

UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: UM PASSADO DESIGUAL COM MELHORAS RECENTES

D – Desenvolvimento humano e social

Thiago de Souza Oliveira (UFS)

Zisleide Soares Moraes (UFS)

Magali Alves de Andrade (UFS)

Andresson Souza Gonçalves (UFS)

RESUMO

Neste artigo são discutidas algumas visões acerca do dilema das relações entre crescimento econômico e distribuição de renda, focalizando a análise da literatura do tema da desigualdade brasileira, em que são examinadas algumas políticas públicas implementadas ao longo dos anos no Brasil e seus resultados em termos de redução na desigualdade. De acordo com os dados presentes em alguns estudos sistêmicos, os investimentos em educação, com resultados indiretos, e, direta e indiretamente, os Programas de Transferência de Renda Condicionada, contribuíram de forma significativa para uma recente queda na desigualdade verificada no Brasil nos últimos anos. Além disso, bons resultados desses programas abre espaço para uma ampliação dos mesmos, na tentativa de consolidação da tendência de queda da disparidade na distribuição de renda no país.

1 INTRODUÇÃO

Se tratando de magnitude, talvez o número de estudiosos e mesmo as pessoas do senso comum, que crêem na imprescindível relevância do problema da distribuição

desigual da renda no Brasil, seja tão grande quanto ela própria. Tradicionalmente, são temas centrais da ciência econômica o Crescimento Econômico e a Distribuição de Renda, particularmente desde as impactantes obras de Smith (1776) e Ricardo (1817), respectivamente. No tocante à distribuição, Ricardo representa a escola de pensamento econômico clássica, que, assim como a escola marxista - embora com distinções qualitativas uma da outra - associa cada parcela das remunerações das atividades econômicas (salários, lucros, juros e renda da terra) a diferentes classes sociais. Por sua vez, a escola neoclássica, atribuindo a explicação da remuneração dos fatores de produção às relações dos agentes econômicos que, de um modo "quase mecânico" resultavam no equilíbrio de mercado, e adicionalmente com o conceito de produtividade marginal, esfriou o debate acerca desses temas. Entretanto, a depressão de 1929, a teoria keynesiana devolveu o espaço dos temas crescimento econômico e distribuição de renda no debate científico.

Tendo em vista que, na ciência econômica, o âmbito teórico frequentemente se ocupa da produção de idéias sistêmicas para resolução dos problemas reais, basta olhar nas ruas de algum país situado, por exemplo, na América Latina, para entender a plausibilidade da atenção dada ao tema. Os países latino-americanos, e em particular o Brasil, são globalmente conhecidos como países detentores de profunda distribuição desigual da renda. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o desempenho do Brasil, de acordo com o Índice de Desigualdade de Renda - Índice de Gini - o situa entre os 12 países mais desiguais do mundo. Há argumentos bastante concisos em prol da tese de que as raízes dessa desigualdade estão na própria formação econômica e social da região, no processo de colonização, onde foi estruturada uma distribuição de posse da terra caracterizada por um elevado nível de concentração. No caso brasileiro, isto é ilustrado pela concentração a níveis extremos da renda na economia açucareira colonial (FURTADO, 1967 *apud* HOFFMANN, 2001).

A relação entre distribuição de renda e crescimento econômico é estreita. Ainda sobre o Brasil, Celso Furtado, já em 1968, demonstrava como um elevado nível de

desigualdade de renda dificulta o crescimento econômico. Ele afirmava que uma estrutura de distribuição da renda com altos níveis de concentração, incentiva o subemprego de fatores que caracteriza as relações produtivas dos países subdesenvolvidos. Segundo o mesmo, isto se dá através da diversificação do consumo de pequenos grupos privilegiados, que, por um lado beneficia indústrias produtoras de bens de consumo duráveis, mas, por outro, prejudica o desenvolvimento dessas indústrias, dada a impossibilidade de trabalho com economias de escala, tendo em vista o impedimento proporcionado pelo tamanho reduzido do mercado desses produtos (FURTADO, 1967 *apud* HOFFMANN, 2001). Além dessa introdução, este artigo conta com mais quatro seções. Na seção 2, é feito um confronto comparativo entre países sulamericanos (historicamente de alta desigualdade) e países nórdicos (detentores dos melhores índices de distribuição de renda do mundo). A seção 3 é uma sucinta análise histórica da dinâmica da desigualdade brasileira, onde são discutidas algumas visões acerca do assunto. Na seção 4, são discutidos os determinantes da recente queda na desigualdade na distribuição de renda no Brasil, enfatizando a apresentação das principais características dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs). Por fim, são apresentadas algumas conclusões na seção 5, relativas ao que foi exposto neste trabalho.

