



F U N D A Ç Ã O
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



**A GRANDE SOCIEDADE - QUAL É O
PROJETO DE DESENVOLVIMENTO
PARA O BRASIL DO FUTURO?'**

Debates realizados dia 01 de novembro na FPA com presença de:

Eduardo Fagnani: Prof. Dr. de Economia da Unicamp

Gabriel Rocha Gaspar: Jornalista e mestre em Literatura pela Sorbonne Nouvelle Paris 3

Leda Paulani: Profa. Dra. de Economia da USP

Márcio Pochmann: Prof. Dr. de Economia da Unicamp; Presidente da FPA

Tereza Campello: Profa. Dra. de Economia da FioCruz; Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo da presidente Dilma Rousseff

Vanessa Oliveira: Jornalista, mestre em Ciência Política pela Sorbonne Nouvelle Paris 3 e doutoranda em Relações Internacionais pela UFABC e pela Sorbonne Paris 2.

EXPEDIENTE

Diretoria Executiva

Presidente: Marcio Pochmann

Vice-Presidenta: Fátima Cleide

Diretoras: Isabel dos Anjos Leandro e Rosana Ramos

Diretores: Artur Henrique da Silva Santos e Joaquim Soriano

Conselho Curador

Dilma Rousseff (presidenta), Arlete Sampaio, Camila Vieira dos Santos, Dilson Peixoto, Elói Pietá, Flávio Jorge Rodrigues, Gleber Naime, Helena Abramo, Iole Ilíada, Jorge Viana, José Luiz do Nascimento Soter, José Roberto Paludo, Juliana Cardoso, Luiza Dulci, Maria Celeste de Souza da Silva, Marco Aurélio Garcia, Nabil Bonduki, Nalu Faria, Nilmário Miranda, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Paulo Vannuchi, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Selma Rocha, Valmir Assunção

Rua Francisco Cruz, 234, Vila Mariana
São Paulo (SP) – CEP 04117-091
www.fpabramo.org.br

PROJETO DE PAÍS, DESIGUALDADE E PODER DA DESINFORMAÇÃO¹

Eduardo Fagnani

Professor do Instituto de Economia da Unicamp

O propósito deste artigo é desmistificar a falsa controvérsia sobre a desigualdade da renda no Brasil, pautada pelas corporações da mídia que praticam o poder da desinformação, e sublinhar que houve persistente queda da desigualdade da renda do trabalho no período recente em decorrência do crescimento da economia e suas consequências no mercado de trabalho e na potencialização dos gastos sociais e dos efeitos redistributivos do Estado Social fundado em 1988.

Argumenta-se que a inclusão social não veio acompanhada por mudanças estruturais necessárias para a manutenção e aprofundamento desses progressos, como a Reforma Tributária, por exemplo. Assim, nesse caso, a crítica adequada aos governos petistas foi o pronto abandono do projeto de Reforma Tributária voltado para a justiça social e fiscal presente no programa do partido até 2002. Dessa forma, os esforços no vetor do gasto público foram limitados pela manutenção do caráter regressivo dos tributos, agravando e perpetuando a desigualdade da renda.

O artigo tece breves considerações sobre o que seria um projeto de desenvolvimento para o Brasil do futuro, enfatizando que um dos seus núcleos cruciais deveria ser enfrentamento das diversas faces da desigualdade social, que vão muito além das desigualdades da renda.

Finalmente, argumenta-se que os rumos que estão sendo adotados desde a destituição espúria do governo legitimamente eleito pelo voto popular caminham na direção oposta de um projeto de desenvolvimento. Assistimos à destruição de todos os mecanismos necessários para a consecução desse objetivo.

I - O poder da desinformação

A recente divulgação dos estudos sobre a desigualdade da renda no Brasil conduzidos por Marc Morgan do World Wealth and Income Database² e utilizando-se da metodologia inovadora desenvolvida por Piketty e Saez (2003), revela a manutenção da concentração da renda no topo da pirâmide social no período 2001 e 2015.

Esse fato foi comemorado pelos meios de comunicação como a “queda de mais um mito” da era Lula. Em êxtase, praticantes do poder da desinformação sublinharam tratar-se de uma “fraude que a esquerda engoliu”.

O domínio da “pós-verdade” nas redações das corporações jornalísticas encoberta o fato rudimentar que existem diferentes metodologias consagradas de mensuração da desigualdade de renda e de riqueza. E que, obviamente, dependendo do método utilizado, os resultados diferem. O surgimento de um critério inovador não joga na lata do lixo o método anterior, estabelecido em 1914 pelo economista e estatístico Corrado Gini. Apesar de suas limitações, o chamado “coeficiente de Gini”³ ainda é o índice tradicional mais usual adotado globalmente por instituições e pesquisadores para investigar as disparidades entre as rendas dos ricos e dos pobres, sobretudo em virtude da sua maior abrangência na base na pirâmide (LODI, 2017). E, como veremos a seguir, não há dúvidas acerca da queda da desigualdade de renda do trabalho medida pelo coeficiente de Gini no período recente.

1. Este artigo foi elaborado para subsidiar o Seminário “Qual é o Projeto de Desenvolvimento para o Brasil do Futuro?” organizado pela Fundação Perseu Abramo, em São Paulo, no dia 1 de novembro de 2017, no âmbito do projeto “Brasil Que o Povo Quer: A Grande Sociedade”. Em função da urgência, baseia-se em CALIXTRE e FAGNANI (2017), artigo elaborado para uma coletânea organizada pelos professores Ricardo Carneiro, Paulo Baltar e Fernando Sarti, em fase de editoração.

2. <http://wid.world/wid-world/>

3. O coeficiente de Gini vai de 0 (em que todos os indivíduos têm os mesmos rendimentos e não há desigualdade) ao 1 (em que os rendimentos totais de uma comunidade se destinam a um indivíduo). Países mais igualitários apresentam índices que gravitam entre 0,25 a 0,3. No polo oposto, países como África do Sul e Brasil, o índice supera 0,5.

A principal limitação desse coeficiente é que, por utilizar o método tradicional de pesquisas em domicílios, ele capta, basicamente, a renda do trabalho. Mais especificamente, o método não é eficaz para mensurar os indicadores da riqueza e ganhos de capital (como lucros, dividendos, renda de imóveis e aplicações financeiras), restritos aos mais ricos.

Os estudos de Thomas Piketty e Emmanuel Saez revolucionam o método tradicional de pesquisas domiciliares, pois também incorporam as bases de dados do imposto de renda, mais eficaz para mensurar a riqueza das pessoas situadas no topo da pirâmide social.

No caso do Brasil, se o coeficiente de Gini mostra a queda da desigualdade da renda do trabalho, os estudos do World Wealth and Income, conduzidos por Thomas Piketty, indicam a estabilização dos graus de desigualdade entre pobres e detentores da riqueza financeira. O crescimento da renda da população mais pobre foi insuficiente para reduzir a desigualdade. A maior parte do crescimento da renda nos últimos 15 anos continuou a ser apropriada pelos 10% mais ricos da população⁴ A fatia da renda nacional dos 10% mais ricos da população passou de 54,3% para 55,3% de 2001 a 2015. No mesmo período, a participação da renda dos 50% mais pobres passou de 11,3% para 12,3%. A renda nacional total cresceu 18,3%, mas 60,7% desses ganhos foram apropriados pelos 10% mais ricos, contra 17,6% das camadas menos favorecidas.

O estudo classificou a manutenção da desigualdade no Brasil como “chocante”, principalmente se comparada com outros países desenvolvidos. “É digno de nota que a renda média dos 90% mais pobres no Brasil é comparável à dos 20% mais pobres na França, o que apenas expressa a extensão da distorção na renda no Brasil e a falta de uma vasta classe média”, ressalta o levantamento. Em contrapartida, o 1% mais rico no Brasil ganha mais que o 1% mais rico no país europeu: US\$ 541 mil aqui, contra US\$ 450 mil a US\$ 500 mil na França⁵.

É importante sublinhar que, no caso do Brasil, o uso dessa metodologia ainda apresenta problemas em função das limitações das bases de dados da Receita Federal e pelas deficiências da série de dados que impedem a comparação do período 2001/2015 com o período 1990/2000.

Em suma, fraude é utilizar apenas o novo critério introduzido por Thomas Piketty para deduzir que a queda da desigualdade da renda no Brasil no período recente é “uma lenda, alimentada pela esquerda”. A utilização do critério tradicional de aferição utilizado desde 1914 pela maioria dos países e que serve até hoje como principal base de dados para comparações internacionais aponta na posição contrária. São métodos diferentes, que possuem limitações, virtudes e resultados diversos. Entretanto, ambos são indicadores válidos para mensurar o fenômeno e sua evolução ao longo do tempo.

II - Desigualdade da renda: o que mudou entre 1960 e 2015?

A análise da evolução do coeficiente de Gini entre 1960 e 2015 revela três momentos diferenciados. No primeiro (1960/1980), o coeficiente aumenta de 0,54 para 0,59. Essa etapa combina crescimento econômico e concentração da renda, num cenário de ausência de democracia e políticas sociais regidas pela lógica da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979).

No segundo (1980/2001), o coeficiente estabiliza-se em torno do patamar de 0,59. Essas duas décadas combinam estagnação da economia, hegemonia da doutrina neoliberal e congelamento da concentração da renda em níveis extremamente elevados, num cenário de início de um novo ciclo democrático e da implantação dos direitos sociais conquistados pela Constituição de 1988.

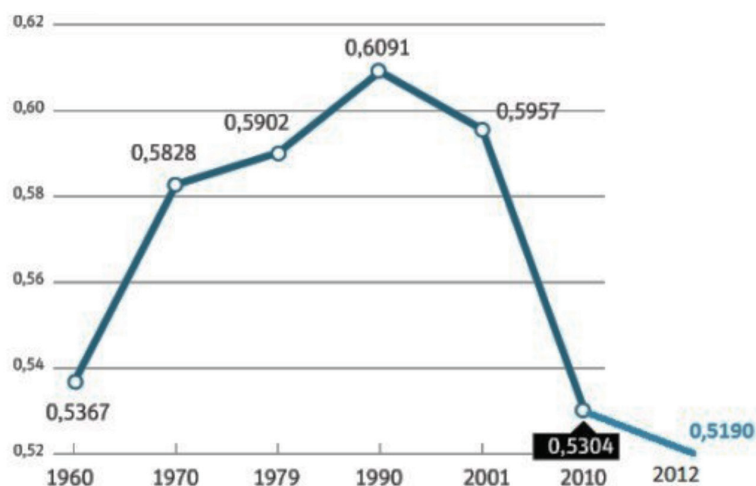
Finalmente, no terceiro período (2001/2015), a desigualdade cai sistematicamente. Como se pode ob-

4. Os autores usaram dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que analisa o padrão de vida e a renda das famílias mais pobres. Os dados sobre a parcela mais rica da população vieram de informações sobre a Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física, enviados pela Receita Federal com a preservação do sigilo fiscal dos contribuintes. Para acrescentar a participação do capital e as rendas não tributáveis, o estudo usou as Contas Econômicas Integradas, de 2000 a 2014, e as Contas Nacionais Trimestrais do IBGE de 2015. Juntando as três bases de dados, os economistas elaboraram a série histórica dos últimos 15 anos da renda nacional com a participação de cada faixa de renda da população.

5. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-09/desigualdade-de-renda- no-brasil-nao-caiu-entre-2001-e-2015-revela-estudo>

servar na figura abaixo, o coeficiente de Gini cai de 0,59 para 0,53, entre 2001 e 2010, recuperando o patamar alcançado em 1960, meio século atrás. Entre 2010 e 2015, a tendência de queda iniciada em 2001 prossegue (de 0,53 para 0,49).

Índice de GINI (quanto mais próximo de 1000, maior é o nível de desigualdade).



Fonte: PNAD (BGE a-2011)

Assim, entre 2001 e 2015, ao contrário do período 1960/1980 o crescimento da economia foi acompanhado pela redução da desigualdade da renda. O crescimento potencializou os efeitos redistributivos do Estado Social construído em 1988 e das novas políticas sociais implantadas a partir de meados da década passada. Por sua vez, o avanço da democracia permitiu que a pressão dos setores subalternos tivesse repercussão nos rumos das políticas de governo e nas pautas de negociação sindical e trabalhista. A mobilidade social voltou a ser ascendente após duas décadas de estancamento. A renda das famílias cresceu especialmente nos extratos inferiores, reduzindo a disparidade e gerando um mercado interno de consumo de massas que se constituiu num dos vetores do crescimento econômico.

Estudo do **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, de 2011, para o período entre 1960 e 2010, já apontava nessa direção. O trabalho analisa a evolução de dois grupos de indicadores: a) renda per capita e desigualdade da renda pessoal; e, b) participação do rendimento do trabalho na renda nacional e a composição do trabalho (compreendida pela taxa de ocupação da mão de obra, formalização do emprego e redução da pobreza).

O trabalho também identifica três momentos singulares nos 50 anos analisados. No primeiro, entre 1960 e 1981, a expansão da renda por habitante e a melhoria da ocupação vieram acompanhadas pela piora na desigualdade e na distribuição pessoal e funcional da renda. Os efeitos do crescimento econômico na expansão da renda per capita e do emprego foram minados pela política social do regime autoritário. O chamado “arrocho salarial” desvalorizou o valor real dos salários e provocou piora na desigualdade e da distribuição da renda.

No segundo período, entre 1981 e 2003, a renda per capita manteve-se estagnada, e a situação do trabalho piorou. A participação do rendimento do trabalho na renda nacional reduziu-se, e a desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho se manteve inalterada. Esse comportamento reflete o esgotamento do Estado Nacional Desenvolvimentista e a fase subsequente de hegemonia da agenda liberal. Como enfatizado, esse experimento ancorado em políticas fiscais e monetárias ortodoxas resultou em baixo crescimento que trouxe reflexos negativos sobre o mercado de trabalho e limitou o alcance das políticas sociais universais.

