Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil

Carlos Aguiar de Medeiros

Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

Resumo

De acordo com o diagnóstico dominante hoje nos meios acadêmicos, a persistente pobreza e a elevada concentração de renda no País decorrem da desigual distribuição de ativos (especialmente o educacional) e das distorções da política pública. Deriva dessa interpretação um conjunto de políticas voltadas a uma alocação dos gastos sociais. Após uma breve revisão dessa literatura, desenvolve-se, no presente artigo, uma interpretação macroestruturalista em que crescimento econômico, desníveis setoriais, evolução do salário mínimo e fatores institucionais possuem especial importância. Esse diagnóstico informa, conseqüentemente, um outro desenho de políticas voltadas a atender a uma maior justiça distributiva.

Palavras-chave

Pobreza; distribuição de renda; políticas sociais.

Abstract

According to the academic mainstream the Brazilian persistent poverty and the high income concentration are consequences of an unequal assets distribution (mainly human capital) and distortioned social policies. After a brief review of this line of thought a macro structuralist approach is developed pointing out the influence of the economic growth, sectoral unbalances, minimum wages and institutional aspects on poverty and income distribution. In order to achieve a less unequal society the two approaches stress different social policies.

Os originais deste artigo foram recebidos por esta Editoria em 20.03.03.

Introdução

Ao lado da pobreza que aflige cerca de 54 milhões de brasileiros, 31% do total de habitantes do Brasil[1], possivelmente nenhum outro aspecto desperte tanta perplexidade ou indignação como a evidência da concentração de renda no País. Com efeito, paralelamente aos elevados índices da pobreza absoluta que aflige milhões de brasileiros, o que causa indignação na sociedade brasileira e a singulariza internacionalmente é o contraste entre as carências dos mais pobres e a ilimitada abundância material dos mais ricos. De acordo com os dados do Banco Mundial relativos a 152 países (World Bank, 2001), apenas cinco — República Central Africana, Serra Leoa, África do Sul, Suazilândia e Nicarágua — possuíam índices de concentração de Gini superiores ao do Brasil. Aumentar a coesão social, reduzir o atual grau de concentração de renda e os níveis de pobreza constituem, assim, um desafio para qualquer governo socialmente progressista.

Face a esse quadro, o desenho de políticas públicas voltadas ao combate à pobreza e à iniqüidade distributiva ganha crescente importância política. De forma distinta de outros momentos em que a discussão sobre distribuição de renda se afirmou no País, a maior parte das análises recentes caracteriza-se, no plano acadêmico, por uma excessiva concentração nas suas dimensões quantitativas. Ao lado da ênfase no tratamento dos dados, os estudos contemporâneos sobre distribuição de renda no Brasil referem-se quase exclusivamente à sua dimensão pessoal, obtida, basicamente, a partir das rendas do trabalho. Outras dimensões, como a parcela salarial no produto e sua relação com os preços relativos e as margens de lucro, encontram-se escassamente presentes na literatura atual. Essa ausência é particularmente importante na

[1] Dados de 1999, segundo as tabulações especiais elaboradas por Sonia Rocha a partir da PNAD. O critério adotado baseia-se em estimativas sobre a linha de pobreza a partir dos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE. Os dados adotados no documento **Projeto Fome Zero** (INSTITUTO..., 2001) estipulam uma linha de pobreza em que os pobres são os que possuem renda familiar *per capita* de até US$ 1,08 (câmbio de setembro de 1999) por dia, com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria. Sob esse critério, o número absoluto de pobres era, em 1999, de 35 milhões, 21,9% da população. Neste estudo, os dados sobre pobreza serão extraídos do trabalho de Rocha (2001).

medida em que, ao longo dos anos 90, como atestam os dados das Contas Nacionais, houve significativa redução da participação dos salários na renda nacional.

No plano propositivo, predomina hoje um amplo ecletismo, onde propostas de políticas públicas emergenciais e estruturais egressas de distintos diagnósticos são combinadas. No entanto, ainda que nem sempre sejam explícitas e claras, inevitáveis questões teóricas e interpretativas sobre as transformações estruturais ocorridas no País, nas últimas décadas, emergem sistematicamente e informam, de maneira diversa, as sugestões de políticas públicas. Talvez seja possível dizer que, em torno das relações entre crescimento econômico, distribuição de renda e pobreza, as distintas interpretações revelam, com maior freqüência, suas diferenças analíticas. Isto é, as diferenças tornam-se mais amplas quando se investiga a estratégia econômica adequada a uma maior demanda por justiça distributiva.

A despeito de uma grande simplificação, poder-se-iam identificar duas diferentes posições. Segundo uma corrente amplamente dominante entre os economistas, para retirar os indivíduos de sua situação de privação e diminuir a iniqüidade distributiva, é necessário habilitá-los através de uma melhor distribuição de ativos (em particular o educacional). Como a ênfase aqui é posta essencialmente no lado da oferta, as implicações econômicas que decorrem dessa abordagem são, sobretudo, microeconômicas, voltadas a um melhor funcionamento dos incentivos de mercado. As amplas transformações ocorridas na economia brasileira, nos anos 90, em particular a abertura externa e a desregulação dos mercados, são consideradas positivas do ponto de vista da eqüidade e da redução da pobreza. As políticas sociais praticadas pelo Estado brasileiro ao longo da última década são, ao contrário, apontadas como as principais responsáveis pelo atual *status quo* distributivo. É necessária, em conseqüência, uma ampla reforma nas instituições e nos programas sociais, de forma a direcioná-los efetivamente para os pobres.

A distribuição de ativos, principalmente a terra, também faz parte de uma outra abordagem. No entanto, em relação à primeira, esta considera que uma ênfase muito maior deve ser posta no lado da demanda (crescimento econômico) e nos preços relativos, em particular nos dos bens de consumo de massa e nos de serviços públicos. A expansão do nível do emprego com elevação sustentada dos salários mais baixos ao lado da universalização dos direitos sociais — aspecto considerado central para uma via de crescimento menos desigualitária — requereria um conjunto de políticas públicas articulando o desenvolvimento econômico com a inclusão social. Nesse sentido, a avaliação sobre as transformações econômicas ocorridas nos anos 90 é inteiramente distinta. Embora a estabilização dos preços a partir de 1994 tenha apresentado efeitos positivos sobre a pobreza

e a distribuição de renda, as transformações subseqüentes, como o baixo crescimento econômico, a estagnação do emprego formal e o esgarçamento da estrutura industrial, evidenciaram implicações opostas sobre a eqüidade. Reconhecendo a natureza multidimensional da exclusão social, as políticas públicas voltadas ao combate à pobreza devem levar em consideração o lugar, o território diferenciado, onde se estruturam as relações sociais no País, e o envolvimento dos grupos sociais e das distintas instâncias do Governo. Trata-se, aqui, de buscar uma via de desenvolvimento econômico orientada para a redução das desigualdades.

Não se pretende, neste trabalho, analisar em detalhe as diferentes propostas sugeridas ou realizar um balanço da eficácia das políticas públicas ora em andamento no País. O objetivo aqui é mais modesto. Nas próximas seções, busca-se confrontar os distintos caminhos, as ênfases e as prioridades no enfrentamento da questão da iniqüidade distributiva e da pobreza que se depreendem dos principais diagnósticos.

O diagnóstico dominante

Entre os economistas que se dedicam ao estudo da pobreza e da distribuição de renda no Brasil, predomina um diagnóstico sobre suas causas e dimensões. A partir deste, vem emergindo um conjunto de propostas visando ações emergenciais e estruturais de combate à pobreza e de redução da iniqüidade distributiva.[2]

O crescimento econômico, que historicamente se afirmou no Brasil, responsável pela elevação da renda *per capita* brasileira a um patamar intermediário no concerto das nações, gerou, sublinha o diagnóstico, elevada concentração da renda ao não promover uma maior difusão de ativos entre a população. Privados de educação (o capital humano é hierarquicamente considerado o principal ativo), crédito e terra, amplos contingentes da população tornaram-se incapazes de obter uma renda suficiente para sua subsistência (os miseráveis) ou para ter acesso a um fluxo de bens e serviços compatível com o atual estágio da sociedade

[2] Um documento abrangente, que reúne e condensa diversos trabalhos que compartilham pontos de vista comuns e convergentes com o que se está considerando como pensamento dominante, foi recentemente publicado pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) (2001). Na mesma direção, destaca-se **Mapa de Ativos**: **Combate Sustentável à Pobreza**, da Fundação Getúlio Vargas/Centro de Política Social (FGV/CPS), de 2001.

brasileira.[3] Na outra ponta do perfil distributivo — os estudos referem-se exclusivamente aos 10% do topo da pirâmide distributiva[4] —, encontram-se indivíduos cuja renda se deriva da posse de ativos em que a alta taxa de retorno resulta precisamente da sua concentração. O mercado de trabalho — a análise refere-se exclusivamente aos rendimentos do trabalho — evoluiu no Brasil, sancionando e remunerando os indivíduos cuja dotação de recursos é extremamente desigual. Essa realidade afirmou-se entre nós pela cristalização de poderosas coalizões distributivas, responsáveis, num plano, por um excessivo protecionismo e intervenção do Estado na economia, base de uma ineficiente alocação de recursos e apropriação de *rents* por parte de grupos econômicos poderosos; e, num outro, pelo aprisionamento das políticas sociais a grupos de indivíduos organizados na defesa de seu auto-interesse. As falhas de governo na área social acabam por gerar falhas na sociedade pelo alijamento dos pobres dos vínculos com associações, clubes e partidos, ampliando sua marginalização social e política. Nessas condições, a questão central não diz respeito ao montante dos gastos, estes são considerados relativamente elevados; o problema é que são apropriados pelos ricos.