2 COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS: OS PAÍSES NORDICOS

Ocasionalmente, surgem pertinentes comparações do desempenho desses países com outros cuja situação nesse aspecto é menos, ou mesmo, consideravelmente menos negativa, a exemplo de discussões acerca do tema no Congresso Internacional de História Econômica, em Madri, ocorrido em agosto de 1998, cujo debate é ressaltado por Canuto. Em seu artigo, Canuto tece comparações entre três latino-americanos Brasil, Argentina e Uruguai - e quatro países nórdicos - Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia. De fato, esses dois grupos de países possuíam características semelhantes no final do século XIX, como a riqueza de ambos em recursos naturais e o fato de não fazerem parte do seleto grupo de países desenvolvidos (Canuto, 2000). De acordo com o

ranking do IDH, divulgado no Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, Noruega (2º), Suécia (6º), Finlândia (11º) e Dinamarca (14º) estão entre os 15 países com maiores níveis de desenvolvimento humano. Diante disso, uma pergunta desperta inquietude: o que fizeram esses países, diferente dos latinos, para atingir tal desenvolvimento com níveis tão ótimos de distribuição equitativa da renda?

Não se comete um erro analítico ao abstrair-se um pouco o perverso passado colonial dos países latino-americanos, cuja relevância para a explicação da atual desigualdade não é negada, porém, não pode ser vista como um fator determinante único, perpétuo e imutável, visto que, no sistema econômico internacional, muitas oportunidades e restrições, inclusive não muito díspares, ocorreram no decorrer do período pós-colonial até os dias atuais. Sob a ótica comercial e da tecnologia, boa parte dessas oportunidades surgiam em decorrência das transformações cíclicas produtivas ocorridas no núcleo da economia mundial. Por um lado, essas oportunidades se caracterizavam pelas brechas de possibilidades de inserção dos produtos oriundos da "periferia engajada" em crescentes mercados para os mesmos, ainda que sejam produtos de segmentos com nível inferior de tecnologia em relação aos dos países desenvolvidos. Por outro, as relações e implicações produtivas características do comércio internacional fizeram com que, a maturidade tecnológica dos países centrais da economia mundial possibilitasse um ganho na escala tecnológica dos países periféricos, através da reprodução local dos processos e produtos. Nesse ponto, observa-se que os blocos de países que economicamente mudaram de posição - como os países nórdicos - foram aqueles que "justamente materializaram, com profundidade, essa ascensão tecnológica doméstica, jamais limitando-se a tentar restaurar o passado e as formas de produção e riqueza a ele vinculadas", (CANUTO, 2000, p. 2).

A equidade da distribuição de renda e riqueza dos países nórdicos foi fundamental, principalmente na era da produção industrial em massa do século XX, dado o amplo processo coletivo de qualificação tecnológica e a consolidação de escalas nos mercados domésticos, possível graças à ascensão produtiva e tecnológica nesses países, que, por sua vez, é função da inclusão social, da ausência de rendas garantidas

para velhas elites e da boa associação entre retomo econômico e educação. Na contramão, a concentração de renda dos países latino-americanos se revelou terrível. Nestes, a concentração do poder econômico e político assumiu características defensoras de interesses patrimonialistas e conservadores, impondo empecilhos recorrentes ao desenvolvimento de novas atividades (CANUTO, 2000).

Tuomioja (2005), ministro de Relações Exteriores da Finlândia, atribui o êxito dos países nórdicos a quatro fatores: conhecimento e instrução, espírito empresarial, cooperação e solidariedade, e o modelo nórdico de Estado benfeitor. Dois desses fatores possuem maior destaque. Primeiro, por "conhecimento e instrução" podem-se citar como contribuições decisivas os vultosos gastos em pesquisa e desenvolvimento (*P&D*), onde Suécia e Finlândia são líderes na proporção desses gastos e o PIB, e o sistema de instrução universal, amplo e gratuito, que possibilitou os avanços de alta tecnologia.