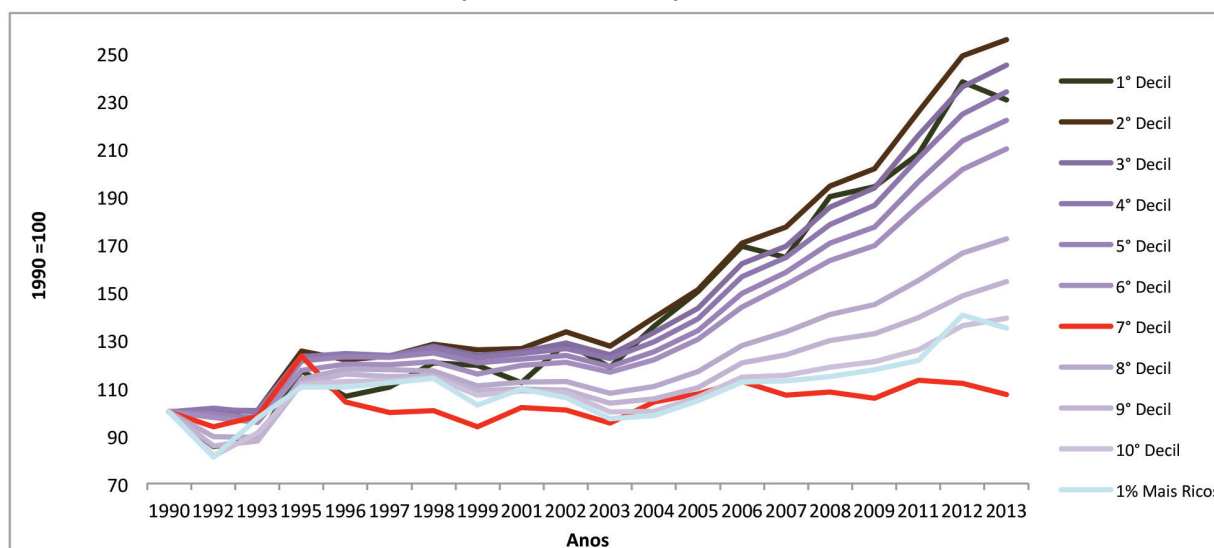
Finalmente, entre 2004 e 2010, houve “uma ruptura” com o padrão anterior. Pela primeira vez, a redução das desigualdades no interior da distribuição pessoal da renda do trabalho acompanhou a

elevação da renda per capita. Além disso, a recuperação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional esteve em sintonia com a melhora da situação geral dos trabalhadores. Nas palavras dos autores:

“Desde 2004, contudo, o padrão das mudanças sociais encontra-se submetido à outra natureza”. Por um lado, a expansão média anual da renda per capita dos brasileiros em 3,3%, com melhora do índice da situação geral do trabalho ao ritmo de 5,5% ao ano, em média. Por outro lado, observa-se também que a participação do rendimento do trabalho na renda nacional aumentou 14,8% entre 2004 e 2010. Neste mesmo período de tempo, o grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho foi reduzido em 10,7%. (...) Pela primeira vez, o Brasil consegue combinar a maior ampliação da renda por habitante com a redução no grau de desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho. Ademais da recuperação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional, notou-se o quadro geral de melhora da situação do exercício do trabalho, com diminuição do desemprego e crescimento do emprego formal” (IPEA, 2011: 3; 6).

O crescimento do PIB *per capita* foi fator determinante para que tenham ocorrido melhorias na distribuição da renda. A renda domiciliar *per capita*, após ficar estagnada por dez anos, elevou-se a partir de meados da década. O crescimento foi mais expressivo nos decis mais pobres (do 1º ao 6º) relativamente aos mais ricos (do 7º ao 10º). O 2º decil mais pobre, por exemplo, teve um aumento acumulado em sua renda de 155,5% ao longo do período 1990-2013, enquanto o 7º (ou quarto mais rico) acumulou 7,2% de aumento real de renda. A maior intensidade desses aumentos ocorreu a partir de meados da década de 2000 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA, POR DECIS. (BASE 1990=100) BRASIL



Fonte: Pnad-IBGE/Ipeadata.

Geração de empregos formais, recuperação real do salário mínimo e ampliação das transferências de renda da Seguridade Social e dos programas de combate à pobreza contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais (distribuição da renda do trabalho, mobilidade, consumo das famílias). É o que será visto a seguir

3. O que explica a queda da desigualdade da renda do trabalho?

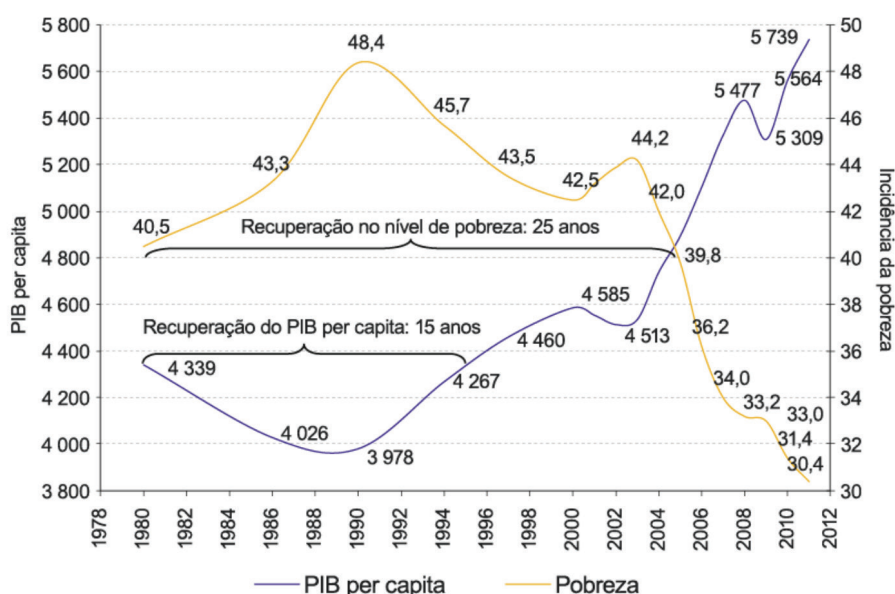
As transformações sociais ocorridas no Brasil guardam relações com o ocorrido na América Latina e Caribe desde o início dos anos 2000. Na visão da Cepal (2012), as variáveis relacionadas ao crescimento da economia e da renda *per-capita*, impulsionadas pelo comércio internacional favorável, foram determinantes na redução das desigualdades sociais e da pobreza no continente. A melhoria nos

fundamentos macroeconômicos potencializou o gasto público e seu componente social. A atividade econômica contribuiu para a retração da taxa de desocupação, criação de empregos, elevação renda laboral e formalização dos postos de trabalho.

Esse conjunto de fatores proporcionou melhora das desigualdades sociais, aponta a Cepal (2012): *“Pela primeira vez em várias décadas, um subconjunto considerável de países da região obteve resultados positivos em termos distributivos”*.

Entre 2002 e 2011, a participação das pessoas em situação de pobreza na população total caiu de 43,9% para 30,4%. A participação relativa das pessoas em situação de indigência recuou de 19,3% para 12,3%. Esse desempenho permitiu que seus níveis fossem os mais baixos observados nas três últimas décadas. Ao contrário da interpretação liberal, os fatores relacionados ao crescimento da economia e elevação da renda per-capita foram fundamentais. A observação do gráfico abaixo revela forte correlação entre PIB *per capita* e pobreza.

GRÁFICO 2 – AMÉRICA LATINA E CARIBE: COMPARAÇÃO ENTRE O PIB PER CAPITA E A INCIDÊNCIA DA POBREZA (1980- 2011)



Fonte: Cepal (2012)

O caso brasileiro tem similaridades com a experiência do continente latino-americano. Os fatores determinantes para alcançar a redução da desigualdade da renda e da pobreza extrema foram o crescimento da economia e a melhor conjugação entre objetivos econômicos e sociais, em um contexto internacional favorável. Após mais de duas décadas, o crescimento voltou a ter espaço na agenda macroeconômica, com consequências na impulsão do gasto social e do mercado de trabalho, bem como na potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social fruto da Constituição de 1988.

Com base na análise de CALIXTRE e FAGNANI (2017), argumenta-se que a melhor articulação entre objetivos econômicos e sociais é percebida pelos reflexos positivos do crescimento econômico em quatro núcleos da estratégia de proteção social, analisados a seguir:

- Ampliação do gasto social.
- Recuperação do mercado de trabalho e valorização do salário mínimo.
- Potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social
- Combate à pobreza extrema.

Todos esses vetores contribuíram para a melhoria das condições de vida dos brasileiros em relação ao passado. Entretanto, como será visto mais adiante, as fragilidades dessa estratégia estavam expostas pela baixa intensidade da mudança no conflito na distribuição das rendas.

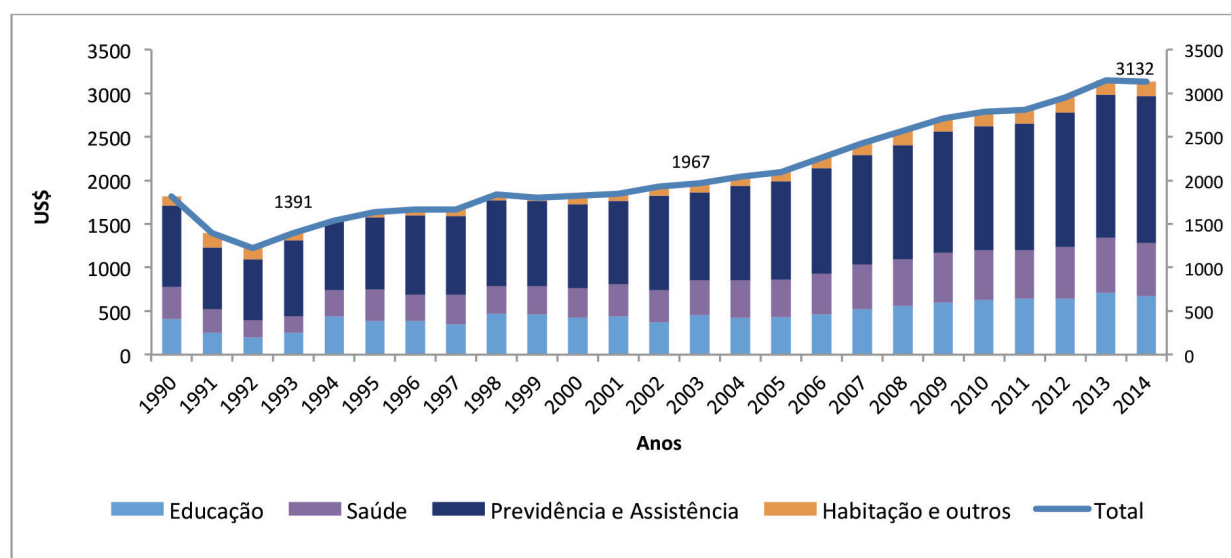
Ampliação do Gasto Social

O primeiro núcleo da estratégia social foi a ampliação do gasto social. A ativação da atividade econômica fez crescerem as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social. Mesmo com os constrangimentos fiscais e monetários impostos pelo capital financeiro, as políticas públicas foram expandidas.

O Gasto Social Federal Total passou de 11,2% para 18% do PIB entre 1995 e 2010.⁶ Utilizando uma comparação latino-americana, elaborada pela Cepal, o Brasil segue em trajetória crescente dos Gastos Sociais em proporção ao seu PIB, figurando na segunda posição regional durante todo o período 2003-2014, atrás apenas de Cuba.

O Gasto Social Federal Total per capita experimentou aumento real de quase 60% entre 2003 e 2014 (passou de US\$ 1.967 para US\$ 3.132,00) (Gráfico 3). O principal item de ampliação do Gasto Social Federal foram as transferências de renda da Seguridade Social (Previdência Rural e Urbana, Assistência Social e Seguro-Desemprego), sobretudo, devido aos impactos do salário mínimo no piso desses benefícios. Os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Entre 2003 e 2014, o Gasto Social Federal per capita em saúde e educação passou de US\$ 399 para US\$ 610 e de US\$ 456 para US\$ 674, respectivamente.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO GASTO SOCIAL GERAL PER CAPITA POR SETORES GOVERNO CENTRAL (EM US\$ de 2010) BRASIL. 1990-2014



Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Sobre la base de cifras oficiales de los países. (Base de Datos de Inversión Social). <http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto-social>.

Além da maior sinergia do crescimento econômico com a potencialização dos efeitos redistributivos do Estado Social criado pela Constituição de 1988, novos programas nacionais foram criados para ampliar a oferta de serviços na Educação e na Saúde. Programas de transferência de renda como o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Bolsa-Família e o Programa Brasil sem Miséria criaram novas habilidades entre os formuladores de políticas públicas com respeito ao desenvolvimento de maneiras diretas e locais de registrar e resgatar famílias extremamente pobres. Cabe registrar também a ampliação nos gastos em habitação popular, a partir da criação do

programa Minha Casa, Minha Vida. Os setores de saneamento e de mobilidade urbana, que vivem crise estrutural histórica, voltaram a receber alguma prioridade no âmbito do PAC.

Estudos do Ipea⁷ simulam como cada tipo de gasto público impacta o crescimento e a distribuição da renda. A Tabela 1 evidencia a virtuosidade das políticas sociais brasileiras, não apenas na promoção dos princípios de bem-estar social estabelecidos pela Constituição Federal, mas também no crescimento econômico e na distribuição de renda.