Tendo em vista essa *leyenda negra* atribuída ao desenvolvimentismo brasileiro[5] e ao leito procustiano em que se transformou o seu estado social, o crescimento econômico e a expansão do emprego são considerados fator de importância reduzida para o combate à pobreza ou para uma melhor distribuição de renda.

Emerge desse diagnóstico — que combina, com algum ecletismo, teorias e visões de Amartya Sen sobre a pobreza (Sen, 1981), com a neoclássica Economia do Bem-Estar e com os estudos do Banco Mundial dos anos 90

---

[3] A ênfase na distribuição de ativos atende ao segundo teorema da teoria neoclássica da Economia do Bem-Estar, segundo a qual qualquer distribuição de renda pode ser obtida por uma redistribuição da dotação de fatores produtivos. Assim, se a sociedade quiser uma distribuição mais eqüitativa, é necessário alterar a distribuição de ativos. No documento do IETS, considera-se que "(...) o acesso diferenciado a ativos econômicos está na raiz da desigualdade de renda" (IETS, 2001, p. 33). A mensagem ideológica principal é "(...) toquem na distribuição inicial de recursos, mas, por favor, não toquem no mecanismo de mercado" (Cesaratto, 2001).

[4] Utilizando-se como corte a distribuição por decis, "A renda familiar *per capita* mensal não precisa atingir 700 reais para que se esteja entre os 10% mais ricos da população brasileira" (IETS, 2001, p. 5).

[5] Os que compartilham desse diagnóstico consideram que, com abertura externa, desregulação dos mercados e com a política macroeconômica praticada nos anos 90, parte dessas taras foram eliminadas.

sobre o desenvolvimento econômico na América Latina e Ásia[6] — um conjunto de propostas. Elas têm por eixo um outro desenho de política pública, de forma a agir, no médio e no longo prazo, sobre as razões estruturais que levam à pobreza e à concentração de renda e, no curto prazo, por políticas compensatórias focalizadas nos grupos excluídos do pacto dominante. Como linha geral, as políticas estruturais centram-se na escolarização, na regularização fundiária e na provisão de microcrédito[7], e as compensatórias baseiam-se na transferência direta de renda a indivíduos carentes.

Quanto tais fundamentos explicam e como eles captam e interpretam as evidências da economia e sociedade brasileiras? Vejam-se, com um pouco mais de detalhe, as hipóteses centrais do diagnóstico.

Capital humano e retornos decrescentes na educação

Do ponto de vista empírico, observa-se, no Brasil, um grande fosso educacional, onde indivíduos pobres possuem um menor grau de escolarização. A imensa concentração de renda do trabalho deve-se, nesse diagnóstico, à desigualdade na distribuição da educação entre os indivíduos e ao elevado prêmio atribuído, no Brasil, à qualificação (anos de escolarização) da renda.[8] Como indivíduos ricos são mais educados que indivíduos pobres, constatação trivial, o importante é definir o sentido da causalidade. A proposição central e assumida no diagnóstico é a de que a acumulação de capital humano é o principal fator determinante da desigualdade de renda. Essa proposição é defendida em base puramente econométrica; a fundamentação econômica, no entanto, é a teoria neoclássica do capital humano[9].

Segue a conclusão de que, à medida que as oportunidades educacionais forem melhor distribuídas, a concentração dos rendimentos deve se reduzir. Mas,

---

[6] A crítica ao desenvolvimentismo latino-americano presente no estudo do IETS segue, em linhas gerais, o documento **The East Asian Miracle** do Banco Mundial (World Bank, 1993).

[7] Para o estudo do Centro de Política Social da FGV, "Pobres precisam, acima de tudo, de oportunidade. Oportunidades são representadas pela posse de ativos" (FGV/MPS, 2001, seção Sumário Executivo, p. 1).

[8] "O exemplo mais evidente, mais poderoso do ponto de vista explicativo da má distribuição de renda nacional, é a educação. Numa análise econômica, a desigualdade educacional pode ser vista como acesso diferenciado ao capital humano" (Desenvolvimento com Justiça Social, IETS, 2001, p. 33). A aplicação pioneira da análise da distribuição baseada na educação, no Brasil, foi desenvolvida por Langoni (1973).

[9] Um texto influente na formulação da teoria do capital humano é o de Becker e Chiswick (1960).

quanto a educação "explica" e como essa "explicação" se comportou ao longo do tempo?

Em um trabalho clássico sobre a evolução da distribuição de renda entre 1960 e 1970 no Brasil, Fishlow (1976) já advertia que, embora econometricamente a educação surgisse como o principal fator na distribuição da renda do trabalho, explicava, na verdade, muito pouco, algo como 30% das diferenças observadas. O autor observa, tendo em vista a dependência entre as variáveis, que

> "(...) a hipótese de que a desigualdade é diretamente afetada pela taxa de retorno e pelo número de anos de escolarização é um longo salto de fé" (Fishlow, 1976, p. 70).

Fishlow atribuía a evolução da desigualdade nos anos 60 à política de estabilização adotada, abrindo um amplo debate no meio acadêmico brasileiro. Numa direção semelhante, também observam Bonelli e Ramos (1993) que, embora isoladamente a educação "explique" algo como 29% a 36% da desigualdade de renda observada ao longo dos anos 80, o seu poder explicativo se revela claramente declinante. Decompondo-se a variação da desigualdade (usando o **T** de Theil) por variáveis como educação, idade, setor e posição na ocupação entre 1977--89, o resultado obtido foi que

> "(...) o papel da educação perde muito do seu poder explicativo. Em particular, os resultados obtidos quando se decompôs o aumento de desigualdade entre 1977 e 1989 mostraram que a variável posição na ocupação (19,7% da variação da renda) foi mais importante que a variável educacional (11,4%)" (Bonelli; Ramos, 1993, p. 93).[10]

Uma estimativa mais recente sobre o impacto da educação sobre níveis de renda no Brasil a partir dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE) foi realizada por pesquisadores do Banco Mundial (Blom; Holm-Nielsen; Verner, 2001). Nesse estudo, que segue metodologicamente a tese do capital humano, observa-se que, graças à alta taxa de escolarização ocorrida nos anos 80 e, em menor velocidade, nos anos 90, houve significativa elevação do grau médio de escolarização, em particular nos níveis intermediários (ensino médio). A educação, como também observado no estudo de Bonelli e Ramos (1993), ficou melhor distribuída no Brasil. Essa melhor distribuição, entretanto, não levou a uma redução nas desigualdades de renda. A questão estaria, então, associada à

[10] Por subperíodos, a contribuição da educação sobre os diferenciais de renda aumentou na segunda metade dos anos 80, em meio à expansão da oferta educacional. Com humor, os autores especulam que, nesse caso, a "(...) contribuição da educação para a distribuição de renda. [deve-se a que] (...) pessoas mais educadas têm mais acesso à informação acerca de como melhor proteger seus rendimentos diante da inflação" (Bonelli; Ramos, 1993, p. 91).

elevada taxa de retorno associada à educação. Segundo esse estudo, tal taxa decaiu de 13,9% em 1982 para 12,8% em 1998. Ainda assim, constata-se nele, e em diversos outros trabalhos empíricos[11], que o retorno da educação no Brasil é muito alto comparado a outros países latino-americanos.

As sugestões de políticas públicas que decorrem do diagnóstico baseado na teoria do capital humano e no declínio desse retorno no Brasil estão longe, entretanto, de ser conclusivas. Considerando-se separadamente os ensinos fundamental, médio e superior, constata-se que, entre 1982 e 1998, a taxa de retorno associada à obtenção da titulação foi fortemente declinante nos dois primeiros níveis, elevando-se apenas no ensino superior. A maioria dos estudos conclui que maior prioridade deveria ser concedida ao ensino elementar (fundamental e médio), de forma a diminuir a cauda inferior da distribuição educacional; o investimento no ensino superior, ao contrário, pioraria a distribuição até o momento em que o aumento da oferta levasse a uma redução no retorno atribuído à formação superior (Menezes Filho, 2001).

