. 2009.

RAMOS, Lauro. Desigualdade de renda e crescimento econômico no Brasil: 1976-1985. **Revista de Econometria**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 181-193, nov. 1990a.

_____. Interpretando variações nos índices de desigualdade de Theil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 20, n. 3, p. 479-488, dez. 1990b.

REIS, José Guilherme de Almeida; RAMOS, Lauro. **Distribuição de Renda: aspectos teóricos e o debate no Brasil**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SALM, Cláudio. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel (Orgs.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasil/Cap_08_Sobrecenteq uedadesigualdade.pdf>. Acesso em: 20 out. 2009.

SILVEIRA, F. G. Impacto das transferências governamentais e da tributação na distribuição de renda no Brasil. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 171-184, jun. 2003.

SOARES, Serguei Suarez Dillon. **O ritmo da queda da desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico internacional**. Texto para discussão IPEA n. 1339. Brasília, 19 p., 2008.

WORLD BANK. World Development Indicators. In: _____. **Human Development Report 2009**. Washington DC, 2009. Disponível em: <www.hdrstats.undp.org/indicators>. Acesso em: 15 nov. 2009.

WORD MAP GINI COEFFICIENT . In: **WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre**. [S.l.:s.n.], 2008. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/File:World_Map_Gini_coefficient.png>. Acesso em: 10 set. 2009.