Por último, é obviamente de suma importância a ausência de corrupção e a qualidade dos gastos públicos. Como exemplo, basta comparar os níveis relativos bastante próximos dos impostos praticados no Brasil e nos países nórdicos (cerca de 40% do PIB). Porém, dada sua característica regressiva, os níveis de qualidade dos serviços públicos brasileiros estão muito aquém dos padrões nórdicos.

3 A DESIGUALDADE BRASILEIRA

O Brasil é internacionalmente conhecido como um dos países com maior desigualdade em distribuição de renda do mundo. E essa desigualdade nos acompanha há anos, segundo o Censo Demográfico de 1960, os 1 % mais ricos auferiam a mesma magnitude da renda nacional que os 50% mais pobres: 18,6%. Os 10% mais pobres se apropriavam de 41,3% da renda nacional. Aproximadamente 40 anos depois, não houve mudanças significativas. Dados da PNAD de 1999 mostram que os 1% mais ricos e os 50% mais pobres ainda se apropriavam de parcelas bastante próximas da renda nacional, inclusive com ligeiro ganho para o "ponto percentual de privilegiados", 13,3%

e 12,3%, respectivamente. Esses dados demonstram ainda que os 10% mais ricos detinham, em 1999, 47,4% da renda nacional.

Há várias visões acerca dos motivos da estagnação, ou melhor, do retrocesso dos indicadores de distribuição de renda nesse período. A mais comum é a de que, no período 1960-1999, indicadores como pobreza, desigualdade e bem-estar social refletiram a variabilidade do ambiente macroeconômico brasileiro. Mais especificamente a partir de 1980, quando a política econômica brasileira passou a focalizar a inflação, o bem-estar econômico da nação foi prejudicado por diversas tentativas frustradas de estabilização dos preços, representadas principalmente pelos planos Cruzado (1986) e Collor (1990) até que, em 1994, o Plano Real foi eficaz em reduzir e controlar a inflação. De 1995 a 1999 a instabilidade macroeconômica foi decorrente de crises externas, que atingiram o auge em 1999. Apesar dos prejuízos que normalmente uma crise traz, essa deixou alguns fatores positivos, algumas medidas tomadas no sentido de proteger a economia nacional da crise de então e de crises futuras. Dentre esses fatores, podemos citar a adoção do câmbio flutuante, do sistema de metas de inflação e a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Neri *et al*, 2006).

Mas, como quase tudo na vida, nem tudo são lamúrias. Recentemente, no período 2001 - 2005, ocorreu uma redução da desigualdade, expressa na queda do índice de Gini (que mede a desigualdade, variando de 0 a 1, melhorando à medida que se aproxima de zero) de 0,597 em 2001 para 0,566. Parece pouco, porém, a importância é grande por dois motivos: Primeiro, significa uma mudança de vetor, visto que as tendências apontam para uma continuidade desse decréscimo. Segundo, o nível da desigualdade brasileira expresso no Gini em 2005, de 0,566, é o menor dos últimos 25 anos. Para se ter uma idéia, o pico do período foi em 1989, quando o Gini atingiu 0,637, um índice pior que o de Serra Leoa no mesmo ano, 0,629.

A seguir, são discutidos os principais determinantes da recente redução da desigualdade no Brasil.

4 DETERMINANTES DA REDUÇÃO NA DESIGUALDADE: O CASO DOS PTCRs.

Muitos são os fatores capazes de influenciar o grau da otimização da distribuição de renda em um país. Segundo Langoni (1973 apud Barros et al, 2007) o crescimento da desigualdade brasileira no período 1960 - 1970 era uma decorrência direta da vagarosa expansão do sistema educacional. Assim, era necessário, portanto, uma rápida ampliação do sistema educacional brasileiro para que houvesse um incremento na oferta de mão-de-obra qualificada a curto prazo, de modo à atender a crescente demanda desses trabalhadores. De acordo com Barros et al (2007) a contribuição da educação para a redução da desigualdade da distribuição da renda se dá por meio de duas formas: através da forma direta, ou seja, no caso em que a “desigualdade educacional da força de trabalho” tenha declinado, e através da magnitude dos "diferenciais de remuneração da força de trabalho", onde, dados dois mercados com níveis idênticos de desigualdade educacional, o que apresentar menor diferencial em remuneração por nível educacional será o menos desigual uma vez que os mercados valorizam as diferenças em escolaridade de forma diferente. Os autores estimam que a contribuição total do fator escolaridade para a redução na desigualdade em renda *per capita*, no período 2001-2005, foi da ordem de 20%.