É outra, entretanto, a conclusão do estudo do Banco Mundial: tendo em vista as diferentes taxas de retorno associadas à obtenção do ensino superior e dos demais níveis e o baixo poder explicativo da distribuição da educação em geral e da distribuição dos rendimentos, uma política voltada a uma melhor distribuição de renda deveria concentrar-se na expansão do ensino superior.

É interessante observar que, não obstante a arbitrariedade das hipóteses e da quantidade de problemas empíricos, essa é a tese central sobre a má distribuição de renda no Brasil.

A questão da pobreza: a desfocalização geográfica

Indivíduos são pobres porque se encontram privados de ativos. Como a incidência de pobreza é maior entre as crianças (de 0 a 10 anos), e as políticas públicas no País favorecem os idosos e não as crianças — como sublinham os principais documentos do enfoque dominante —,[12] estas acabam por formar o grupo etário menos favorecido. A pobreza transmite-se intergeracionalmente, na medida em que, com nenhuma ou muito baixa escolarização, as crianças pobres de hoje formam os excluídos do futuro, num círculo vicioso. Uma política voltada ao combate à pobreza deve, assim, focalizar-se nas crianças, em programas

[11] Para uma resenha recente, ver Menezes Filho (2001).

[12] Como será discutido mais à frente, essa observação tem como base a crítica ao sistema previdenciário público no Brasil.

(como, por exemplo, o atual Bolsa-Escola) que visem retirar a criança da miséria e colocá-la na escola.

A despeito da extensão e da abrangência da pobreza e da miséria e da baixa escolaridade da maioria da população brasileira, ela é fortemente concentrada em estados, regiões e pequenas cidades. Como evidenciado com detalhes no **Mapa de Ativos** do Brasil do CPS-FGV, é nas Regiões Norte e Nordeste do País, na área rural e nas pequenas cidades que se concentram as principais carências observadas: menor escolarização dos chefes de família, menor acesso aos serviços de infra-estrutura, menor acesso aos bens duráveis de consumo, pior qualidade das moradias. Do mesmo modo, esse quadro está evidente nas tabulações especiais elaboradas por Rocha (2001) relativas a 1999. Dos cerca de 13 milhões de indigentes existentes no País, aproximadamente 7 milhões habitavam o Nordeste, 16% da sua população contra cerca de 8% no País como um todo. Dos em torno de 54 milhões de pessoas consideradas pobres, 34% da população brasileira, habitavam o Nordeste cerca de 23 milhões de pobres, 51% de sua população.

Entretanto, a despeito de sua eloqüente evidência, a abordagem dominante sobre a pobreza não extrai maiores conclusões ou sugestões contidas no **Mapa de Ativos**. A ênfase é posta na criança e nos trabalhadores do setor informal, isto é, em indivíduos brasileiros que, desprovidos de ativos, vivem homogênea e genericamente uma situação de miséria. A defesa de uma política pública centrada numa maior focalização deixa, desse modo, de focalizar um aspecto evidente da miséria brasileira: a sua extrema concentração regional (Regiões Norte e Nordeste) e setorial (rural/pequena cidade).[13]

Estado de Bem-Estar e capitalismo do povo

A crítica central que emerge do diagnóstico dominante sobre as políticas sociais praticadas no Brasil, como já se observou, é a sua falta de foco. A ênfase na eficiência alocativa do gasto prende-se à observação de que o Brasil não gasta pouco, mas mal. Essa proposição leva em consideração que, com um gasto de aproximadamente 20% do PIB, o Brasil não se distingue entre os

[13] Possivelmente, a desconsideração dos aspectos regionais e setoriais deve-se ao individualismo metodológico da abordagem e à crença na força explicativa da hipótese educacional. Uma maior ênfase em aspectos regionais e setoriais levaria a análise sobre a pobreza e sobre as políticas voltadas à sua erradicação para um outro plano.

países em desenvolvimento por gastar pouco.[14] Por outro lado, parte da constatação, bastante plausível, de que, dado o porte da economia brasileira, não existem obstáculos materiais para a eliminação da pobreza extrema.

Com elevada carga tributária e alto gasto social, a questão essencial da política pública seria, então, a de alocar melhor esse gasto através de uma focalização mais eficiente do público-alvo (como, por exemplo, a Bolsa-Escola). Nesse sentido, propostas como as desenvolvidas no documento do IETS recolhem algumas proposições formuladas anteriormente, como a da renda mínima, voltada a transferir renda a indivíduos cuja renda familiar *per capita* se encontre abaixo da linha de pobreza.[15] Nesse trabalho, é proposto um seguro social universal combinando os princípios do programa de renda mínima com os do Bolsa-Escola. O documento do CPS-FGV defende como argumento retórico e ilustrativo da exeqüibilidade da proposta de eliminação da pobreza a transferência de um capital a cada indivíduo indigente que permita, à taxa de retorno corrente, obter um fluxo perpétuo de uma renda mínima. Quanto maior a taxa de juros sobre esse capital, menor o capital a ser transferido.[16]

O ponto de partida dessas proposições, tanto no Exterior como no Brasil, é a crítica ao sistema de aposentadoria baseado em transferências correntes de renda entre a população ativa e a inativa. Este é recorrentemente descrito como um seguro cuja viabilidade atuarial depende da transferência de renda de uma geração para outra através do tempo, sendo, nesse sentido, um sistema semelhante, do ponto de vista lógico, a um sistema de capitalização.[17] É por esta perspectiva que se lhe imputa um crescente desequilíbrio financeiro e se defende a adoção desse segundo sistema com a extinção (como, por exemplo,

---

[14] Segundo estudo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL, 2000), em 1997, na América Latina, apenas o Uruguai, o Panamá e a Costa Rica tiveram um gasto social relativo ao PIB maior do que o brasileiro.

[15] Para uma avaliação das propostas de renda mínima, originalmente defendidas por Eduardo Suplicy e Antonio Maria, ver Lavinas e Varsano (1997).

[16] É realmente extravagante o argumento de que a elevação da taxa real de juros — que impõe um sufocante entrave às despesas públicas não financeiras — diminuiria o ônus da transferência de renda para os pobres.

[17] "Em nossa sociedade, muitas pessoas sentem que a seguridade social através da redistribuição de renda pelo governo é contrária à essência pura do sistema capitalista individualista; assim, se a seguridade social tem que ser obtida, ela deve assumir a forma de uma poupança individual para a velhice. Isto levou à crença de que um sistema de seguridade social não pode operar honestamente, a menos que tenha adquirido um fundo atuarial correspondente à poupança dos membros da sociedade que pagaram sua contribuição no passado e que poderão retirar no futuro como um lucro" (Lerner, 1959, p. 516 apud Cesaratto, 2001).

a ocorrida no Chile) ou reforma do primeiro. No caso brasileiro, a crítica é adicionalmente alimentada pela decisão tomada na Constituinte de 1988 de elevar o piso mínimo das aposentadorias e pelo declínio do emprego formal nos anos 80 e 90. Como a pobreza atinge principalmente os ocupados fora do sistema formal, as aposentadorias no Brasil são vistas como caras e enviesadas para os mais ricos.[18]

As proposições alternativas de transferência de renda que hoje predominam no Brasil seguem uma abordagem pragmática combinando dois princípios distintos.O primeiro é o da renda-cidadã de proteção social centrada numa concepção de direitos sociais a que todo indivíduo faria juz, independentemente de sua condição social e participação no sistema contributivo (Lavinas, 1999). A proposição é a de nivelar os indivíduos para que estes possam participar em condições de eqüidade num mercado competitivo. Uma formulação contemporânea dessa abordagem dirigida aos EUA foi apresentada por Ackerman e Alstoff (1999). Eles defendem uma proposta em que todo indivíduo ao nascer receberia um capital financiado sobre um imposto adicional sobre a riqueza de 1% dos indivíduos mais ricos.[19]

O segundo princípio é o de subordinar o direito social a um critério de eficiência, como, por exemplo, a freqüência das crianças à escola. Esses princípios não são idênticos, possuem diferentes públicos-alvo, diferentes custos e eficácia contra a pobreza. Princípios filosóficos à parte, a atração dessas propostas no Brasil deve-se não apenas à sua abordagem direta — suprir deficiência de renda —, como a atingir o imenso contingente de trabalhadores fora do setor formal da economia.