TABELA 1 – EFEITO MULTIPLICADOR DO GASTO SOCIAL (PIB E A RENDA DAS FAMÍLIAS) E IMPACTO NA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DA RENDA DO TRABALHO (ÍNDICE DE GINI) (EM %) SIMULAÇÕES BASEADAS EM 2006 - BRASIL

Tipo de Gasto	Multiplicador Keynesiano sobre o PIB	Multiplicador Keynesiano sobre a Renda das Famílias	Redução Marginal do Índice de GINI
Gastos em Educação Pública	1,85	1,67	-1,10%
Gastos em Saúde Pública	1,7	1,44	-1,50%
Bolsa Família (Transferências Diretas)	1,44	2,25	-2,20%
Transferências Constitucionais	1,23	2,2	-2,30%
Seguridade Social (Setor Privado)	1,23	2,1	-1,20%
Investimento em Construção Civil	1,54	1,14	0%
Exportações de <i>Commodities</i>	1,4	1,04	0%
Juros da Dívida Pública	0,71	1,34	0,10%

Fonte: (IPEA; 2011a e IPEA; 2010). Baseado nas Contas Nacionais-IBGE e POF-IBGE

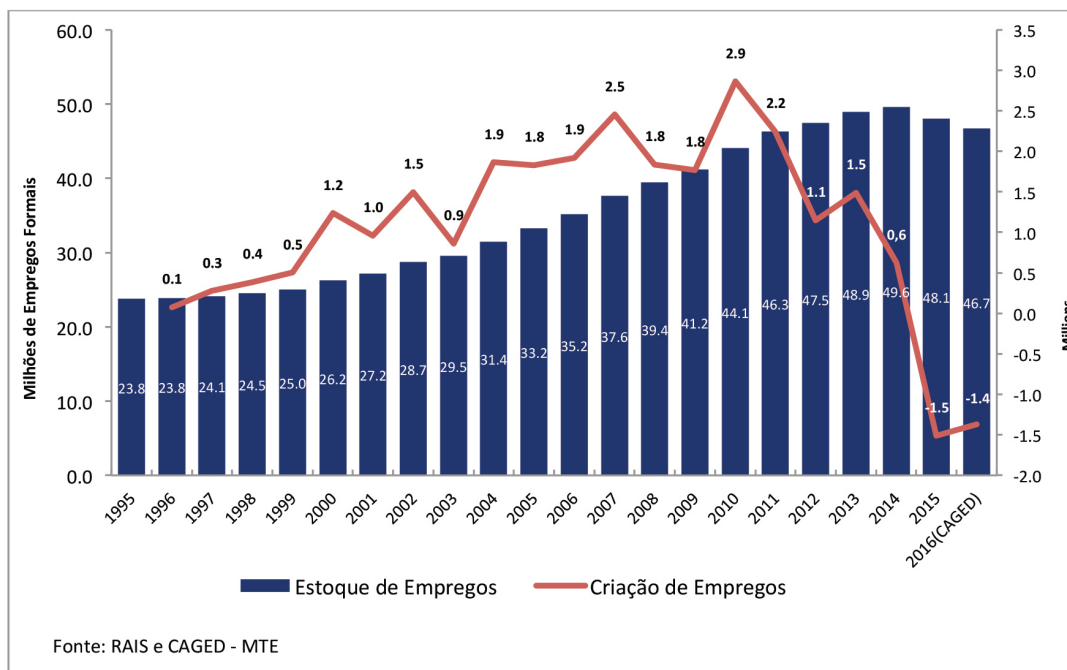
Recuperação do mercado de trabalho

O segundo núcleo da estratégia social consistiu na criação de grande número de novos empregos formais combinada com uma política de valorização do salário mínimo, principal mecanismo de redistribuição de renda no mercado de trabalho.

Entre 2003 e 2014, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados. Em igual período, o estoque de empregos formais subiu de 29,5 para 49,6 milhões. A criação média anual de empregos formais passou de um patamar de 630 mil entre 1996 e 2002 para 1,6 milhão (2003-2006), 2,3 milhões (2007-2010) e 1,3 milhão (2011-2014). Em contraposição, em apenas dois anos de “austeridade” econômica (2015-2016) quase 3 milhões empregos formais foram destruídos (Gráfico 4).

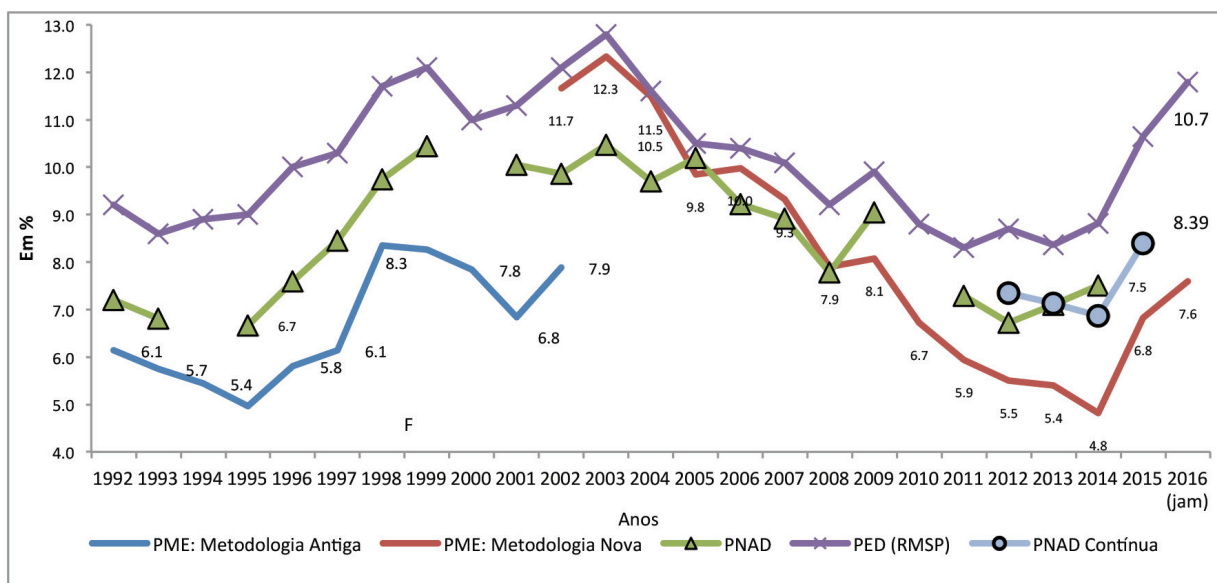
7. Ipea; 2011a e Ipea; 2010

GRÁFICO 4 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE EMPREGADOS COM VÍNCULO FORMAL DE EMPREGO (EM MILHÕES) - BRASIL 1995-2016



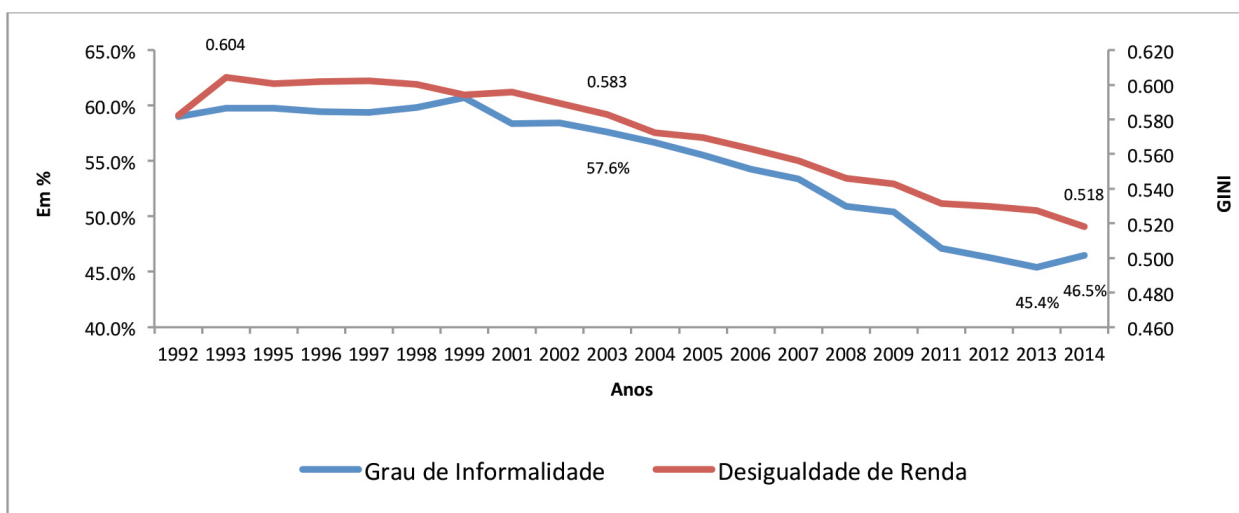
Uma visão mais ampla do período 1992-2016 revela que a taxa de desemprego, medida por diferentes metodologias, mostra forte aceleração no período entre 1995 e 2003 e, desde então, inicia trajetória de queda que se prolonga até 2014. Essa trajetória é revertida a partir de 2015 (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 – EVOLUÇÃO DA TAXA DE DESEMPREGO (EM %) BRASIL 1992-2016



A expressiva geração de empregos formais repercutiu na queda da taxa de informalidade do mercado de trabalho (de 60% para 46,5% entre 1999 e 2014) com reflexos na queda da desigualdade da renda do trabalho medida pelo Índice de Gini (Gráfico 6).

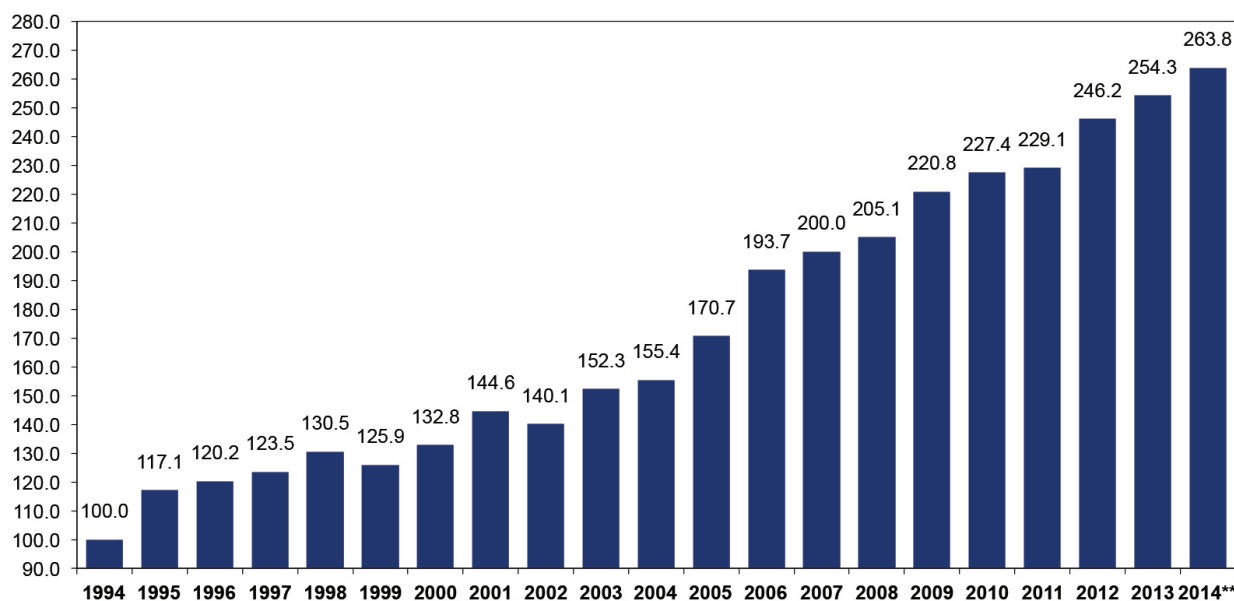
GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE GINI E DA TAXA DE INFORMALIDADE (EM %) BRASIL 1992-2014



Fonte: IPEADATA

Além da geração de empregos e queda da taxa de informalidade, a redução da desigualdade de renda do trabalho decorreu da política de valorização gradual do poder de compra do salário mínimo, implantada a partir de 2005. Embora essa valorização real tenha sido iniciada em 1995, ela foi aprofundada entre 2005 e 2014, quando houve aumento real superior a 70% (Gráfico 7).

GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO REAL (BASE 1994=100) BRASIL 1994-2014



Fonte: Dieese. Deflacionado pelo INPC (Posição em janeiro)

Potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social

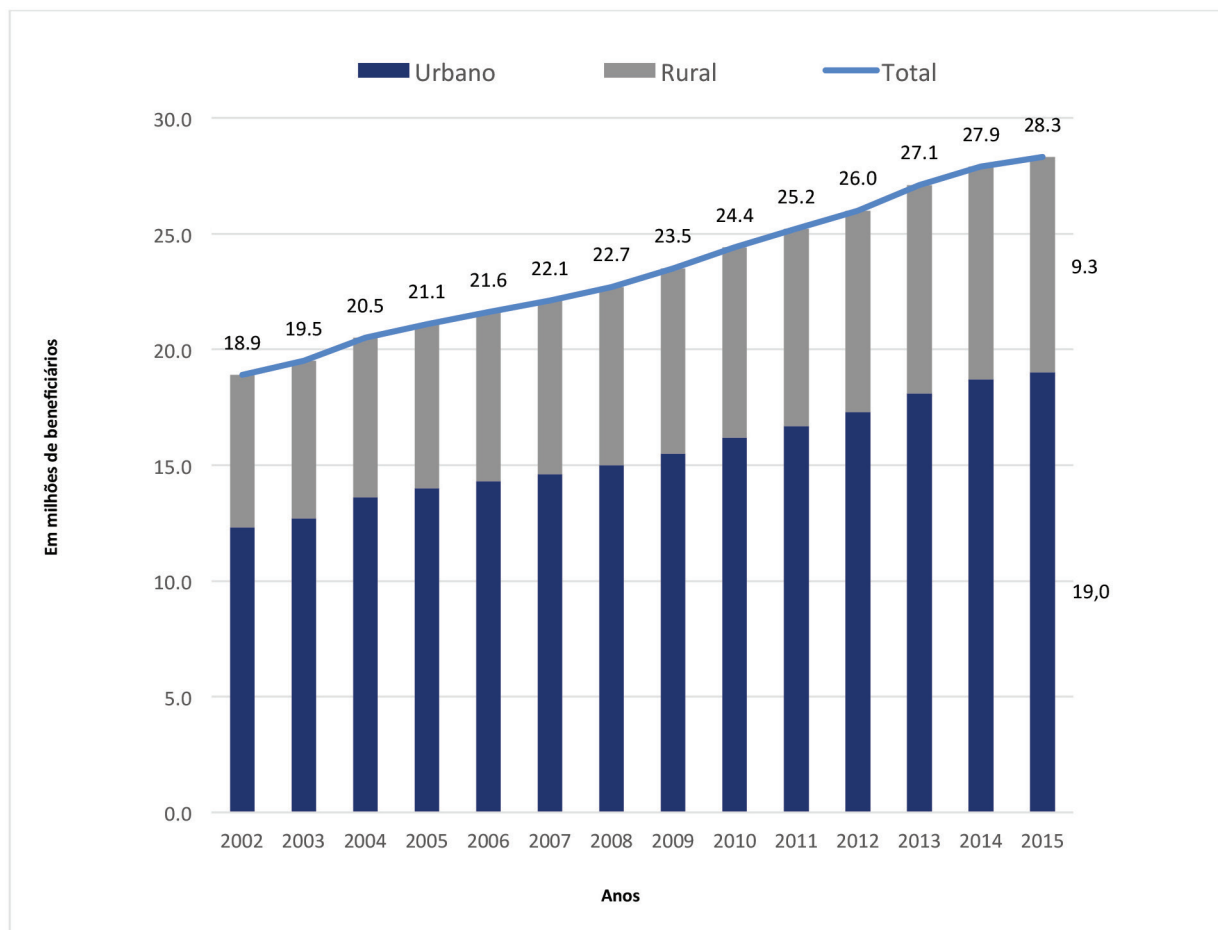
O terceiro núcleo da estratégia social foi a *potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social* instituída pela Constituição de 1988.

É importante observar que no debate recente sobre o desenvolvimento brasileiro, o papel da Seguridade na proteção social e no crescimento apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada é relegado a plano secundário, mesmo por analistas do campo progressista

que, em geral, destacam o papel da geração de empregos, da valorização real do salário mínimo real e das transferências monetária do programa Bolsa Família.