Num estudo do IPEA, Soares et al (2007) analisa os impactos dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCRs) sobre a distribuição de renda do Brasil entre 1995 e 2004, do Chile entre 1996 e 2003 e do México entre 1996 e 2004, por meio da mensuração da contribuição das formas de renda mais importantes (Trabalho, Seguridade Social e Outros). No período analisado, o índice de Gini apresentou reduções da ordem de 5% no Brasil e no México, e de apenas 0,2% no Chile. O estudo mostra que, tradicionalmente nos três países, o trabalho é a principal fonte de renda.

Porém, a importância relativa vem se reduzindo ao longo do tempo, nos três países e de maneira mais forte no Brasil no período 1995 – 2004, a proporção da renda

proveniente do trabalho variou de 82,0% para 72,6% da renda total das famílias brasileiras. No Chile e no México, a variação foi menor, porém na mesma direção: No Chile, entre 1996 e 2003, a proporção da renda do trabalho declinou de 83,2% para 81,1% da renda total das famílias. E no México, entre 1996 e 2004, a proporção da renda do trabalho reduziu de 89,1 % para 86,0% da renda total das famílias. O declínio do peso da renda do trabalho é no caso de Brasil e México explicado pelo incremento do peso da renda da seguridade social. No Brasil, o peso da renda da seguridade social no período 1995-2004 variou de 14,2% para 22,7% da renda total das famílias. Já no Chile, a redução do peso da renda do trabalho está associada a um efeito combinado de aumento dos pesos da renda da seguridade e das outras rendas.

Segundo Soares *et al* (2007), as transferências diretas governamentais, compostas pelas rendas dos PTCRs e da seguridade social, são a segunda fonte de renda nos três países. Porém, neste ponto, constata-se um fato interessante. O peso dos PTCRs em relação à renda total é ínfimo, da ordem de 0,51% no Brasil de 2004, de 0,55% no México de 2004 e de 0,01% no Chile de 2004. O fato é que, a despeito de ser uma aplicação de uma pequena parcela da renda total, os PTCRs contribuíram em aproximadamente 21% da redução do índice de Gini de Brasil e México, e em cerca de 15% da redução do índice no Chile. Brasil e México tiveram ainda outras similaridades.

Em ambos, a desconcentração da renda do trabalho foi o principal fator da queda da desigualdade. Porém, e contrariando a intuição de muitos, a seguridade social nesses países não tiveram um efeito redutor da desigualdade, com o aumento do peso e da concentração da renda dessas pensões contrapondo parte da queda verificada no período. No Chile, a renda do trabalho contribuiu para o aumento da desigualdade, mas a desconcentração da renda da seguridade social contrabalançou e praticamente anulou o efeito desse aumento, alterando a estrutura, mas não o nível da desigualdade (Soares, 2007).

As características dos PTCRs diferem entre os três países, em relação às formas de cadastramento e controle. No Brasil, o cadastramento das famílias beneficiadas no programa Bolsa Família é de co-responsabilidade do Governo Federal e dos municípios,

onde os últimos são também responsáveis pela seleção das famílias beneficiárias potenciais. Como o cadastramento é executado através da auto declaração da renda, este implica um custo relativamente baixo em comparação ao sistema de cadastramento nos demais países. No México, o cadastramento do programa “Oportunidades” é estritamente centralizado, através da aplicação de um censo de toda a população e do cálculo posterior de um índice de corte, com base nas informações levantadas no recenseamento. No Chile, no programa “Chile Solidário” há uma forma de cadastramento na qual, há a realização de censos locais, onde as informações levantadas são enviadas ao Governo Federal, que por sua vez define, por meio das informações recebidas, um índice de corte. Os processos de cadastramento e recadastramento são, portanto, mais custosos no México e no Chile e menos custosos no Brasil (Soares, 2007).