Assim, a despeito da genérica crítica ao gasto social no Brasil, o que de fato está ora implícito, ora explícito no diagnóstico dominante sobre a má alocação do gasto resume-se à previdência pública, ao seguro-desemprego (que confere

---

[18] É assim que refere o documento do IETS: "(...) com uma parcela pequena da conta total sendo coberta por contribuições, as aposentadorias são responsáveis por um déficit nas contas públicas de 4% a 5% do PIB ao ano. Bastaria alocar uma fração destes recursos aos mais pobres para fazer com que todos os brasileiros saíssem da miséria" (2001, p. 44). Não caberia, no presente texto, desenvolver uma contestação empírica à tese da crise da Previdência. Vale salientar, entretanto, que, para financiar a expansão dos benefícios da Previdência Social definidos na Constituição de 1988, foram criados impostos adicionais, como a contribuição para o lucro líquido, a contribuição para a Previdência Social (Cofins) e, posteriormente, o imposto sobre a movimentação financeira (CPMF), cujo repasse para o orçamento da seguridade social jamais entra no cálculo dos que apontam a crise da Previdência. Ver mais à frente.

[19] É possível que a proposta do documento da FGV se baseie nessa formulação.

renda "aos mais ricos" (*sic*)) e à universidade pública. Esses três institutos seriam enviesados para os ricos.

Convém observar que, com exceção das propostas que defendem a sua substituição por um regime de capitalização, a crítica à Previdência não é principalmente ao seu acesso — esta é, como será comentado mais à frente, a crítica do documento elaborado pelo Instituto da Cidadania, que defende a inclusão dos trabalhadores informais urbanos na previdência pública —, mas à distribuição dos benefícios. Essa mesma crítica é imputada ao seguro-desemprego, que, adicionalmente, possuiria um incentivo adverso, debilitando o esforço de busca de emprego.

É nesse sentido que, se levada às suas últimas conseqüências, a proposta de justiça distributiva que emerge do diagnóstico dominante se dá em substituição às demais políticas, em particular com a reforma da Previdência (privatização e mudança do regime contributivo para o de capitalização)[20], com a eliminação do seguro-desemprego e com redução dos gastos com a universidade.[21]

Um outro cânone: crescimento econômico e distribuição de renda

Um dos traços marcantes da abordagem dominante sobre as causas da pobreza e da concentração de renda no Brasil é a sua desconsideração ou reduzida ênfase conferida ao nível do emprego e dos salários pagos ao trabalho não qualificado. É outro o ponto de vista dos economistas políticos clássicos, keynesianos, estruturalistas e institucionalistas[22]. Para estes, um dos traços

[20] "(...) a reforma da previdência precisa ser aprofundada, na direção da substituição do atual regime de repartição, por um de capitalização, de forma a incentivar a formação de poupança privada, necessária ao crescimento sustentável" (FGV/MPS, 2001, p. 44). Naturalmente, os imensos custos públicos associados a essa mudança não estão contemplados no documento.

[21] Mas aqui há uma dificuldade: como se observou na seção anterior, alguns estudos que defendem a teoria do capital humano (a principal teoria distributiva do diagnóstico dominante) observam que é o acesso ao ensino superior o principal diferenciador de rendimentos, sendo necessário expandir massivamente as vagas e, simultaneamente, diminuir o gasto público com as universidades (e alocá-lo no ensino fundamental ou no médio, por exemplo). A solução, coerentemente, seria introduzir mecanismos de cobrança dos mais ricos e expandir o ensino particular.

[22] O documento **Projeto Fome Zero** (INSTITUTO..., 2001) pertence claramente a essa corrente de pensamento. De forma genérica, é possível dizer que ela tem como traço identificador a percepção do desemprego e do conflito distributivo como fenômenos

essenciais da economia brasileira é o excedente de mão-de-obra e o desemprego estrutural. Como as pessoas necessitam sobreviver de alguma forma, e o desemprego é uma posição de luxo para a maioria da população, forma-se uma miríade infinita de atividades de baixa renda em atividades legais ou ilegais, visíveis ou invisíveis, nos grandes centros urbanos, nas pequenas cidades e na miserável economia de subsistência do mundo rural. Atividades que, em nenhum sentido, podem ser denominadas de emprego e que perfazem a base da pirâmide distributiva na sociedade brasileira.[23] Tendo em vista o ponto de partida da industrialização brasileira e a força do instituto da propriedade privada da terra, a principal via de mobilidade ascendente na pirâmide distributiva foi a criação de empregos modernos associados ao processo de industrialização.[24] Mudanças recentes na economia brasileira, como as que se afirmaram nos anos 90, ao levarem a uma pronunciada contração do emprego industrial, resultaram em significativa expansão dessas atividades, aumentando a vulnerabilidade de emprego e renda para significativos grupos de trabalhadores.[25]

Nessa perspectiva, a redução do contingente de subempregados e subremunerados constitui um caminho essencial de redução da pobreza e da disparidade de renda que se forma no mundo do trabalho. Sem uma segura e continuada expansão do emprego moderno e sem uma mudança na estrutura das ocupações, não há porque supor que um esforço de educação possa transformar essa

---

centrais das economias de mercado, que não tendem ao equilíbrio automático, guiadas por um sistema de preços de escassez. O processo de industrialização e mudança estrutural, base essencial do crescimento sustentado, não é espontâneo e surge de estratégias de intervenção do Governo. Busca-se, nas páginas seguintes, resumir de forma muito aproximada as implicações dessas hipóteses para as questões da distribuição e da pobreza que se contrapõem à análise anterior.

[23] A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) elaborada pela Fundação SEADE e pelo DIEESE sobre o mercado de trabalho na RMSP inclui entre os desempregados aqueles ocultos pelo trabalho precário, levando a uma taxa de desemprego total muitas vezes superior à registrada pela PNAD, que se baseia em critérios internacionais comuns.

[24] As raízes da concentração de renda no Brasil estão assentadas na estrutura da propriedade da terra e na escravidão, o ponto de partida do nosso capitalismo mercantil. A questão que sempre esteve na base do pensamento de autores como Celso Furtado e Ignácio Rangel foi como esse ponto de partida condiciona a industrialização e os perfis distributivos da sociedade brasileira. Conceição Tavares, em seu ensaio **Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismo Tardio y Periféricos** (1986), buscou distinguir os problemas distributivos, herdados desse passado, e a base da miséria das amplas massas rurais dos problemas da industrialização moderna baseada em grandes empresas e mercados de massa.

[25] Ver, dentre outros, Baltar, Dedecca e Henrique (1997). A taxa de desemprego calculada pelo critério da PED sobre a RMSP apresentou níveis crescentemente superiores aos da PNAD ao longo dos anos 90.

realidade de exclusão social. A demanda por qualificações depende, em larga medida, da diversificação da estrutura produtiva, da modernização tecnológica e do ritmo de crescimento.

Esforços individuais de qualificação e contração no nível geral de emprego, como, por exemplo, os que vêm se dando no País desde os anos 90, acirram apenas a concorrência no mercado de trabalho e provocam um fenômeno que os antigos economistas institucionalistas[26] denominaram de credencialismo: forma-se uma longa fila para cada posto de trabalho, e os empregadores passam a exigir maiores credenciais (como anos de escolarização) para as mesmas atividades e remuneração. Esse processo é válido para qualquer tipo de ocupação, de faxineiros a engenheiros ou administradores de empresas. Segundo estudo da Organização Internacional do Trabalho (1997 apud Howell, 2000),

> "(...) num ambiente de desemprego generalizado, trabalhadores qualificados buscam trabalhos para os quais eles são superqualificados e, dada a chance, as empresas os recrutam em primeiro lugar, como resultado natural tem-se que o desemprego é transferido para os trabalhadores menos qualificados" (OIT, 1997 apud Howell, 2000, p. 53).

Como observou Franco e Sáinz (2001), a "desvalorização educacional" é hoje flagrante na América Latina. As transformações no mercado de trabalho são, nesse sentido, condicionadas pela evolução da demanda efetiva (e por sua mudança estrutural) e não um resultado passivo das mudanças da oferta de qualificações. Nessa abordagem, a influência dos setores produtivos, do tamanho da empresa, das estratégias empresariais e o comportamento e a força dos sindicatos são significativos. Assim, devido a esses fatores vinculados à estrutura de ocupações e à heterogeneidade dos setores, os trabalhadores com diferentes graus de qualificação apresentam diferentes remunerações.[27] Um aspecto decisivo nessa abordagem é a percepção de que a relação entre os salários dos trabalhadores qualificados e não qualificados é influenciada pelo valor do salário pago na base da hierarquia ocupacional .[28]

Em que pese a importância dos gastos sociais na redução das desigualdades de renda, é importante considerar que, em países como o Brasil, que se

---

[26] Uma coletânea representativa desse pensamento é o livro **Unemployment & Inflation Institutionalist and Structuralist Views**, editado por Michael Piore (1979).