Um dos pilares da Seguridade Social é a Previdência Social. Em 2015, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos (19 milhões urbanos e 9,3 milhões rurais) (Gráfico 8).

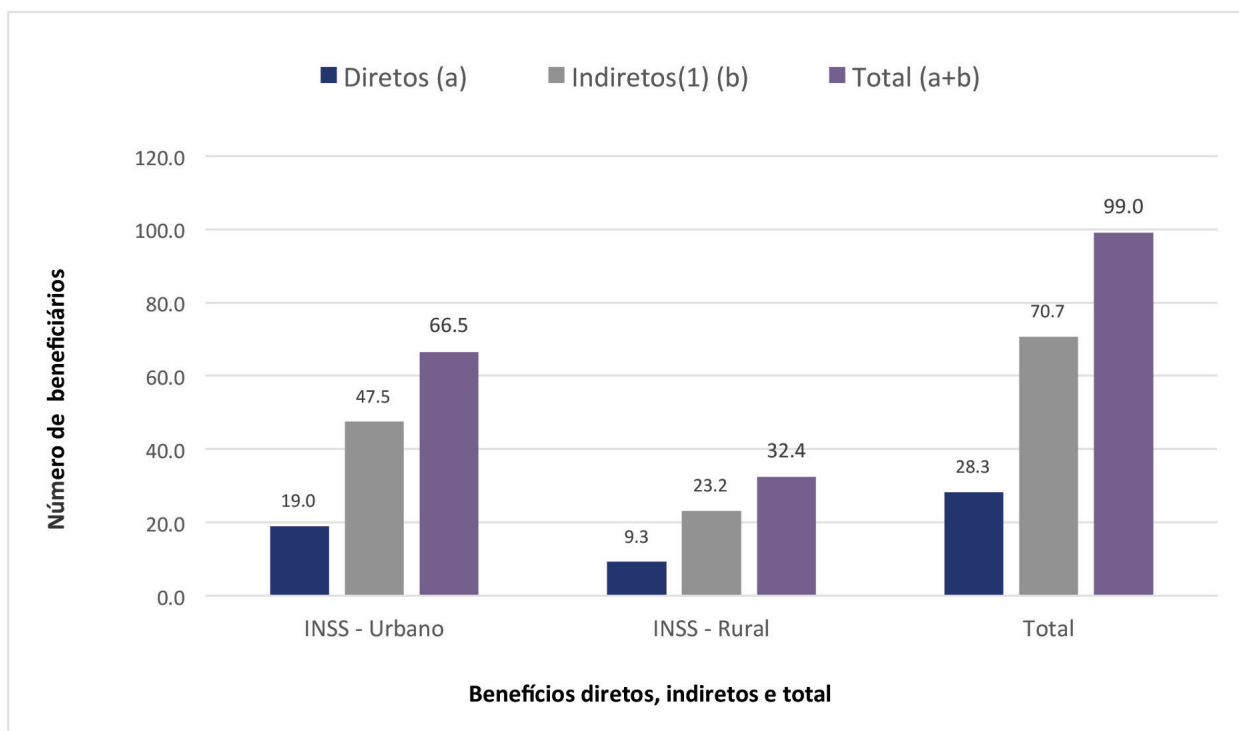
GRÁFICO 8 – RGPS – EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS RURAIS E URBANOS (EM MILHÕES DE BENEFICIÁRIOS, EM DEZEMBRO) 2002-2015



Fonte: MPAS/SPPS

Para o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente (membros da família). Portanto, além dos 28,3 milhões de benefícios diretos, estima-se que, indiretamente, outros 70,7 milhões de brasileiros são favorecidos. Ou seja, o RGPS beneficia aproximadamente 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país (Gráfico 9).

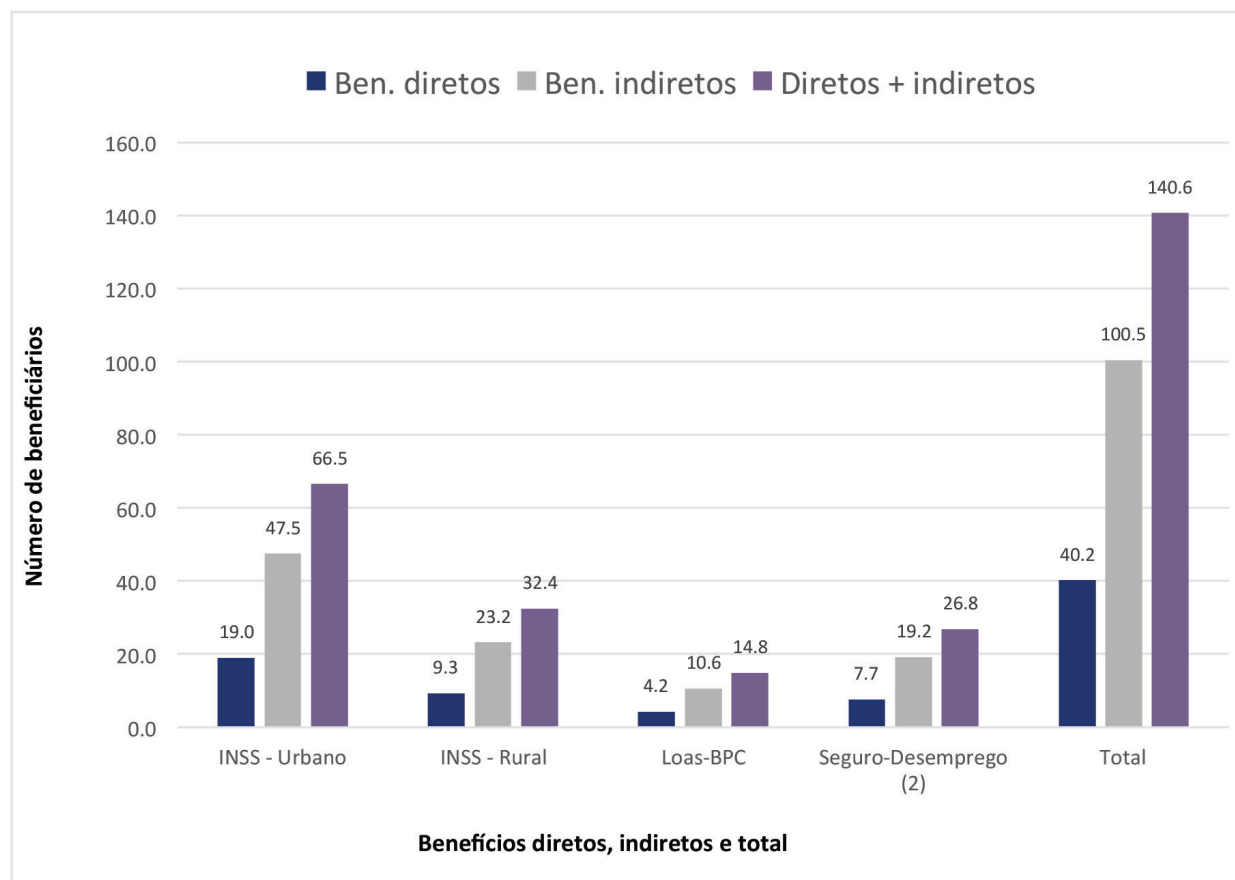
GRÁFICO 9 – RGPS – BENEFÍCIOS DIRETOS E ESTIMATIVA DE NÚMERO DE BENEFICIADOS INDIRETOS (EM MILHÕES) - POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015



Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE
 Nota: [1] Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes.

A Seguridade Social tem abrangência ainda maior. Se aplicarmos a mesma estimativa de beneficiários diretos e indiretos constatada pelo IBGE no caso da Previdência Social (1 beneficiário direto e 2,5 beneficiários indiretos, membros da família), para o Benefício de Prestação Continuada (4,2 milhões de benefícios diretos) e para o programa Seguro Desemprego (7,2 milhões de benefícios diretos) e adicionarmos os beneficiários diretos da Previdência urbana (19,0 milhões de benefícios diretos) e Rural (9,3 milhões de benefícios diretos), pode-se estimar que a Seguridade Social beneficiou 40,2 milhões de famílias e que, indiretamente, ela beneficiou outras 100 milhões de pessoas (demais membros da família). Dessa forma, direta e indiretamente, ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios, próximos do piso do salário mínimo, transformam a Seguridade Social brasileira num dos maiores e mais bem-sucedidos programas de proteção social de países não desenvolvidos, no mundo (Gráfico 10).

GRÁFICO 10 – SEGURIDADE SOCIAL: BENEFÍCIOS DIRETOS CONCEDIDOS E ESTIMATIVA DE BENEFICIADOS (DIRETOS E INDIRETOS) (1) e (2) EM MILHÕES DE PESSOAS POSIÇÃO EM DEZEMBRO DE 2015



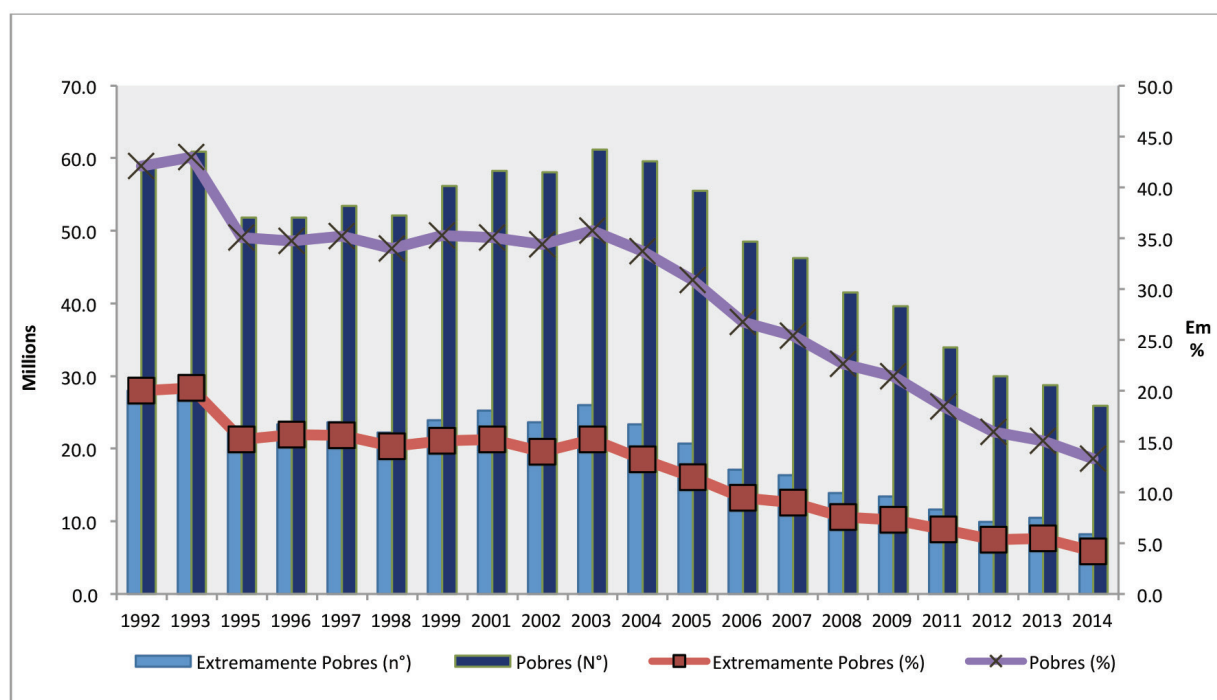
Fonte: MPS. Boletim Estatístico da Previdência Social. V.20, n.12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/MTE
 Nota: [1] Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes.

Mais de dois terços dos 40,2 milhões de benefícios diretos concedidos pela Seguridade Social equivalem ao piso do salário mínimo. No segmento rural e no Benefício de Prestação Continuada, praticamente 100% dos benefícios correspondem ao piso do salário mínimo; no segmento urbano, esse percentual é de 56,7%. A elevação real de mais de 70% do valor do salário mínimo ampliou significativamente a renda destas famílias.

O combate à pobreza extrema

Finalmente, o quarto núcleo da estratégia social foi o combate à pobreza extrema, onde se destacam o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Bolsa-Família e o Programa Brasil sem Miséria, que se transformaram em iniciativas exitosas de redução da pobreza extrema durante o período, quando mais de 30 milhões de pessoas saíram da pobreza e outras 16 milhões, da extrema pobreza (Gráfico 11).

GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DA POBREZA E DA POBREZA EXTREMA PELA ÓTICA DA RENDA (BASE 1990=100) - BRASIL 1990-2013



Fonte: Ipea

Fatores determinantes

Estudo do Ipea (2013) realizado por meio de regressões estatísticas das principais causas das variações e distribuições da renda per capita domiciliar revela que o mercado de trabalho (geração de empregos e elevação da renda do trabalho) foi fator determinante para o crescimento da renda domiciliar per capita entre 1990 e 2012 (respondeu por 71% da elevação), seguido pelas transferências de renda da Previdência (contribuição de 23%) e pelas transferências de renda do programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (contribuição de 4%).

No tocante à redução das desigualdades da renda do trabalho (coeficiente de Gini), o mercado de trabalho respondeu por 47% da queda, seguido pelas transferências de renda constitucionais (Benefício de Prestação Continuada) e Bolsa Família) (24%) e pela Previdência (15%) (Tabela 2).

TABELA 2 – DECOMPONDO CONTRIBUIÇÕES LÍQUIDAS AO CRESCIMENTO DA RENDA E À REDUÇÃO DA DESIGUALDADE DE RENDA (GINI) - BRASIL 1992-2012

Fatores	Crescimento da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>	Redução do Índice de Gini
Mercado de Trabalho	71%	47%
Previdência	23%	15%
Transferências de Renda (constitucionais, como BPC, e Bolsa Família)	4%	24%
Outros	2%	13%

Fonte: Ipea (2013), baseado em Pnad-IBGE.

Não obstante, os níveis de desigualdade de renda no Brasil ainda são extremamente altos, e o crescimento da riqueza no lado mais pobre da sociedade ainda não é suficiente para transformar o país e fazer com que ele tenha patamares mais “civilizados” de desigualdade. As diferenças sociais e econômicas existentes no Brasil continuam sendo o maior desafio do desenvolvimento nacional.

Inclusão Social sem Reformas Estruturais

No período em análise, foram engendradas alternativas ao modelo econômico que vinha sendo implantado desde 1990 que resultaram na melhoria dos padrões de vida da população brasileira. A economia cresceu e distribuiu renda, fato inédito nos últimos cinquenta anos.