O sucesso para programas como os PTCRs depende basicamente de dois fatores: boa focalização e larga escala de aplicação. E isto explica as diferentes eficácias nos países analisados. Apesar dos programas dos três países apresentarem ótima focalização, onde os 40% mais pobres recebem 80% dos benefícios, o Brasil e o México conseguiram melhores resultados que o Chile na redução da desigualdade devido à maior escala de recursos aplicados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tradicionalmente, tentativas de redução do grau de desigualdade são implementadas pelo Estado. Essas ações geralmente são tomadas com o intuito de alterar estruturas díspares no acesso à educação, de corrigir efeitos concentradores no mercado de trabalho e de assegurar direitos básicos ao cidadão. A polêmica do debate está, então, em se definir as formas de intervenção nessas estruturas. Conforme visto ao longo de algumas análises sistêmicas apresentadas no artigo, o Brasil demonstrou na última década, progressos educacionais que contribuíram para a recente queda da desigualdade da distribuição de renda. O que é difícil de medir é o quanto desse avanço nos indicadores educacionais, que por seu turno influenciam os indicadores de desigualdade, é proveniente de investimentos estruturais diretos em educação e de

quanto ele é fruto das condicionalidades atribuídas pelos PTCRs às famílias beneficiadas, tais como a exigência, ou mesmo a sugestão da contra - partida da família manter a criança na escola. Nesse ponto, há também maciças discussões. Alguns são a favor da necessidade do cumprimento da ameaça de perda do benefício para as famílias que não atenderem as contra - partidas estabelecidas. Outros argumentam que o simples fato das famílias presumirem que perderão o benefício se não cumprirem o acordado, já leva a um bom índice agregado de obediência, sendo necessária, portanto, a simples sugestão de, por exemplo, manter as crianças na escola. Aqui parece interessante citar o que é feito no México, onde o benefício do programa cobre todo o ciclo educacional da criança, ou seja, o programa tem como foco a elevação do nível educacional das crianças, além do outro objetivo, comum inclusive aos outros países, que é o alívio imediato da pobreza.

Existe, portanto, dada à eficiência demonstrada ao longo dos anos pelos PTCRs e o fato destes corresponderem a 0,5% da renda total, espaço para a ampliação desses programas, conjuntamente com os tradicionais investimentos em educação, saneamento básico e outras necessidades básicas, na tentativa de consolidar a tendência de redução das desigualdades brasileiras.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R. P. et al. A Recente queda da desigualdade de renda e o acelerado progresso educacional brasileiro da última década. IPEA, Setembro de 2007. (Texto para discussão nº 1304).

CAMARGO, J. M. "Política Social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos". São Paulo em Perspectiva, Nº 18(2), p.68-77, 2004.

CANUTO, Otaviano. Uma Pequena Sereia Para Copacabana: Concentração de Riqueza Ajuda a Entender Porque Sul-Americanos Não Tiveram Desenvolvimento Como os Nórdicos. Jornal O Estado de São Paulo, 11/01/2000. Disponível em: <http://www.eco.uncamo.br/artíaos/artíooi02.htm> . Acesso em 04/01/2008.

CARTA DO MRE. "Brasil: a difícil tarefa de crescer com equidade". Conjuntura Econômica, p. 06-08, Junho de 2006.

HOFFMANN, Rodolfo. "Distribuição de Renda e Crescimento econômico". Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, vol 15, nº 41, São Paulo, Jan. Abr.2001.

LIEBER, Renato Rocha. Teoria de sistemas. São Paulo: ADL, 2001

LUHMANN, Niklas e NAFARRATE, Javier Tores. "Introducción a la teoría de sistemas". Universidad Iberoamericana, 1996.

NERI, Marcelo. "Estagnação Econômica e crescimento pró-pobre". Conjuntura Econômica, p. 70-71, Junho de 2006.

SOARES, Sergei et al. "Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a desigualdade". IPEA, Julho de 2007. (Texto para Discussão nº 1293).

TUOMIOJA, Erkki. "O segredo do modelo nórdico: Economia de mercado sem sociedades de mercado". Agência de notícias Inter Press Service. Finlândia, 2005. In: <http://www.mwgioba1.org/ipsbrasilnet/nota.php?idnews=17> . Acesso em 04/01/2008.