[27] Para uma discussão contemporânea, ver Howell (2000).

[28] No Brasil, os trabalhos de Souza e Baltar (1979), de Bacha e Taylor (1978) e de Velloso (1990) defendem empiricamente a relação entre o salário mínimo e o salário médio. A essa literatura voltaremos posteriormente.

caracteriza por elevados níveis de pobreza e de concentração primária da renda, é pouco realista supor que, através de transferências fiscais, seja possível mudar inteiramente esse perfil distributivo. Uma característica notável da sociedade brasileira é que, em sua grande maioria, a taxa de atividade dos pobres é alta, e estes não constituem, como na maioria das sociedades ricas, grupos minoritários à margem da sociedade; tampouco, como em muitos países asiáticos ou africanos, predomina a discriminação horizontal por razões étnicas. Ocorre que não há emprego com uma remuneração socialmente adequada para a maioria dos que podem e desejam trabalhar. A ajuda e a transferência aos mais pobres não podem iludir ou desconsiderar esse fato fundamental: o direito ao trabalho e a uma remuneração adequada é um compromisso básico de qualquer noção realista de justiça distributiva. Do ponto de vista do pensamento keynesiano e estruturalista, trata-se de criar as condições através da expansão do emprego formal e da elevação do produto *per capita* para que as transferências sociais e a solidariedade com os grupos mais frágeis da sociedade possam, de fato, afirmar-se. Afinal, as experiências nacionais de Estado de Bem-Estar realmente eficazes afirmaram-se em realidades econômicas e sociais muito menos desiguais e polarizadas do que a brasileira.[29]

A despeito de sua aparente homogeneidade, a pobreza esconde realidades sociais bastante distintas. Ela é, de um lado, fruto da reprodução de formas de inserção produtiva atrasadas e de instituições anacrônicas que se manifestam essencialmente no mundo rural (especialmente na Região Nordeste), e de outro, fruto do desemprego e do baixo valor dos rendimentos do trabalho não qualificado. Mesmo sem afetar de forma direta as instituições que formam o primeiro tipo de pobreza ou a distribuição funcional da renda, a expansão da renda real média e a criação de empregos em atividades regulares reduzem os níveis de pobreza e melhoram a distribuição pessoal da renda.

Na tradição estruturalista, a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda (do trabalho) pode ser pensada através de dois movimentos principais. Em primeiro lugar, há um efeito desconcentrador decorrente da redução relativa do setor informal e das atividades (agricultura tradicional) que estão na base da pirâmide distributiva. Ao lado desse efeito de transformação estrutural e de mobilidade ascendente, há um outro efeito de composição do emprego ao longo do ciclo econômico. Como os trabalhadores qualificados são menos suscetíveis ao desemprego nos períodos de contração da demanda, esta abate-se principalmente sobre o nível de emprego dos trabalhadores não qualificados. A expansão de atividades de menor rendimento no setor informal e a manutenção

[29] Essa questão será analisada mais à frente.

do emprego qualificado de maior rendimento aumentam as polarizações do mercado de trabalho e a desigualdade. A estabilização das taxas de crescimento em patamares altos possui exatamente um efeito contrário, aumentando o rendimento dos trabalhadores de menor qualificação.

No entanto, exatamente pela existência de um elevado desemprego estrutural, um aumento sustentado do salário mínimo real é essencial, principalmente para os setores desorganizados do mercado de trabalho e de menor capacidade reivindicativa. Ao lado de uma elevação dos salários reais, uma política voltada à expansão do gasto social *per capita* requer, na medida em que as receitas públicas são pró-cíclicas, um crescimento estável do produto *per capita*.

Emerge dessa perspectiva a proposição de que o crescimento do produto *per capita* é um fator essencial, embora não suficiente, para qualquer estratégia voltada a reduzir a pobreza e a diminuir a concentração de renda.

Esta última mensagem pode ser e vem sendo desafiada por dois argumentos,[30] o primeiro é retirado da experiência brasileira dos anos de alto crescimento, e o segundo, dos impasses atuais da economia. De fato, entre 1960 e 1980, os anos de alto crescimento no Brasil, em que pese ter havido contração na miséria absoluta, a distribuição pessoal da renda tornou-se ainda mais concentrada. O aumento da concentração de renda foi aproximadamente equivalente ao ocorrido nos anos 80, marcados por um crescimento muito mais baixo. Essa constatação parece desautorizar a hipótese de que os altos crescimentos econômico e do emprego possuam efeito significativo sobre a distribuição de renda. O segundo é a percepção realista de que, dadas as restrições externas ao crescimento, é necessário obter do crescimento possível, previsivelmente insuficiente, o máximo efeito sobre a redução da pobreza. Assim, embora seja largamente reconhecida a partir da experiência brasileira, a existência de uma correlação negativa entre o rendimento médio e mediano da população empregada (que parcialmente segue a variação do PIB) e as medidas de pobreza (Hoffmann, 1998), quanto menor for a concentração da renda, menores níveis de crescimento são compatíveis com maior redução dos níveis de pobreza.

Tendo em vista a aparente consistência da primeira objeção, é útil discutir alguns traços do crescimento desigualitário no País.

---

[30] Desde logo, ela é criticada por aqueles que consideram que o Brasil não tem um problema de desemprego. Entretanto, mesmo para economistas que não pertencem ao *mainstream* acadêmico, a ênfase ao crescimento econômico é criticada com base nos argumentos comentados no texto.

Crescimento econômico, mudança estrutural e desigualdade

É importante sublinhar que os anos de alto crescimento foram acompanhados por elevação do preço dos alimentos e das tarifas públicas, correção parcial dos salários, desvalorização do salário mínimo e repressão sindical. Se, de um lado, a redução relativa do subemprego, isto é, do contingente de mais baixa remuneração, melhorava a distribuição, de outro, o regime macroeconômico, as opções de política pública e os preços relativos iam numa direção contrária. Era esse o contexto do crescimento concentrador — com "incorporação e exclusão social simultânea", como recentemente se referiu a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) —, que, além das razões institucionais conhecidas, possuía como elemento estrutural um grande desequilíbrio entre a agricultura de alimentos, de baixa produtividade, e uma indústria moderna, de elevada produtividade relativa. Afinal, o ambiente de alto crescimento industrial foi construído no Brasil sobre uma base social marcada por miséria rural, monopolização mercantil, elevadas rendas das propriedades rurais e urbanas e atraso na moderna produção de alimentos. Esses são fatores fundamentais subjacentes à pobreza, e é esta que confere especificidade ao crescimento com exclusão social, como o que predominou no País, nesses anos.

Ao final dos anos 70, o Brasil encontrava-se no limiar de diversas transformações no seu padrão de desenvolvimento. Após intenso esforço industrializante, não só a estrutura ocupacional havia mudado qualitativamente, mas as grandes diferenças intersetoriais e inter-regionais de produtividade reduziram-se, ainda que tenham permanecido num patamar bastante elevado. Por outro lado, formou-se uma ampla base sindical com inédita capacidade de mobilização. Ao lado da elevação do salário mínimo real, esses fatores afirmaram-se favoráveis do ponto de vista distributivo. Com efeito, embora a distribuição pessoal da renda tenha se mantido fortemente concentrada, interrompeu-se o seu movimento ascendente (como verificado nos anos 60), descontraiu-se ligeiramente na segunda metade da década (Bonelli; Ramos, 1993), e a parcela dos salários aumentou na renda nacional, ainda que se mantivesse em nível estruturalmente muito baixo. Por outro lado, houve significativa elevação absoluta de todas as faixas de renda, com redução da pobreza. A maior indexação do salário mínimo foi importante para esse resultado. Os deslocamentos intersetoriais de mão-de-obra deram alento a um amplo movimento de mobilidade social ascendente, viabilizando, nas principais regiões metropolitanas, um deslocamento para cima de todas as faixas de renda. Ainda que muito desigual e com níveis elevados de pobreza urbana, a sociedade brasileira atingira o limiar de uma sociedade urbana de consumo de massas. Parcialmente, à margem dessas transformações, entretanto,

encontravam-se amplas massas rurais e habitantes das pequenas cidades, formando amplos contingentes de pobreza.