O reconhecimento desse fato não implica endossar a ideia de que foi implantado um “novo padrão de desenvolvimento”. Também parece questionável a visão de que os governos progressistas eleitos no Brasil e em diversos países da América Latina seriam “pós-neoliberais”.

Um conjunto de problemas crônicos e estruturais não foi enfrentado: a manutenção intacta da gestão macroeconômica por meio do ortodoxo “tripé” introduzido em 1999; o pouco afinho nos esforços para fazer a Reforma Política e para a regulação dos meios de comunicação são casos emblemáticos. No tocante a Reforma Tributária, destaca-se o abandono do propósito de “promoção da justiça tributária” presente nos programas do partido até 2002.

No caso da proteção social, muitas das contrarreformas nos direitos sociais, implantadas entre 1990 e 2002, não foram enfrentadas. Destacam-se, entre outros aspectos, a não consolidação da Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, particularmente no caso da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do Conselho Nacional da Seguridade Social; a manutenção da Desvinculação das Receitas da União (DRU), exceto para o setor da educação; as ambiguidades com relação ao processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e sindicais; o abandono da proposta de Reforma Agrária “estrutural e massiva” elaborada em 2001; o não enfrentamento da desfiguração pacto federativo; e, o incentivo à mercantilização da oferta de serviços sociais. Esses são alguns exemplos de que não foram enfrentados – e, em alguns casos, aprofundaram-se mecanismos liberalizantes adotados nos anos de 1990 que tinham por finalidade impor contramarchas à cidadania social consagrada pela Constituição da República.

Em parte, isso decorreu do “modelo de transformação lenta e dentro da ordem”, “sem rupturas” por meio de “mudanças graduais” (SINGER, 2012).

De outra parte, isso decorreu de condicionantes estruturais mais gerais. Não se pode desconsiderar que vivemos no capitalismo sob a dominância das finanças globalizadas, o que impõe correlação de forças desfavorável aos projetos de transformação social. Em todo o mundo, a corrosão da base salarial e o refluxo dos sindicatos fragilizam as pautas progressistas. As contradições entre capitalismo e democracia acirram-se em escala global e o neoautoritarismo está erodindo as democracias liberais.

Os vícios e distorções do sistema político brasileiro também não podem ser desprezados. A longa decomposição do sistema político e a mercantilização do voto, pelo financiamento empresarial de campanhas, coloca limites ao “presidencialismo de coalizão”, pois a formação de maioria parlamentar requer “negociação” com mais de duas dezenas de partidos majoritariamente fisiológicos e conservadores.

Projeto de país e desigualdades

Um dos núcleos de um projeto de país deveria ser o enfrentamento das diversas faces da desigualdade social do Brasil, que vão muito além das desigualdades da renda.

Os progressos sociais recentes não apagaram as marcas profundas da crônica desigualdade social brasileira que têm raízes históricas herdadas do passado escravocrata, do caráter específico do cap-

italismo tardio, da curta experiência democrática do século 20 e do acelerado processo de urbanização na ausência da reforma agrária e de políticas urbanas e sociais.

O Brasil ainda não enfrentou as desigualdades históricas do século XIX. As desigualdades raciais e de gênero estão enraizadas na sociedade. Entre os 10% mais pobres da população brasileira, mais de dois terços são pretos ou pardos. No mercado de trabalho, negros e mulheres são cidadãos de segunda classe.

Entre 2001 e 2015, o coeficiente de Gini caiu de forma sensível. Mas, a concentração da renda recuou aos padrões de 1960 e ela ainda permanece entre as mais elevadas do mundo. Em países mais igualitários o coeficiente de Gini é cerca da metade do índice brasileiro atual.

Temos ainda vivo, no Brasil, o problema da Reforma Agrária, nunca realizada – ao contrário da experiência dos países capitalistas desenvolvidos – perpetuando a secular concentração da riqueza patrimonial agrária.

As desigualdades da sociedade brasileira também se refletem na apropriação física do espaço urbano. Os recentes avanços na inclusão social são insuficientes para termos “uma cidade mais justa”.

As desigualdades também estão presentes no sistema tributário, cujos núcleos vigoram desde meados da década de 1960. Ricos não pagam impostos, pois preponderam impostos incidentes sobre o consumo, contrariando a experiência secular de países capitalistas desenvolvidos.

A estrutura do mercado de trabalho ainda guarda traços de economias subdesenvolvidas ou periféricas: elevada heterogeneidade, presença disseminada do subemprego, excedente estrutural de mão-de-obra, alta concentração da renda, baixos salários e elevada rotatividade dos postos de trabalho.

As desigualdades também estão presentes no acesso aos bens e serviços sociais básicos entre classes sociais e regiões, apesar das conquistas formais da Constituição de 1988, que zela pela igualdade de direitos, mas na prática há uma considerável distância entre direitos estabelecidos e exercício de direitos. As políticas universais apresentam lacunas e vazios de oferta de serviços para diversas camadas da população.

O país ainda encontra-se distante de um de um ideal de igualdade de oportunidades educacionais. Passados quase 30 anos, a Seguridade Social ainda não foi consolidada de acordo com os princípios estabelecidos em 1988. A Constituição da República consagrou o Sistema Único de Saúde (SUS) como direito universal, público, gratuito e baseado na cooperação federativa entre esferas de governo. Mas, desde os anos 1990, o Parlamento e os três entes federativos do poder Executivo não priorizaram investimentos na ampliação da oferta pública de serviços, especialmente, nos sistemas de média e alta complexidade. Os avanços ocorridos na instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) precisam ser consolidados, sobretudo na articulação como os demais setores que compõem a Seguridade Social, bem como do fortalecimento da oferta de serviços assistenciais, o que requer a efetiva responsabilização dos três entes federativos na produção da atenção e no seu financiamento. O Programa Seguro-Desemprego apresenta uma anomalia específica do mercado de trabalho brasileiro: a demanda por seguro-desemprego aumenta quando a taxa de desemprego cai. Esse paradoxo é explicado, especialmente, pela elevada taxa de rotatividade do emprego.

É preciso considerar que o Brasil nunca contou com políticas nacionais de habitação popular, saneamento e mobilidade urbana que fossem portadoras de recursos financeiros e institucionais compatíveis com os problemas gerados pelo acelerado processo de urbanização ocorrido a partir de meados do século 20.

O Programa Bolsa-Família tem méritos evidentes, como parte da estratégia de desenvolvimento social. Cumpriu etapa importante na mitigação das vulnerabilidades mais graves dos menos favorecidos. O desafio para o futuro é transformar indivíduos em situação de miséria em cidadãos portadores de direitos sociais universais.

Além desses “velhos problemas” dos séculos XIX e XX, a dinâmica demográfica pressionará o Estado,

a sociedade e democracia para o enfrentamento de novos desafios neste século XXI.

A criação de uma sociedade mais igualitária requer que a gestão macroeconômica crie um ambiente favorável para o objetivo de longo prazo de reduzir continuamente a desigualdade.

Não existem perspectivas favoráveis para a construção de uma sociedade mais igualitária se este projeto não for pensado na perspectiva da democracia. O contínuo aperfeiçoamento da democracia exige a reforma do sistema representativo, monopolizado pelos partidos e capturado pelo poder econômico.

A criação de uma sociedade mais igualitária também requer o reforço do papel do Estado. Não há na história econômica do capitalismo, nenhum caso de país que tenha se desenvolvido sem o concurso expressivo de seu Estado nacional.

A democracia depende da pluralidade de ideias. É fundamental garantir que os meios de comunicação sejam o esteio de um debate plural sobre os problemas e soluções para o Brasil, aprendendo com as lições de diversos países capitalistas desenvolvidos.

Considerações finais: a destruição dos mecanismos para o desenvolvimento

O período 2016-18 poderá concretizar a destruição dos principais instrumentos e mecanismos necessários para o desenvolvimento. A radicalização do projeto liberal tem por propósito restabelecer o “tripé” macroeconômico ortodoxo, levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990, o que implica, entre outros fatores, a destruição do Estado Social inaugurado em 1988 e a implantação do Estado Mínimo Liberal. No campo dos direitos sindicais e trabalhistas, os retrocessos colocam o país no estágio alcançado na década de 1930. Num país de longo passado escravagista, argumenta-se que “as demandas sociais da democracia não cabem no orçamento”.

Este processo de destruição pela asfixia financeira está sendo encenado pelo “teto” dos gastos não financeiros até 2036; pela ampliação da desvinculação constitucional de recursos para o gasto social (ampliação de 20% para 30% do percentual de impostos da Desvinculação de Receitas da União); e pela Reforma da Previdência Social, que tem por propósito exterminar o direito humano de proteção à velhice.

O último suspiro da proteção social provavelmente virá da Reforma Tributária que tramita no Congresso Nacional, que não enfrenta as injustiças do sistema de impostos. A ênfase da Reforma não recai no essencial: alíquotas mais altas do Imposto de Renda; combate as isenções para rendas de capital (como os dividendos pagos pelas empresas a seus acionistas); e taxaçaõ sobre transações financeiras, herança, patrimônio e grandes fortunas.

O foco reside na simplificação do sistema de impostos. O problema é que os tributos constitucionalmente vinculados para a proteção social estão sendo extintos e substituídos por novos tributos sem vinculação constitucional. Caminha-se no sentido de desmontar as bases de financiamento das políticas sociais asseguradas pela Constituição de 1988 e por legislações anteriores. A concretização dessas mudanças fragilizará o financiamento da educação e o Orçamento da Seguridade Social, afetando a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social, Assistência Social, Saúde e programa Seguro-Desemprego.

Na prática, o “Teto de Gastos”, a ampliação da DRU e a Reforma Tributária acabam com as vinculações constitucionais de recursos para as políticas sociais. Esse fato acentuará a assimetria entre a captura de recursos públicos pelo poder econômico e pela sociedade. O que acontecerá com o financiamento da proteção social num contexto de desamparo constitucional?

Em suma, o Brasil ainda não conseguiu enfrentar adequadamente sequer as desigualdades sociais do século XIX. E pelo andar da carruagem não conseguiremos enfrentar tampouco as desigualdades sociais do século XXI. Nenhum projeto de país será jamais economicamente bem-sucedido

se não priorizar a luta contra as desigualdades. Mas, no Brasil, os instrumentos para alcançar esse propósito estão sendo destruídos.

Referências Bibliográficas

CALIXTRE e FAGNANI (2017). **A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)**. IE/UNICAMP, Texto para Discussão 295. <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3524&tp=a>

CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M.A. M (2014). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. IPEA.

CALIXTRE, A.B. (2014B) **Nas fronteiras da desigualdade brasileira: reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000**. Fundação Friedrich Ebert.

CALIXTRE, A.B.; VAZ, Fábio (org.). (2015). **PNAD 2014: breves análises**. Nota Técnica N°22. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.

CEPAL (2012). Cambio estructural para la igualdad - Una visión integrada del desarrollo. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

IPEA (2011 c). Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Comunicado n. 92.

IPEA (2012). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília: IPEA, p.27 (Comunicados do IPEA N° 155).

IPEA (2013) Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD-IBGE. Comunicado n. 159. 2013.

IPEA (2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In Perspectivas da Política Social. IPEA. 2010. Capítulo 3.

IPEA (2011 b). Características da formalização do mercado de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009. Comunicado n. 85.

IPEA (2011-a) Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado n. 75.

LODI, RICARDO (2017). **Basta reduzir a pobreza para combater a desigualdade social?** São Paulo, Justificando/Carta Capital, outubro de 2017.

PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel. (2003) **“Income inequality in the United States 1913–1998”**. In: Quarterly Journal of Economics 118 (1), p. 1–41.

SANTOS, Wanderley G. dos (1979). **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**, Rio de Janeiro, Ed. Campos, 138 p.

SINGER, ANDRÉ (2012). **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras.

FINANCEIRIZAÇÃO E O PROJETO DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NOS GOVERNOS PETISTAS

Leda Maria Paulani¹

I - A etapa rentista e financeirizada do capitalismo e o Brasil a partir dos anos 1990

O capitalismo vive, desde o último quartel do século passado, uma fase rentista em que os imperativos do capital como propriedade se sobrepõem aos imperativos do capital como elemento funcionante na produção de bens e serviços (PAULANI, 2016). A assim chamada *financeirização* é a faceta mais conhecida e seguramente a mais discutida dessa história. A economia brasileira, evidentemente, faz parte dela, inicialmente de forma passiva, quando serviu à acumulação financeira internacional por ter configurado a demanda que faltava a uma riqueza financeira crescente e ávida por valorização, tornando-se depois vítima desse mesmo processo, na sequência da brutal elevação dos juros de 1979 e da explosão da chamada “crise da dívida externa” nos anos 1980; depois, de forma ativa, quando, a partir de meados dos anos 1990, sob os eflúvios dos ventos neoliberais que haviam tomado de assalto o país, tomou as providências, para seu ingresso na era da financeirização como “potência financeira emergente” ou, nos nossos termos, como “plataforma internacional de valorização financeira” (PAULANI, 2008a, PAULANI, 2012, PAULANI e PATO, 2005).

Todo o arcabouço institucional que emoldura hoje o funcionamento do capitalismo brasileiro foi construído então a partir do princípio maior de atender com presteza e precisão aos interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos. A ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, com a eleição de Lula em 2002, despertou a esperança de que houvesse alguma reversão na agenda liberal em curso, mas isso não aconteceu. Esse traço permanece, portanto, praticamente intocado ao longo dos governos de FHC e de Lula/Dilma, a despeito das diferenças que os separam.

É dessa forma que se explicam a enorme abertura financeira, com ausência de qualquer controle sobre os fluxos internacionais de capital (FHC e Lula), a internacionalização do mercado brasileiro de bônus (FHC), as concessões tributárias a proprietários de ações e a ganhos financeiros de não residentes (FHC), as alterações legais para dar maior garantia aos credores do Estado (Lei da Responsabilidade Fiscal) (FHC) e do setor privado (reforma da Lei de Falências) (Lula), as alterações no regime geral previdenciário (INSS) (FHC) e nos regimes próprios de servidores públicos (Lula)² e *last but not least*, a adoção de um receituário macroeconômico agressivamente voltado para o benefício da riqueza financeira, baseado na austeridade fiscal e em taxas reais de juros absurdamente elevadas, frequentemente as campeãs do mundo (FHC e Lula).

Utilizando a distinção proposta por CHESNAIS (2016) entre *finança (finance capital)* e *capital financeiro (financial capital)*, podemos falar da existência no Brasil, pelo menos desde os anos 1990, de uma hegemonia da finança e de sua forma predominante de funcionamento, o capital financeiro e o setor bancário-financeiro³. BRUNO e CAFFÉ (2015) vão na mesma direção, e enfatizam o caráter gramsciano dessa hegemonia, na medida em que estruturas institucionais permissivas garantem sua efetivação e constante reprodução no plano da formatação da política econômica, com permanente aval do Estado, independentemente do matiz ideológico do partido que está à frente do executivo federal⁴.