A crise dos anos 80 e a permanente contração econômica dos anos 90 abortaram a possibilidade de uma via menos excludente. A aceleração inflacionária dos anos 80 e do início dos 90 foi, isoladamente, o principal mecanismo de concentração de renda e, ao lado do instável crescimento econômico, levou a uma maior precarização do mercado de trabalho, com estagnação e declínio dos rendimentos reais. Com o fim da alta inflação em 1994, houve significativa redução da pobreza, elevação do salário mínimo real e expansão dos rendimentos dos primeiros decis da distribuição. Entretanto o baixo crescimento econômico, a redução significativa do emprego industrial e a estagnação do emprego formal impediram que os efeitos positivos da estabilização dos preços sobre as rendas mais baixas pudessem perdurar. Com a privatização e a liberalização do comércio, as mudanças na estrutura do emprego e dos salários aumentaram a polarização entre as grandes empresas privadas e estrangeiras e entre os trabalhadores qualificados e não qualificados em setores industriais voltados à exportação, no setor financeiro e em serviços de utilidade pública privatizados e as demais empresas e os seus empregados, em particular os menos qualificados. Formou-se no mercado de trabalho uma tríplice polarização, a maioria dos empregos criados era no setor informal; nas atividades formais, formou-se uma segmentação entre assalariados altamente remunerados e os demais; nas atividades informais, uma segmentação entre microempresas e atividades de subsistência.

Desse modo, formou-se no País um pequeno grupo de ganhadores — os detentores de ativos, os perceptores de lucros, os rentistas, os profissionais altamente qualificados e com grande mobilidade, as grandes empresas internacionais — e uma maioria de perdedores — os sem ativos, os assalariados tradicionais, os devedores, os trabalhadores menos qualificados e com baixa mobilidade, as pequenas empresas.

Essa ruptura macroeconômica com o regime de alto crescimento reduziu, entretanto, a visibilidade de dois processos com grande significado sobre a miséria, a distribuição de renda e a pobreza.

A intensa modernização da "agrobusiness" na maioria das regiões — que amplamente se afirmou nos últimos 20 anos — reduziu a heterogeneidade produtiva intersetorial da economia brasileira e viabilizou ampla expansão e diversificação da oferta e queda dos preços dos alimentos, mas, ao mesmo tempo, ampliou as polarizações e a heterogeneidade no mundo rural. Graças à incorporação de novas técnicas resultantes das pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) — empresa com um dos mais eficientes sistemas nacionais de inovação em países em desenvolvimento —, novas terras (cerrado) foram incorporadas à agricultura moderna, formando novos pólos de desenvol-

vimento. Não apenas a agricultura de exportação, mas a agricultura voltada ao mercado interno de alimentos passou por intenso processo de modernização. Ao contrário da trajetória industrializante típica dos anos 50 a 70, a modernização da agricultura afirmou-se não apenas como supridora de insumos para a indústria, mas como mercado, viabilizando o enriquecimento de cidades médias integradas, num mesmo circuito espacial, às novas áreas agrícolas.[31] Nos anos 90, ao lado do aumento da produtividade, a pronunciada queda do preço dos insumos agrícolas elevou a renda da agricultura. Para as grandes fazendas, a combinação entre insumos baratos e elevada produtividade aumentou as margens de lucro e o investimento moderno.

Entretanto a formação de uma moderna agricultura de alimentos voltada para o mercado interno, de grande importância para um crescimento econômico mais equilibrado e homogêneo do ponto de vista setorial e regional e para a expansão dos salários reais, deu-se simultaneamente a um processo fortemente concentrador. Com efeito, a crise macroeconômica dos anos 80 e 90 impediu que essas transformações fossem acompanhadas por consistente expansão da demanda de alimentos básicos, de forma a viabilizar uma modernização tecnológica menos excludente.

Nos anos 90, a redução dos preços dos produtos agrícolas (com o Plano Real), a desregulamentação do setor e a redução do crédito à agricultura ampliaram a marginalização dos produtores rurais desarticulados das grandes cadeias de comercialização. Permanentemente buscando uma inserção produtiva, mas dificilmente conseguindo — ainda que o preço das terras tenha declinado nos 90 —, alto contingente de trabalhadores agrícolas manteve-se (desde os anos 80) em migração.

A agricultura familiar de baixa produtividade, ainda que dispersa no País, é particularmente visível na Região Nordeste, cada vez menos importante na produção agrícola, mas cada vez mais significativa no emprego agrícola que, excetuando-se manchas de alta produtividade, se dá essencialmente em condições de baixa produtividade e em padrões de vida miseráveis para seus produtores. É aqui que se encontra o núcleo duro da pobreza absoluta, o extremo da distribuição.

As mudanças nas políticas públicas e seu impacto sobre a pobreza e a distribuição foram também ofuscados pelas transformações macroeconômicas.

---

[31] Para uma avaliação dos desníveis setoriais de produtividade, ver Bonelli (2000). Para uma análise sobre a agricultura, ver, do mesmo autor, **Impactos Econômicos e Sociais de Longo Prazo da Expansão Agropecuária no Brasil**: **revolução invisível e inclusão social** (Bonelli, 2001).

Com efeito, as mudanças institucionais consagradas na Constituição de 1988 e, em particular, a expansão do acesso à seguridade social com a introdução da aposentadoria rural e a elevação do piso dos benefícios fixado em um salário mínimo, deram-se num contexto de alta inflação e desemprego, neutralizando parcialmente os seus efeitos.[32] Nos anos imediatos que se seguiram, a redução do salário mínimo real e a estagnação do produto interno *per capita* impediram uma elevação, como já se observou, do gasto social *per capita*. Ainda assim, o seu efeito desconcentrador não deixou de se manifestar. Com efeito, o impacto das aposentadorias rurais sobre as rendas das cidades do interior da Região Nordeste foi particularmente importante para a diminuição da pobreza absoluta no País.

É importante considerar a proposição geral do diagnóstico dominante de que o sistema de transferência e proteção social desenvolvido no País gasta muito e não atinge os pobres. Três observações principais podem ser feitas a essa tese. Em primeiro lugar, deve-se considerar que, a despeito de manter-se no patamar de 20% do PIB, o gasto social *per capita* (a magnitude que de fato interessa), nos anos 90, se manteve estagnado no Brasil em função do baixo crescimento do produto *per capita*. Segundo, o gasto social declinou em relação ao gasto público total. Em relação à sua eficácia sobre a pobreza e sobre a distribuição de renda, é infundada a crítica genérica ao gasto social no País. Terceiro, Fernandes e Pazello (2001) fizeram recentemente uma resenha da literatura crítica sobre as políticas sociais no Brasil. O consenso entre os autores (que genericamente partem de princípios metodológicos semelhantes) é o de que os programas associados à educação básica, à saúde e à alimentação não possuem alto vazamento e atingem o seu principal alvo.

Assim é que a imobilidade da distribuição de renda observada em anos extremos ao longo das três últimas décadas traduz não uma única e mesma realidade permanente durante esse período, mas cambiantes e contraditórios processos. Como observou Bonelli e Ramos (1993), o crescimento econômico não deixou de influenciar o coeficiente de Gini na direção prevista, do mesmo modo, como sublinhado por diversos autores, o crescimento do salário mínimo real teve efeito direto sobre a redução da pobreza, e também, como observado

[32] Assim, de acordo com Baltar, Deddeca e Henrique (1997, p. 91), a despeito do desemprego e da queda dos salários ocorrida nos anos 80, "(...) alguns indicadores sociais utilizados usualmente continuaram, em geral, apresentando uma certa melhora, ainda que mais lenta do que nos anos 70. É provável que os programas sociais, envolvendo uma participação ampliada de governos estaduais e municipais e de ações comunitárias relativamente autônomas em um contexto de redemocratização, tenham contribuído para impedir uma deterioração mais pronunciada das condições de vida da população brasileira".

por todos, a extensão da aposentadoria rural teve significativo impacto sobre a pobreza absoluta. Ocorre que, em nenhum período recente, esses movimentos se deram simultaneamente a taxas altas, estáveis e de mesmo sinal.

Políticas públicas, distribuição de renda e pobreza

O que distingue a análise anterior e a diferencia da abordagem dominante é a concepção de que o imperativo da eqüidade e da diminuição da pobreza só pode ser logrado no País a partir de um programa articulado de desenvolvimento econômico e social. Prover ajuda aos mais pobres não pode ser considerada uma alternativa à provisão de trabalho e uma remuneração adequada a quem pode e deseja trabalhar.

Repensar, hoje, uma via de desenvolvimento menos excludente passa pela consideração inicial de que esta não pode se fundar num regime macroeconômico marcado por intensa volatilidade nas taxas de crescimento, elevada taxa de juros real e permanente contração fiscal, como a que caracteriza a realidade macroeconômica atual. Nesse ponto, há uma nítida divergência em relação ao pensamento dominante que reduz a macroeconomia à estabilidade dos preços e prioriza as reformas microeconômicas convencionais no combate às desigualdades.

Fugiria integralmente do escopo deste trabalho uma discussão sobre os requisitos macroeconômicos para um crescimento sustentável.[33] O que, do ponto de vista distributivo, interessa ressaltar é a importância não apenas da taxa de crescimento, mas da sua estabilidade. Com efeito, nas trajetórias marcadas por grande insegurança e flutuação da renda — como no Brasil e na América Latina —, nos anos 80 e 90, a recuperação eventual do crescimento não conduz a uma recuperação imediata no emprego e na renda. A questão central é a sustentação prolongada do crescimento econômico, de forma que os efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição possam se consolidar. No entanto, como já se observou, para que o crescimento não amplie as desigualdades, é necessário não apenas estabilidade de preços, mas que os preços relativos não sejam enviesados contra o consumo popular, em particular o preço dos alimentos e as tarifas dos serviços públicos e de transporte.[34]

---

[33] Em Medeiros e Serrano (2001), essa questão é desenvolvida.

[34] A ênfase deste trabalho recaiu sobre o preço dos alimentos, tendo em vista a sua importância para a renda real dos mais pobres e para o emprego de milhões de produtores e

Em relação ao preço dos alimentos, coloca-se uma complexa questão de política pública. Com efeito, para os trabalhadores assalariados de baixa renda (no campo ou na cidade), a redução do preço dos alimentos é fundamental para a elevação da renda real e para a diversificação de consumo. Uma estratégia de desenvolvimento voltada a esse objetivo possui evidentes efeitos positivos sobre a distribuição de renda. No entanto, tendo em vista a grande heterogeneidade na agricultura brasileira, os preços que refletem as condições de produção das modernas fazendas tornam inviáveis milhões de pequenos produtores. Elevar a renda agrícola de forma a diminuir o êxodo rural e o hiato de renda que se estabelece com os habitantes urbanos requer preços não necessariamente compatíveis com os objetivos de expansão do salário real nas cidades. Esse conflito de interesses só encontra uma saída estrutural na redução das margens de comercialização, na política de compra do Governo, no aumento progressivo da produtividade do produtor marginal, na expansão das cooperativas e na diversificação das fontes de renda do produtor rural.[35]

A aproximação entre produção e mercado supõe alguns mecanismos de política pública, como, por exemplo, uma política de compra de alimentos das cidades (INSTITUTO..., 2001). Isto é particularmente relevante para fundar bases do crescimento econômico em áreas onde o subemprego, a desnutrição crônica e a miséria predominam. Nesse sentido, é necessário alargar a provisão de bens públicos em infra-estrutura, saúde, educação, renda mínima e assistência social com amplo envolvimento das instituições locais.[36]

É a expansão sustentada do consumo popular urbano, através da elevação dos rendimentos dos mais pobres, a base essencial para a expansão da produção

---

assalariados. As tarifas dos serviços de utilidade pública assumem, do mesmo modo, grande importância para a renda dos assalariados. A política de preços dos serviços de distribuição de energia estabelecida nos programas de privatização do setor é um exemplo do viés concentrador das tarifas sobre os rendimentos. Com efeito, ao vincular a correção das tarifas às variações dos preços diretamente sensíveis à variação da taxa de câmbio, o Governo estabeleceu uma relação direta entre a variação da taxa de câmbio real — variável central para o crescimento e para as exportações — e o salário real.

[35] No caso da Europa Ocidental, vale recordar que, depois da Segunda Guerra Mundial, tão importante quanto a política social voltada ao trabalhador urbano foi a Política Agrícola Comum estabelecida, em 1957, no Mercado Comum Europeu. Esta, elaborada para enfrentar situações deficitárias do pós-guerra, transformou-se em poderoso estímulo para a expansão e para modernização da produção, garantindo preços aos produtores e baixos preços aos consumidores, através de ativa política de intervenção do Governo. Era explícito, nessa política, assegurar uma paridade de rendimentos entre residentes urbanos e rurais.

[36] Para uma discussão detalhada, ver Castro (1992).

dos alimentos; é a redução do seu custo, entretanto, que permite tornar esse crescimento compatível com a elevação do salário mínimo real. Assim, elevar os salários dos trabalhadores de menor qualificação de forma a ampliar os efeitos positivos do crescimento sobre a redução dos níveis de pobreza requer a combinação de diversas políticas institucionais, de investimentos e de preços.[37] O mapa já se conhece, e a experiência institucional é, hoje, muito maior do que no passado.

Como se observou, a importância do salário mínimo real sobre a redução da pobreza é, hoje, largamente aceita no País.[38] Segundo Fogel, Ramos e Carneiro (2001), de acordo com a PNAD (IBGE), dos perceptores de salário mínimo, apenas 8,2% eram paulistas, e 38,1% eram nordestinos. Os trabalhadores das áreas metropolitanas respondiam por apenas 25,2% dos que recebiam o mínimo, pois estavam principalmente nas áreas não metropolitanas. Esse estudo torna também evidente, numa direção convergente com outras pesquisas recentes, a tese do salário mínimo como um "farol" exercendo forte influência sobre os rendimentos do trabalho informal.[39] Como esse salário se tornou o piso para as aposentadorias, amplamente concentradas em torno desse valor, sua evolução real afeta amplo contingente da população de baixa renda. Assim, devido à sua repercussão sobre o preço do trabalho não qualificado, sobretudo nas regiões e cidades mais pobres, a elevação do salário mínimo real constitui um poderoso instrumento na luta contra a pobreza.

Observou-se que, mesmo entre os que consideram a sua importância para a distribuição de renda, poucos defendem uma estratégia consistente de elevação salarial. As críticas ao seu aumento devem-se a três argumentos principais: ao seu suposto efeito negativo sobre o nível de emprego; ao aumento das despesas dos salários públicos nas administrações estaduais e municipais (na União, o número de empregados com salário mínimo é negligenciável); e ao aumento do déficit na Previdência Social. Essas críticas, entretanto, são frágeis e parciais.

Aumentos do salário mínimo real elevam a demanda sobre alimentos, bens industriais simples e serviços, atividades intensivas em mão-de-obra. Numa economia com ampla subutilização de capacidade produtiva como a brasileira

---

[37] "(...) a questão alimentar — sublinha o Projeto Fome Zero — tem que começar a ser equacionada simultaneamente por três grandes eixos de políticas: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento do preço dos alimentos e programas emergenciais para atender àquela parcela da população excluída do mercado." (INSTITUTO..., 2001, p. 81).

[38] Os estudos de Hoffman (1998) e Foguel e de Ramos e Carneiro (2001) apresentam testes econométricos e uma resenha da literatura recente.

[39] Para uma resenha atual dessa concepção, ver Corseuil e Servo (2001).

atual, o seu impacto sobre o nível de emprego é positivo. Não há qualquer evidência empírica do contrário. O aumento das despesas em níveis municipal e estadual é verdadeiro a curto prazo; a médio prazo, entretanto, o aumento do salário mínimo possui um importante efeito sobre a renda das cidades mais pobres e, conseqüentemente, sobre suas receitas. As transferências da União são evidentemente necessárias, o que reforça a proposição de que, para sustentar uma política distributiva, é necessária uma macroeconomia voltada ao crescimento econômico com menores travas fiscais.

A proposição de que o aumento do salário causa déficit na Previdência decorre de cálculos baseados em duas suposições: a inexistência de qualquer efeito positivo entre o aumento do salário mínimo e o nível do emprego e a inexistência de qualquer efeito sobre os demais salários, ou seja, sobre o salário médio. Se essas hipóteses forem relaxadas, isto é, se se admitir algum efeito sobre o nível de emprego e sobre os demais salários (aqueles próximos ao salário mínimo, mas que espelham posições ocupacionais hierarquicamente distintas), o cálculo sobre o impacto do aumento do salário terá que incorporar efeitos positivos adicionais às receitas fiscais.

Observou-se, anteriormente, que a Constituição de 1988, ao ampliar os gastos sociais com a inclusão das aposentadorias rurais e com a elevação do piso para as transferências continuadas, criou fontes adicionais de receita para o Tesouro (como a contribuição sobre os lucros e a CPMF) vinculadas à seguridade social. A apropriação desses recursos para outros fins que não os da seguridade impõe a esta um desequilíbrio financeiro ilegítimo. A utilização plena desses recursos é importante para propostas como a da universalização da Previdência Social ou da renda mínima.

Se, como é reconhecido, a aposentadoria rural teve um impacto significativo sobre a pobreza no campo e nas pequenas cidades, o mesmo não ocorreu no mundo urbano, onde trabalhadores pobres em atividades irregulares e descontínuas se encontram à margem da proteção social. Por não poder contribuir ou comprovar tempo de contribuição, os trabalhadores pobres limitam-se, hoje, a comprovar sua condição de indigência para se candidatarem a um programa de assistência social.[40]

[40] Nesse sentido, a proposta do Projeto Fome Zero do Instituto de Cidadania vai ao encontro dessa questão, ao defender o reconhecimento de que é preciso "(...) para todos os trabalhadores por 'conta própria' urbanos e para as inúmeras novas formas de auto-ocupação, a condição de trabalho socialmente necessária e elegível para a obtenção de direitos previdenciários de um salário mínimo, independente de situar-se ou não abaixo da linha de pobreza" (INSTITUTO..., 2001, p. 86).