1. Professora titular do Departamento de Economia da FEA-USP. Pesquisadora do CNPq.

2. Para além da questão previdenciária em si, o objetivo maior dessas alterações é a criação de um substantivo mercado privado nessa área. Com um regime previdenciário de repartição, como nosso regime geral, obrigatório, universal e suficientemente abrangente, o mercado para esse tipo de produto, uma espécie de filet mignon do sistema financeiro, ficaria, no Brasil, sempre constrangido. Daí a necessidade de reduzir o espaço do regime geral (mais sobre isso em PAULANI, 2008b). Essa novela, como se sabe, ainda não terminou. Estamos vivenciando talvez, seu derradeiro capítulo. A agressividade e a crueldade da proposta enviada por Temer ao Congresso – que condena a morrer trabalhando boa parte da população brasileira – evidencia a força do setor bancário-financeiro e dos interesses rentistas hoje no país.

3. A esse respeito, especificamente sobre o setor bancário-financeiro, mas usando o arsenal conceitual de Poulantzas, ver TEIXEIRA e PINTO (2012).

4. Essa combinação extravagante entre hegemonia das finanças, por um lado, e governo supostamente de esquerda, por outro, que marcou o Brasil no período aqui em análise fez OLIVEIRA (2010) falar em Hegemonia às Avessas.

A esse respeito, especificamente sobre o setor bancário-financeiro, mas usando o arsenal conceitual de Poulantzas, ver TEIXEIRA e PINTO (2012).

Alguns poucos dados e indicadores mostram a força do processo de financeirização da economia brasileira, bem como de seu traço distintivo, a permanência de elevadíssimas taxas reais de juros. O primeiro diz respeito ao indicador $(M4 - M1)/\text{PIB}$, que mais do que dobrou em menos de 20 anos, passando de 0,3 em 1995 para 0,8 em 2014. O segundo trata da relação entre a riqueza financeira (depósitos bancários, títulos de dívida privados e públicos, ações e debêntures)⁵ e o PIB, que passa de 0,8 em 1994, para 2,1 em 2010⁶. O terceiro fala da relação entre o estoque de ativos financeiros (tal como já definido) e o estoque de ativos reais (máquinas, equipamentos, construção civil etc. empregados na produção de bens e serviços): os dados mostram que, enquanto o valor do primeiro multiplicou-se por 7,7 entre 1991 e 2009, o valor do segundo multiplicou-se por apenas 1,4 no mesmo período (BRUNO e CAFFÉ, 2015, p. 52). A explosão da riqueza financeira frente ao tímido crescimento da riqueza real encontra boa parte de sua explicação na evolução da taxa SELIC, que permitiu uma acumulação de ativos de 6,5 vezes no período em questão (idem, ibidem).

Um subproduto perverso da permanência desse quadro foi o acelerado processo de desindustrialização sofrido pelo país, por conta da permanência, por longo período de tempo, com apenas pequenos períodos de suspensão, de uma taxa de câmbio enormemente apreciada. É vasta já a literatura brasileira sobre a ocorrência desse fenômeno, mas ele aparece principalmente, ainda que não se restrinja a eles, nos trabalhos dos novos *desenvolvimentistas*⁷.

II - O diferencial entre os governos FHC e Lula/Dilma mantido o quadro da primazia da riqueza financeira

Todavia, não obstante a permanência desse arcabouço geral e da primazia garantida à riqueza financeira mesmo depois de o Partido dos Trabalhadores ter chegado ao poder federal, não se pode dizer que os governos de FHC, por um lado, e os de Lula/Dilma por outro, tenham sido exatamente iguais. Ao longo do tempo, de fato, estes últimos foram se diferenciando de seus antecessores porque, combinadas com a continuidade dessa agenda neoliberal, foram sendo adotadas políticas sociais de alto impacto. O programa Bolsa Família, visto amiúde como símbolo dessas políticas, não é o único e, se é o mais importante do ponto de vista da redução da pobreza absoluta, ele seguramente não é o mais importante do ponto de vista da redução da desigualdade. No caso desta última, muito mais importante foi a elevação do valor real do salário mínimo, que alcançou 85% entre 2003 e 2014, atingindo mais de 20 milhões de beneficiários do INSS e afetando muito rapidamente o perfil da distribuição de renda no país.

Em paralelo, foram ocorrendo uma série de outras iniciativas, que contribuíram igualmente com a constituição de um tecido social menos desigual. Destacam-se aqui aquelas relacionadas à facilidade de acesso ao ensino superior por parte das classes de renda mais baixa (*PROUNI*, a criação de 18 novas universidades públicas, e a melhoria do FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior). Conte-se, além disso, a existência de um sem número de outros programas sociais administrados pelo MDS (Ministério do Desenvolvimento Social), como o *Programa de Cisternas*, que entregou mais de 750 mil desses equipamentos no Nordeste entre 2011 e 2014, minimizando os efeitos da maior seca enfrentada pela região em 50 anos. Ainda na mesma linha temos o *Minha Casa Minha Vida*, que, para além de suas dificuldades do ponto de vista técnico e urbanístico, constitui um substantivo programa de produção subsidiada de moradias populares e o *Luz para Todos*, que, criado em 2003, levou energia elétrica a mais de 3 milhões de famílias do meio rural em todo o país.

Finalmente cabe mencionar uma série de programas com o mesmo espírito na área da Cultura, além

5. Não inclui derivativos.

6. Tanto no primeiro, quanto no segundo indicadores, as estimativas foram elaboradas pela autora a partir de fontes oficiais como IBGE, Banco Central e IPEA, dentre outros.

7. Veja-se, a esse respeito, por exemplo, OREIRO e FEIJÓ (2010), MARCONI e ROCHA (2012), e HIRATUKA e SARTI (2015), dentre outros.

de reiteradas ações, do tipo cotas e similares, na defesa das assim chamadas “minorias” (negros, pardos, indígenas, mulheres), além da ampliação de direitos de determinadas classes de trabalhadores, como a das empregadas domésticas.

Mas será que todo esse conjunto de políticas é suficiente para caracterizar como *neodesenvolvimentista* o período inaugurado em 2003, mesmo se a ele acrescentarmos a constatação de que o ímpeto privatizante que impregnara os dois mandatos de FHC foi relativamente brechado nos 12 anos que se seguiram? A resposta é não, porque parece haver uma incompatibilidade de princípio entre financeirização e *desenvolvimentismo*, entendido este último como o faz Fonseca (2014), a saber, a presença simultânea de um projeto nacional, uma forte intervenção estatal e uma política econômica voltada para o fortalecimento da indústria. Como seria possível planejar, desenvolver e levar a cabo uma política de fato desenvolvimentista com a presença praticamente constante do par juízo elevado/câmbio apreciado permanentemente inviabilizando a indústria doméstica? Como fazê-lo sob a tirania dos resultados primários positivos nas contas públicas obrigando o Estado a agir procíclicamente ao invés de contracíclicamente? Como fazer valer, nessas circunstâncias, as necessidades decorrentes da efetivação de um projeto nacional?

Nesse sentido, a preservação do entorno institucional pró acumulação financeira por parte dos governos do PT, com as inevitáveis consequências em termos de política econômica que essa decisão acarretou, andou de par com a inexistência de um projeto nacional. Mesmo que houvesse alguma ideia relativamente a isso por parte de Lula e sua equipe, ela foi completamente abortada pelo imperativo maior de manter intacta a primazia da acumulação financeira. Trataremos desse tema na próxima seção.

III - Neodesenvolvimentismo e avanços sociais sustentáveis numa Economia Financeirizada?

O primeiro sinal de que a nova etapa da história brasileira que se iniciava com a eleição de Lula não corresponderia a uma virada na forma de atuação do Estado relativamente à sua influência nos rumos do processo de acumulação, menos ainda a uma superação “desenvolvimentista” de sua condição ainda inferior frente ao grau de desenvolvimento alcançado alhures, ficou evidente ainda antes de o líder sindical vencer as eleições presidenciais de 2002. A Carta aos Brasileiros divulgada por Lula, então candidato à presidência, em meados desse ano, é uma espécie de negação do projeto nacional próprio que se esperaria de um partido popular e democrático. Ainda que fale em retomada do crescimento e em justiça social, não relaciona essas variáveis em torno de um projeto claro e articulado de mudanças institucionais e estruturais para a obtenção desses objetivos; ainda que fale na importância dos investimentos públicos e na necessidade de políticas industriais, sinaliza, ao fim e ao cabo, com a manutenção da institucionalidade voltada para a acumulação financeira construída nos anos 1990.

Se algum “projeto” é possível extrair de tal carta de intenções, é apenas uma aposta nos benefícios potenciais de nosso substantivo mercado interno, respeitadas as regras do jogo e mantido o status quo vigente. A intervenção do Estado que é possível deduzir dela resume-se a pilotar o modelo em curso, com os olhos voltados à busca da redução da miséria e da desigualdade. Como vimos, foi precisamente isso que se deu. A manutenção e mesmo o reforço da institucionalidade voltada prioritariamente à acumulação financeira veio acompanhada das políticas sociais de alto impacto, anteriormente descritas.

Ora, a combinação desses dois elementos (agenda liberal e políticas sociais de alto impacto), é, em princípio, contraditória, porque vai aumentando a importância e a presença do Estado na economia, além de exigir um nível cada vez maior, ao invés de menor, de regulamentação. Além disso, essas políticas foram fortalecendo e ampliando os direitos sociais garantidos pela Carta de 1988. A disputa pelo fundo público foi se tornando assim potencialmente mais acirrada, uma vez que os recursos que remuneram a riqueza financeira vêm da mesma fonte que aqueles necessários para honrar esses compromissos sociais ampliados, qual seja, o monopólio da tributação detido pelo Estado. Mas

enquanto prevaleceu o crescimento econômico puxado pelas exportações e pelo efeito multiplicador daquele massivo conjunto de políticas sociais, essa contradição foi acomodada.

O advento da crise financeira internacional ao final de 2008 e suas consequências para os países emergentes começaram a desmanchar essa conciliação, até então possível e à sua maneira virtuosa. De início driblada pelos expedientes de subsídios aos setores de maior efeito multiplicador (automóveis e eletrodomésticos) e por uma agressiva expansão do crédito ao consumidor, a crise, no entanto, veio a se agravar no início da primeira gestão da presidenta Dilma⁸.

Tal agravamento foi enfrentado com uma política de aposta no investimento privado, via desoneração da folha de pagamentos das empresas, e com uma combinação de relaxamento da política monetária (redução da taxa de juros para conseguir desvalorizar o câmbio) com aperto fiscal. A ausência de resposta do investimento privado a esses estímulos, o corte efetuado nos investimentos públicos para criar o espaço para as desonerações, o esgotamento dos impulsos derivados do consumo e a continuidade da crise externa, com enorme redução do preço das *commodities* exportadas pelo país, começaram a produzir resultados muito ruins, culminando com a ínfima taxa de 0,1% de crescimento do PIB em 2014.

O agravamento do cenário econômico, levou à conturbação do cenário político e à difusão do terrorismo econômico, fazendo com que o país, depois das manifestações de maio/junho de 2013, se encaminhasse praticamente dividido às eleições presidenciais de 2014. Dois modelos estavam aí em disputa: de um lado, a tentativa de, mesmo em meio à crise, dar continuidade ao, digamos assim, *modelo conciliatório* então em curso, de outro, a busca por resgatar *in totum* a agenda neoliberal e romper com esse modelo.

Vencida a eleição, por pequena margem de diferença, por Dilma, sua segunda gestão, no entanto começou sob a égide da política de austeridade, comandada por um prócer do mercado financeiro. Este novo e fatal erro derrubou de vez a economia (2015 fechou com queda de 3,8% no PIB e enorme elevação do desemprego) e abriu o espaço político para a contestação do segundo mandato da presidenta⁹.

O programa que seria implementado, caso fosse bem-sucedida a manobra para derrubar Dilma, já estava pronto e dado a público desde outubro de 2015. Tratava-se de Uma Ponte para o Futuro, documento programático produzido pelo PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer (também conhecido, por isso, como Plano Temer). A essência do documento é o resgate pleno da agenda neoliberal (o modelo perdedor nas eleições de 2014), purificando-a dos arroubos sociais dos governos do PT.

O agravamento da crise, como assinalado, foi o que levou a presidenta Dilma a tentar reanimar o investimento privado com um mix de políticas que envolveu elementos heterodoxos, como a redução muito rápida dos juros, medidas ortodoxas, como o ajuste fiscal, e ainda outras como a desoneração da folha de pagamentos de alguns setores (que se estendeu de forma generalizada a todos os setores algum tempo depois). Esta última medida, apesar de aparentada com iniciativas que compõem aquilo que se poderia denominar de política industrial, está mais para *supply side economics* (abrir espaço para o investimento privado reduzindo a presença do setor público), do que para qualquer tipo de prática desenvolvimentista.

Assim, para além da inexistência de um projeto nacional que servisse como guia para planejar a intervenção do Estado na economia, a política econômica petista, nesse momento, com exceção de alguns expedientes pontuais de proteção ao produto nacional, com foco nos setores de máquinas e

8. Com o advento da crise internacional e o enfraquecimento da demanda externa, o governo Lula apostou no mercado doméstico, particularmente no consumo doméstico, para funcionar como o elemento dinamizador da economia. O presidente foi à TV e pediu às pessoas para não pararem de consumir. Essa é seguramente uma das razões pelas quais se associa o governo de Lula com social desenvolvimentismo.

9. Esse erro grosseiro na condução da política econômica, chamado não sem razão de traição por vários daqueles que haviam dado seu voto à reeleição da presidenta, mostra a força do terrorismo econômico que se formou à época do pleito. Na busca de conseguir, por bem ou por mal, alterar a política governamental resgatando o programa 100% liberal que havia sido, em alguma medida, abandonado pelos governos do PT, juntaram-se todas as forças: os interesses conservadores, a oposição político-eleitoral, os economistas ortodoxos (acadêmicos e não acadêmicos) e a grande mídia. A estratégia foi tão bem sucedida que a presidenta ganhou, mas não levou as eleições: começou seu segundo mandato fazendo a política da oposição e terminou-o muito antes do previsto, vitimada por injusto impeachment.

equipamentos, automotivo e de construção naval, tampouco incorporou a seu arsenal uma política compatível com o desenvolvimento já avançado da terceira revolução industrial – muito mais complexa, do ponto de vista de um possível *catch up*, do que a segunda¹⁰. Pior ainda, a viabilização desse conjunto de expedientes de política econômica se fez às expensas do investimento público, cuja redução foi enorme no primeiro mandato da presidenta.