Considerando-se que 33,3% da população metropolitana pobre inativa com 60 ou mais anos de idade não possui aposentadoria ou pensão (contra 20,9% da rural)[41], o efeito distributivo dessa inclusão não seria desprezível.

Já existe um amplo reconhecimento de políticas e instrumentos capazes de agir no curto prazo sobre a pobreza e, através da sua redução, diminuir o grau de concentração da renda no País.[42] A dificuldade maior está em defendê-las da volatilidade macroeconômica e em articulá-las com um padrão de desenvolvimento em que as prioridades sejam o emprego e os investimentos voltados ao barateamento e à expansão dos bens e serviços de consumo de massa.

A observação muitas vezes enfatizada de que o País é rico, mas injusto depara-se com grandes dificuldades quando se tem em vista não a renda nominal, mas a oferta de serviços públicos, como o saneamento, a habitação, a saúde, etc. As carências nessas áreas não podem ser atendidas com uma transferência de renda nominal, mas requerem ampla expansão dos investimentos públicos ou estimulados pelo Governo. Uma via de desenvolvimento menos excludente requereria não apenas retomar o crescimento do emprego através do crescimento econômico, mas deveria promover um aumento significativo dos investimentos na produção dos bens-salários, isto é, da ampla cadeia produtiva de bens e serviços que condicionam efetivamente os padrões de consumo dos assalariados.[43] Esta inclui, dentre outros aspectos, a expansão dos mercados locais, dos serviços públicos nas pequenas cidades e a expansão, em simultâneo, das produções agrícola e industrial, de forma a criar as condições materiais para um crescimento com distribuição de renda. Uma via de crescimento econômico que incluísse uma elevação do salário mínimo real, universalização da previdência e expansão das políticas de renda voltadas à população mais pobre abriria novos caminhos para a sociedade brasileira.

Sem ela, políticas de distribuição de ativos, como as que, com maior ou menor alarde, são anunciadas como simples e definitivas acabam reproduzindo,

---

[41] Segundo tabulações especiais da PNAD em 1999 (INSTITUTO..., 2001).

[42] Para uma análise das políticas emergenciais e de transferência de renda praticadas no País, nos anos recentes, ver Lavinas (1999). Como observado nas microssimulações sobre políticas públicas (Siqueira; Nogueira, 2001), os programas não condicionados, como os de renda mínima (concedendo a cada família pobre um benefício igual à diferença entre a renda familiar e a linha de pobreza), ou o imposto de renda negativo (concessão incondicional a todas as famílias de um benefício igual a R$ 15,00 *per capita* e tributo sobre todas as outras rendas excedentes de uma alíquota constante de 6%), são mais eficazes para a política de erradicação da pobreza do que aqueles que condicionam a transferência de renda à freqüência escolar das crianças (como o Bolsa-Escola).

[43] Para defesa de uma estratégia semelhante aplicada ao caso do México, ver Gallardo (1998).

após a euforia inicial, a melancólica frustração tão típica de nosso continente: a solidão e a pobreza do pequeno produtor rural mexicano, e o desespero do desempregado educado argentino, ambos detentores de ativos que nada valem.

Referências

ACKERMAN, B.; ALSSTOTT, A. **The stakeholder society**. New Haven: London, Yale University Press, 1999.

BACHA, E.; TAYLOR, L. Brazilian income distribution in the 60's: facts, model results and the controversy. **Journal of Development Studies**, [S. l.: s. n.], v. 14, n. 3, 1978.

BALTAR, P. A.; DEDECCA, C.; HENRIQUE, W. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J. (Org.) **Crise e trabalho no Brasil, modernidade ou volta ao passado?** [S.l.]: Scitta, 1997.

BECKER, G. S.; CHISWICK, B. Education and the distribution of earnings **American Economic Review**, Nashville: American Economic Association, n. 56, 1960.

BLOM, A.; HOLM-NIELSEN, L.; VERNER, D. **Education, earnings, and inequality in Brazil 1982-98.** Washington: World Bank, out. 2001. (Policy Research Working Paper 2686).

BONELLI, R. **Ganhos de produtividade na economia brasileira na década de 90**: um retrato de corpo inteiro. [S. l.: s. n.], 2000. Mimeografado. (Seminário de Pesquisa apresentado ao IE/UFRJ, 30 de jun. de 2000).

BONELLI, R. **Impactos econômicos e sociais de longo prazo da expansão agropecuária no Brasil**: revolução invisível e inclusão social. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão).

BONELLI, R.; RAMOS, L. Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70. **Revista de Economia Política**, São Paulo: Ed. 34, v. 13, n. 2, p. 76--97, abr.-jun., 1993.

CASTRO, M. H. M. **Reforma agrária e pequena produção**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, 1992. (Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP).

CEPAL. **La brecha de la equidad**. Santiago do Chile: CEPAL, mayo 2000.

CESARATTO, S. **Pensions and the theories of distribution and welfare state**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001. ago. Mimeografado. (Trabalho apresentado no IE/UFRJ).

CORSEUIL, C. H.; SERVO, L. M. S. Salário mínimo e bem-estar social no Brasil In: LISBOA, M.; MENEZES FILHO, Naércio A. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FERNANDES, R.; PAZELLO, E. T. Avaliação de políticas sociais: incentivos adversos, focalização e impacto. In: LISBOA, M.; MENEZES FILHO, Naércio A. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FGV/MPS. **Mapa de ativos**: combate sustentável à pobreza. Rio de Janeiro: FGV, dez. 2001.

FISHLOW, A. Brazilian size distribution of income. In: FOXLEY, A. **Income distribution in Latin America**. Cambridge**:** Cambridge University Press, 1976.

FOGUEL, M.; RAMOS, L.; CARNEIRO, F. **The impacts of the minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 893).

FRANCO, R.; SÁINZ P. La agenda social latinoamericana del ano 2000. **Revista de la Cepal**, Santiago do Chile: CEPAL, n. 73, abr., 2001.

GALLARDO, J. L. **Macroeconomía de México:** el pasado reciente y el futuro posible. México: Miguel Angel Porrua, 1998.

HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. **Economia e Sociedade,** Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 11 dez., 1998.

HOWELL, D. **Increasing earning inequality and unemployment in developed countries**: a critical assessment of the unified theory. [S. l.]: Centre for Economic Policy Analysis, feb. 2000. (Working Paper, n. 22).

IEST. **Desenvolvimento com justiça social:** esboço de uma agenda integrada para o Brasil. Rio de Janeiro: IEST, dez. 2001. (Policy Paper, n. 1).

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero:** uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. [S. l.]: Instituto Cidadania, 2001.

LANGONI, C. G. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LAVINAS, L. **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil, 1999. (Apresentado no Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil, ago., 1999).

LAVINAS, L.; VARSANO, R. **Renda mínima**: integrar e universalizar. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo: CEBRAP, n. 49, nov., 1997.

MEDEIROS, C. A.; SERRANO, F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Org.). **Polarização mundial e crescimento**. Porto Alegre: Vozes, 2001.

MENEZES FILHO, Naércio A. Educação e desigualdade. In: LISBOA, M.; MENEZES FILHO, Naércio A. **Microeconomia e sociedade no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PIORE, M. (Ed.) **Unemployment & inflation institutionalist and structuralist views**. [S. l.]: Sharpe, 1979.

ROCHA, S. Medindo a pobreza: evolução metodológica e requisitos de informação básica. In: LISBOA, M.; MENEZES FILHO, Naércio A. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SEN, Amartya. **Poverty and famines, an essay on entitlement and deprivation**. Oxford: Clarendon Press, 1981.

SIQUEIRA, R.B.; NOGUEIRA, J. R. Análise distributiva de políticas públicas. In: LISBOA, M.; MENEZES FILHO, Naércio A. **Microeconomia e sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

SOUZA P. R.; BALTAR, P. E. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro: IPEA, v. 9, n. 3, 1979.

TAVARES, M. C. **Problemas de industrialización avanzada en capitalismo tardio y periféricos**. [S. l.]: IEI, 1986. (Textos para Discussão**,** n. 94).

VELLOSO, R. Salário mínimo e taxa de salários: o caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico,** Rio de Janeiro: IPEA, v. 20, n. 3, 1990.

WORLD BANK. **Distribution of income or consumption, world development indicators.** Washington: World Bank, 2001.

WORLD BANK. **The east asian miracle.** Washington**:** World Bank, 1993.