Sumariamente pode-se dizer que o resultado efetivo disso que veio a ser chamado, própria ou imprópria, de “nova matriz macroeconômica”, foi a troca do investimento público por uma aposta na retomada do investimento privado, que acabou não ocorrendo. Daí a dificuldade de se denominar tal política de *neodesenvolvimentista*.

Contudo, houve, vamos dizer assim, um “momento desenvolvimentista”, ao longo do período 2003-2014. Referimo-nos ao final do primeiro mandato de Lula, com o lançamento do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), já anteriormente comentado. A partir desse momento, os gastos do governo federal em formação bruta de capital fixo (FBKF) saem, a preços de 2016, da esfera dos R\$ 19 bilhões anuais, em 2006, para a esfera dos R\$ 45 bilhões em 2010.

Mesmo com a eclosão da crise internacional no último trimestre de 2008, o governo federal mantém os gastos em investimento previstos: a taxa real de crescimento desses gastos foi de 34% em 2009 e 38% em 2010. O Estado brasileiro, portanto, adotando uma política indutora de crescimento pelo lado da demanda, agiu contraciclicamente e, apesar do volume diminuto de seus gastos frente ao que já fora em outras épocas¹¹, produziu uma sinalização positiva ao setor privado e, depois da estagnação de 2009, como resultado imediato da crise, colheu um crescimento real da economia de 7,5% em 2010. Chegou-se, por isso, a dizer, por essa época, que a crise havia sido completamente superada, mas a crise não estava superada, nem interna, nem externamente, pior ainda, suas consequências mais danosas para as chamadas “economias emergentes” ainda estavam por vir.

A reação atrapalhada do governo Dilma a essa situação atingiu duramente os investimentos públicos e as expectativas que haviam sido despertadas pelo lançamento do PAC. A taxa média real de crescimento dos investimentos do governo central cai de 26% ao ano, no período 2006-2010 (período pós lançamento do PAC), para 1,8% na primeira gestão da presidenta¹². A anêmica reação do investimento privado ao pacote de medidas implementado por Dilma, combinada a essa queda abrupta no investimento público, provocou a estagnação da relação FBKF/PIB, que vinha crescendo sistematicamente desde o terceiro trimestre de 2006. Medida no acumulado em quatro trimestres, essa relação oscilou entre 20,6 e 20,7% entre o terceiro trimestre de 2011 (pós adoção da política de Dilma) e o primeiro trimestre de 2013, esboçou então uma pequena reação, chegando a 21% no terceiro trimestre desse último ano, mas iniciou, a partir daí, uma ininterrupta trajetória de queda (16,7% no terceiro trimestre de 2016)¹³. De seu lado, também medido no acumulado em 4 trimestres, o crescimento real do PIB cai sistematicamente do segundo trimestre de 2011 (5,6%) até o último de 2012 (1,9%), reage um pouco a partir de então, atingindo 3,2% no primeiro trimestre de 2014, mas inicia nesse ponto uma contínua trajetória de queda desembocando na recessão em que hoje nos encontramos e que está ainda muito longe de ter sido superada, apesar dos resultados um pouco menos ruins dos dois últimos trimestres e do tom alvissareiro e eufórico com que a grande mídia os vem divulgando.

Tomados em seu conjunto, os anos petistas revelam, portanto, um caráter errático e enorme oscilação: fidelidade integral, de início, aos cânones da prescrição ortodoxa (anos Palocci), inspiração desenvolvimentista na sequência (anos PAC), reação embaralhada de ortodoxia com heterodoxia, mas certamente menos desenvolvimentista que a etapa anterior, no primeiro período de Dilma, e novamente um retorno forte à ortodoxia nos últimos 16 meses de governo petista (com Joaquim

10. Ver a respeito OLIVEIRA (2003).

11. No período 1950 a 1980, mesmo considerado só o governo central, tal como aqui, o montante dos investimentos em percentagem do PIB era cerca de 3 a 4 vezes maior. Especificamente sobre o papel dos investimentos públicos na economia brasileira ao longo do século XX e início do XXI, ver PAULANI (2016a).

12. Todos os dados mencionados neste parágrafo partem da nova série das contas nacionais (base 2010) divulgada pelo IBGE.

13. A taxa da China, só para efeitos de comparação, anda na casa dos 35%.

Levy assumindo o Ministério da Fazenda). Ora, esse vaivém, esse bate-cabeça é a prova maior de que não se pode rotular de desenvolvimentistas os anos petistas, porque é a prova maior de que faltava aí um projeto nacional — de preferência nacional, popular e democrático, que tivesse permitido, desde seu início, o planejamento da intervenção econômica. Se algum projeto havia reduzia-se à tentativa de diminuir a desigualdade e extinguir a miséria absoluta. No contexto da financeirização, porém, e mais ainda, com a permanência e o fortalecimento dos pilares institucionais que dão primazia à riqueza financeira, os inegáveis avanços sociais conquistados nessa direção mostraram-se de frágil sustentação e foram rapidamente tragados ao primeiro sinal de crise, tendo levado de emburramento, o que foi ainda pior, a própria Democracia.

Os três governos petistas, sem projeto e sem planejamento, caminharam ao sabor da conjuntura, sem ameaçar o status quo vigente. A inspiração desenvolvimentista e os experimentos heterodoxos aqui e acolá estavam fadados ao fracasso, em meio a uma institucionalidade construída para o benefício da acumulação financeira, que não foi enfrentada, de modo decisivo, em nenhum momento desses 12 anos. Isto posto, seria difícil esperar, como afirmei em outro lugar, destino diferente para essa, digamos assim, “aventura cidadã” da periferia do capitalismo no início do século XXI¹⁴.

Referências

BRUNO, M. e CAFFÉ, R. (2015). Indicadores Macroeconômicos de Financeirização: Metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: BRUNO, M. (org.) *População, Espaço e Sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: IBGE

CHESNAIS, F. (2016). *Finance Capital Today – Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Leiden; Boston: Brill, Historical Materialism, Book Series

FONSECA, P. C. D. (2014). Desenvolvimentismo - A Construção do Conceito. In: BIANCARELLI, A. et ali. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA

HIRATUKA, C. e SARTI, F. (2015). Transformações na Estrutura produtiva global: desindustrialização e desenvolvimento industrial no Brasil: uma contribuição ao debate. *Texto para discussão nº 255*, IE-Unicamp

MARCONI, N. e ROCHA, (2012) Taxa de Câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce: o caso brasileiro. *Economia e Sociedade*, volume 21 (especial)

OLIVEIRA, F. (2003). *Crítica à Razão Dualista - O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo

————— (2010). Hegemonia às Avessas. In: OLIVEIRA et ali (org.). *Hegemonia às Avessas*. São Paulo: Boitempo

OREIRO, J. L. e FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, volume 30 (2)

PAULANI, L. M. (2008). *Brasil Delivery*. São Paulo: Boitempo

————— (2008a). Seguridade Social, Regimes Previdenciários e Padrão de Acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o Brasil. In: FAGNANI, E. et ali (org.) *Previdência Social: como incluir os excluídos?* São Paulo: LTR

————— (2012). A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. In: *Boletim de Economia e Política Internacional* (IPEA), volume 3(10)

————— (2013). Acumulação Sistêmica, Poupança Externa e Rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados* (USP), nº 77

14. Refiro-me às considerações que fiz, na orelha, sobre o livro *As Contradições do Lulismo*, organizado por André Singer e Isabel Loureiro em 2016 e editado pela Boitempo.

————— (2016). Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. In: *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 3

————— (2016a). Capitalismo e Estado no Brasil: a saga dos investimentos públicos. In: *Politika*, vol. 1, nº 3

————— (2017) Desenvolvimentismo, Planejamento e Investimento Público nos 5 mil dias de Lulismo. In: MARINGONI, et ali (org.) *Os 5 mil dias de Lulismo*. São Paulo: Fundação Lauro Campos, forthcoming

————— (2017a). Não há saída sem a reversão da financeirização. *Estudos Avançados (USP)*, nº 89

PAULANI, L. M. e PATO, C. G. G. (2005). Investimentos e Servidão Financeira: o Brasil no último quarto de século. In: PAULA, J. A. (org.) *Adeus ao Desenvolvimento: a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica

SINGER, A. e LOUREIRO, M. I. (org.) (2016). *As Contradições do Lulismo - A que Ponto Chegamos?* São Paulo: Boitempo

DESIGUALDADE BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: O QUE HÁ DE NOVO?

Marcio Pochmann¹

No começo do século XXI, o Brasil se tornou uma das poucas referências entre as grandes economias do mundo a registrar quedas contínuas e simultâneas na taxa de pobreza e no índice Gini de desigualdade nos rendimentos do trabalho (salário, ordenados, remunerações e outros) e das transferências públicas (pensões, aposentadorias, bolsa famílias, entre outros). Mas essa trajetória de melhora não se mostrou suficiente para incorporar a distribuição da renda do capital e riqueza.

A democratização do acesso aos dados da Receita Federal no início de 2016 pelo Ministério da Fazenda (Relatório da distribuição pessoal da renda e da riqueza da população brasileira) permitiu ampliar a abordagem dos estudos a respeito da distribuição dos rendimentos e riqueza, incorporando a renda do capital. Nesse sentido, a presente contribuição acerca das desigualdades que reconhece o êxito no enfrentamento de uma das mais graves chagas do desenvolvimento brasileiro pressupõe novas políticas públicas sobre a renda do capital.

Para tanto, as páginas a seguir encontram-se constituídas de quatro partes, sendo a primeira voltada à breve crítica introdutória à noção conceitual limitada e matemática da desigualdade. Na sequência, descreve-se sinteticamente o sentido geral da desigualdade registrado pelos estudos da distribuição dos rendimentos do trabalho e de transferências públicas até o início do século XXI, uma vez que eles serviram de apoio às intervenções dos governos dos anos 2000.

Na terceira parte enfatiza-se a experiência exitosa dos governos no enfrentamento da desigualdade das rendas do trabalho e das transferências públicas no período recente. E, por fim, analisam-se as desigualdades do capital e as razões para a implementação de novas políticas públicas.

Apequenamento conceitual e dominância da noção matemática da desigualdade

Os estudos a respeito da temática da desigualdade no Brasil têm concedido crescente ênfase às informações quantitativas e métodos estatísticos cada vez sofisticados, quase sempre apoiados em fontes de dados públicos e privados. Esses estudos, contudo, tendem a apresentar fragilidades e limites múltiplos, nem sempre mencionados como alerta aos leitores e propagadores de seus resultados, sobretudo no meio político.

Enquanto as fragilidades podem resultar de imperfeições presentes nos próprios dados utilizados, os seus limites decorrem muitas vezes do aprisionamento unidimensional da noção matemática da desigualdade. Ainda que sugira objetividade e clareza ao problema considerado, as contribuições ao conhecimento submetidas à exclusiva noção matemática da desigualdade tendem obscurecer a compreensão a respeito de suas determinações, dimensões, relações, combinações, entre outras complexidades.

Muitas vezes, as informações quantitativas podem ser adotadas como a interpretação da realidade e não constitutivas do instrumental direcionado à produção de sínteses que se aproximem da realidade que é, em geral, muito mais complexa. Por conta disso, o resultado do uso descuidado dos limites quantitativos das análises corre o sério risco de apontar mais a legitimação da realidade percebida da desigualdade do que para a sua própria transformação superadora.

Além disso, a ausência de visão sistêmica sobre a multidimensionalidade das desigualdades favorece o apequenamento conceitual das distintas formas de sua manifestação. Os limites impostos por medidas matemáticas a partir dos esforços em homogeneizar dados no espaço social e tempo histórico

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, ambos da Universidade Estadual de Campinas.

não resultam necessariamente em consistência, o que pode comprometer conclusões definitivas.

Ademais, como nem toda a realidade social, econômica e política pode ser mensurável e definida quantitativamente, a compreensão da temática das desigualdades revela-se bem mais complexa do que a objetividade e clareza matemática. Conforme desenvolvido originalmente há mais de 250 anos por J. J. Rousseau (2008), a desigualdade resulta de uma construção moral e política, social e historicamente determinada pelo sentimento – legítimo ou não - da injustiça.

Nesse sentido, a desigualdade pode ser identificada por três dimensões fundamentais a respeito do conjunto de aspectos que acompanha a vida humana em sociedade. A dimensão do ter, constituída pela repartição dos recursos materiais, assenta-se na capacidade aquisitiva dos indivíduos em relação à riqueza econômica.

A segunda dimensão do poder associa-se à distribuição dos recursos sociais e políticos da sociedade. Isto é, a capacidade de se organizar, participar e defender interesses e direitos, bem como se posicionar em relação ao conjunto da sociedade.

Por fim, a terceira dimensão do saber refere-se ao acesso e distribuição do conhecimento. Em geral, as possibilidades de conceder sentido ao mundo que se vive, com proposição de definições, situações e práticas no modo de vida em sociedade.

Em virtude disso, nota-se como o conceito unidimensional e a noção matemática da desigualdade podem, muitas vezes, confirmar fundamentalmente a experiência da realidade social já percebida pelo saber empírico de cada um. Ao mesmo tempo revelar a baixa curiosidade e a timidez das abordagens adotadas pelos estudiosos na produção de conhecimento sobre desigualdades, assim como o modo restrito com que as instituições detentoras de informações públicas e privadas disponibilizam o acesso aos dados sobre a realidade social, econômicas e política.

Resumidamente, os estudos podem mascarar, quando não minimizar ou mesmo contribuir para a legitimação problemática da desigualdade, postergando no tempo, e, talvez, evitando o entendimento das desigualdades enquanto injustiça construída política e moralmente no interior da sociedade. Com isso, o próprio direcionamento das políticas públicas voltado ao projeto de igualdade na sociedade por estar desfocado, uma vez que na ausência do sentimento de injustiça, a desigualdade mais amplamente percebida não se apresenta plenamente na consciência de atores sociais e políticos, bem como nas políticas públicas.

Estudos sobre desigualdade e orientação governamental até os anos 2000

Uma breve revisão da literatura especializada e das ações dos governos nas duas últimas décadas do século XX revela a evolução no tratamento a respeito da temática das desigualdades no Brasil. Ainda que não se limite a política à mera expressão das evidências constatadas, sabe-se que a legitimidade das decisões governamentais não deixa de ser influenciadas por resultados de pesquisas geradas e tornadas públicas.

Na relação da ciência com a política, o conhecimento se estabelece por descrição do fenômeno estudado, o que pode contribuir para a implementação de políticas públicas que busquem solucionar os problemas identificados. Se circunscrito o saber ao que somente pode ser mensurado (matematizado), a ciência pode ser limitada a uma mera descrição do fenômeno pesquisado e sua legitimação, ao invés da ampliação do conhecimento e de sua transformação pela intervenção de adequada política pública².

De uma maneira geral, a temática da desigualdade de renda no Brasil até virada para o século XXI encontrava-se assentada em quatro blocos principais de abordagem pela literatura especializada. No primeiro bloco encontravam-se os estudos e pesquisas voltados para a mensuração da desigualdade pessoal e funcional e comparações temporais possíveis no Brasil.

2. A respeito disso, ver, por exemplo: Desforges, 2000; Gibbons et al, 1994; Boltanski ; Fraser, 2014; Hodkinson ; Smith, 2007.

Nesse caso, a perspectiva da desigualdade tratada, sobretudo, em função das informações quantitativas de rendimentos disponibilizadas pelas instituições públicas e privadas. Por conta disso, os dados analisados fundamentavam-se nas pesquisas censitárias e amostrais, cuja centralidade encontrava-se determinada pelos rendimentos do trabalho e derivados das políticas públicas, o que esvaziava a dimensão da renda do capital, em suas distintas formas de manifestação³.

No segundo bloco de abordagem incluíam-se os estudos e pesquisas que tratavam das distintas relações da desigualdade na repartição da renda com o desenvolvimento brasileiro. Assim, as condicionalidades e a estrutura distributiva eram interpretadas a luz das características expansivas do capitalismo no país⁴.

Nessa perspectiva, a preocupação envolvia também as possibilidades do redirecionamento da trajetória econômica e suas repercussões na desigualdade de natureza econômica. Os elementos dos debates entre os especialistas buscavam avançar para além da identificação e interpretação da elevada concentração da renda nacional, sobretudo a partir das informações disponibilizadas por instituições oficiais produtoras de dados, ou seja, rendimentos do trabalho e derivados das políticas públicas existentes.

O terceiro bloco de abordagem compreendia o conjunto de estudos e pesquisas direcionados à compreensão das razões da desigualdade distributiva no Brasil, bem como as possibilidades do seu enfrentamento. Em conformidade com a corrente de pensamento dos autores, a literatura especializada podia ser dividida em quatro enfoques temáticos.

Inicialmente, o enfoque explicativo com base nas teorias do capital humano que centralizaram as principais atenções ao tratamento da desigualdade na repartição individual da renda (trabalho e de políticas públicas). Além da identificação da problemática distributiva, a proposição educacional era tratada como a melhor forma de enfrentamento da concentração da renda no país⁵.

De outra parte, as análises que compreendiam os problemas distributivos com fonte nas teorias do mercado de trabalho. Nessa perspectiva, os estudos desenvolvidos buscavam capturar e analisar o comportamento da ocupação e desemprego, do salário mínimo, da política salarial e de preços em geral, como a inflação e indexação⁶.

Uma terceira linha de referência teórica explicativa das razões da desigualdade distributiva associada às políticas públicas. Assim, as considerações a respeito das ações governamentais tanto favoráveis como desfavoráveis à concentração da renda explicitada por políticas de arrecadação e gasto fiscal no Brasil⁷.

Por fim, o enfoque das discussões tratadas pela desigualdade na repartição da renda a partir da política econômica. Nesse aspecto, o papel da orientação da política econômica e seus efeitos distributivos na renda dos brasileiros⁸.

Dos esforços investigativos considerados pela literatura especializada pode-se compreender a forma de tratamento da temática da desigualdade distributiva até o início do século XXI. Em muitos casos, não todos, a produção do conhecimento encontrava-se fortemente associada à noção limitada e matemática da desigualdade no país e, em muitos casos, a certas visões justificadoras ou até legitimadoras das iniquidades de riqueza, poder e saber.

Isso porque a desigualdade distributiva tratada numa sociedade de classe, a partir da dinâmica da concorrência, teria a meritocracia dos vencedores como central ao entendimento e orientações de políticas governamentais. Nesse sentido, a dominação pelos superiores, cuja possível igualdade seria

3. Para mais detalhes ver, por exemplo: Tollipan & Tinelli, 1975; Buescu, 1979; Lluch, 1982; Peliano, 1992; Hoffmann, 1998; Cacciamalli, 2002.

4. Ver em: Furtado, 1968; Tavares, 1969; Cardoso Jr, 1999; Souza, 2000; Henriques, 2000.

5. Sobre isso, ver: Langoni, 1973; Barros, 1989; Henriques, 2000; Reis; Ferreira, 2000; Fernandes, 2001; Menezes Filho, 2001.

6. Mais detalhes em: Baltar ; Souza, 1979; Macedo, 1982; Saboia, 1985; Barros et al, 2000; Ramos ; Vieira, 2001; Soares, 2002.

7. Sobre isso ver: Eris et al, 1983; Camargo ; Giambiagi, 1991; Scalón et al, 2000; Vianna et al, 2000; Rocha, 2002.

8. Para maiores informações ver: Bacha, 1978; Tavares ; Souza, 1985; Corrêa, 1998; Medeiros, 2002; Tavares : Belluzzo, 2002.

somente na perspectiva formal na sociedade (perante a lei), enquanto na realidade social tenderia prevalecer a desigualdade real.

Por conta disso, a orientação governamental apoiada na perspectiva meritocrática resultaria em trajetórias individuais desiguais, embora a igualdade devesse prevalecer somente em termos de oportunidades na partida da competição. No caso, por exemplo, da educação como possibilidade de equivaler capacidades de permitir a ascensão a partir através da competição individual que valorizaria a meritocracia.

Nesse sentido, a desigualdade tende a ser reconhecida como positiva, na medida em que impulsione o crescimento econômico e a produtividade do trabalho pela concorrência dos indivíduos. Por conta disso, o enfrentamento da desigualdade enquanto finalidade de ampliação da participação popular nos benefícios do progresso econômico transitaria para tratamento secundário (Miglioli ; Silva, 1983).

Contribuição dos governos PTistas ao enfrentamento das desigualdades no Brasil

Para uma diversidade de medidas estatísticas existentes, o período de 2003 a 2014 consagrou inédita experiência na redução da pobreza e desigualdade na renda domiciliar dos brasileiros. Essa trajetória terminou sendo interrompida pelo curso da recessão econômica e ganhou lastro com as diversas medidas antissociais adotadas pelo governo Temer.

Quando as políticas públicas começavam a desenhar uma ação que atacassem a desigualdade extrema do capital, o condomínio de interesses em torno do Projeto para o futuro destituiu a presidenta Dilma democraticamente eleita. Para o seu lugar emergiram forças políticas comprometidas com reformas antissociais e segmentos de rendimentos intermediários, o que voltou a favorecer ainda mais as rendas do capital.

Assim, a piora no sentido da desigualdade está de volta, mesmo que alguns estudos e meios de comunicação preocupam-se mais em desconstituir o passado que melhorou inequivocamente a vida dos pobres e daqueles com rendimentos intermediários, sem prejudicar os ricos. Tomando-se como referência as informações do IBGE que sistematicamente capta rendimentos da população desde o Censo Demográfico de 1960, os anos de 2003 a 2014 expressaram maior queda na pobreza registrada a até então (17 pontos percentuais). Antes disso, a pobreza havia caído na virada da ditadura militar para a democracia (13 pontos percentuais) e no Plano Real (8 pontos percentuais).

Enquanto os países desenvolvidos elevaram a pobreza em quase 6% recentemente, o Brasil saiu do Mapa da Fome, com queda de 82% da população subalimentada (FAO/ONU). Para os anos de 2003 a 2014, os mais pobres ampliaram o acesso à educação em 346% (47% no país), em 53% na rede geral de água (7% no país), em 114% no esgotamento sanitário (18% no país), em 21% na eletricidade (3% no país), em 107% na geladeira (12% no país) e em 1455% no telefone celular (164% no país).

Mesmo que outros países tenham registrado queda na pobreza, poucos conseguiram diminuir simultaneamente o índice Gini da desigualdade na renda domiciliar. A redução do Gini em 11,9% entre 2002 (0,59) e 2014 (0,52) permitiu que o Brasil saísse dos primeiros lugares no ranking da desigualdade mundial (PNUD/ONU). No acaso da China e Índia, por exemplo, a redução na pobreza foi seguida da maior desigualdade ao passo que nos países da OCDE, o crescimento da pobreza se aliou ao avanço da concentração da renda.

Pela série da distribuição funcional da renda que compõe os rendimentos no Produto Interno Bruto, constata-se que de 1995 a 2004, as remunerações dos trabalhadores perderam participação (de 42,6% para 39,3%) em relação aos rendimentos do capital. Depois disso, a situação melhorou para os trabalhadores até 2014 no país.

Toda essa inédita experimentação econômica socialmente inclusiva em pleno regime democrático no início do século 21 possibilitou ao Brasil encurtar a distancia do desenvolvimento relativo aos países

ricos. Mas o projeto de igualdade que estava apenas no seu início foi bruscamente abandonado pela recessão e demais medidas atuais antipovo, responsáveis pela volta da pobreza e da desigualdade.

Interessante destacar ainda que quando as políticas públicas começaram a deslocar o foco governamental da base da pirâmide social para o conjunto da população, razão do sucesso na redução da pobreza e da desigualdade na renda do trabalho, o Brasil sofreu brusca inflexão democrática. A ascensão do novo governo que retomou a exclusão dos pobres do orçamento público, não apenas consolida a regressão dos indicadores socioeconômicos até então alcançados, como pavimentou o caminho dos mais ricos e privilegiados.

Isso, justamente, no topo da distribuição de renda (2,3 milhões de pessoas) que sem ser prejudicado nos anos dourados, passam cada vez mais a acelerar os seus privilégios. Conforme estudado por T. Piketty em outros países, o Brasil pode avançar, para além da qualidade do gasto público, na progressividade do sistema tributário. Esse aspecto, contudo, não faz parte da atual “ponte para o futuro”.

Desigualdades do capital e políticas públicas

Para um país situado entre os mais desiguais do mundo, a proliferação de informações e análises a respeito da péssima distribuição da renda e riqueza, ao invés de contribuir para o seu enfrentamento terminou, muitas vezes, favorecendo justamente o contrário, ou seja, a sua naturalização, quando não a justificação. Exemplo disso ocorreu na década de 1970, quando o IBGE divulgou o segundo censo demográfico contendo informações sobre rendimentos dos brasileiros, o que permitiu comprovar o aumento da concentração de renda em relação ao ano de 1960 (primeiro censo demográfico que capturou dados de renda da população). Os 5% mais ricos da população aumentaram de 27,3% para 36,2% a participação no total da renda nacional, enquanto os 40% mais pobres reduziram de 11,2% para 9,1% entre 1960 e 1970.

Na época, mesmo que sob a Ditadura Militar (1964-1985), a revelação dos dados oficiais foi acompanhada por grande controvérsia entre estudiosos a respeito da concentração da renda no Brasil. Também terminou tendo impacto nas eleições legislativas de 1974, quando a Arena (Aliança Renovadora Nacional), partido que sustentava o autoritarismo, foi derrotada pelo MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que era a oposição consentida⁹.

Para além das informações geradas pelo censo demográfico de 1970, destaca-se o avanço contido nos estudos que buscaram outras fontes de dados para evidenciar a desigualdade do capital, mais intensa que a do rendimento do trabalho. Nesse sentido, a análise dos rendimentos do capital (lucros, juros, renda da terra, alugueis) e do trabalho (salários, ordenados, remuneração) por meio das declarações do Imposto de Renda e da antiga Lei dos 2/3 (substituída pela Relação Anual de Informações Sociais - RAIS)¹⁰.

Mas essa linha de investigação sobre a desigualdade do capital não teve praticamente prosseguimento. Em geral, as abordagens sobre desigualdade tenderam a se concentrar nas informações geradas pelo IBGE, cuja capacidade de capturar informações sobre as rendas do capital tem sido restrita (qual fonte).

Diante disso, a convergência que se proliferou por diversos estudos focados nos segmentos dependentes do rendimento do trabalho e de transferências públicas concedeu inegável sofisticação descritiva a respeito da situação dos pobres, quase nada sobre ricos e as formas de produção e reprodução das rendas do capital¹¹.

9. A frase do Gal. Presidente E. G. Médici (1969 – 1974): A economia vai bem, mas o povo vai mal, em 1974 serviu de alerta ao Gal. E. Geisel, quarto presidente (1974 – 1979) do regime autoritário que tomou algumas iniciativas governamentais voltadas ao enfrentamento da desigualdade de renda, como a renda mensal vitalícia para idosos pobres com 70 anos e mais de idade.

10. No ano de 1973, o livro A distribuição de renda e desenvolvimento econômico no Brasil de C. Langoni (RJ, Expressão e Cultura) apontou que o Gini da desigualdade do capital era de 0,78, muito maior que o Gini do trabalho (0,47).

11. Logo no início da década de 2000, a ONU implantou no Brasil um centro de referências mundial para estudos sobre a pobreza (IPC, International Policy Centre).

Pelas restrições contidas nos dados gerados por fontes oficiais de pesquisa e o apequenamento da noção matemática da desigualdade evidenciada difundidos pelos estudos no país, o sentido das intervenções governamentais desde a retomada do regime democrático em 1985 concentrou-se na busca da equidade nos rendimentos do trabalho, liberando, contudo, as rendas do capital.

Os governos neoliberais dos anos de 1990 (Collor, 1990-92, e Cardoso, 1995-2002) se mostraram amplamente favoráveis às rendas do capital, cujas medidas adotadas foram pontuais e associadas aos rendimentos do trabalho. Naquela época, por exemplo, o governo Cardoso retirou a tributação sobre dividendos, rebaixou a tributação progressiva que os governos militares praticavam, sem falar nos subsídios, subvenções e desonerações de várias modalidades, bem como os ganhos financeiros aos parceiros do sistema bancário.

A inflexão na limitada e superficial linha investigativa produzida pelos estudiosos a partir das estatísticas oficiais voltou a ocorrer três décadas após os estudos do início dos anos de 1970 que adotaram as informações das declarações do Imposto de Renda. No ano de 2004, por exemplo, o livro *Os ricos no Brasil* organizado por A. Campos e outros pesquisadores (SP, Cortez) ampliou a abordagem sobre a desigualdade ao incorporar as informações das rendas do capital, o que permitiu identificar que somente 0,001% das famílias brasileiras concentravam 40% de todo o estoque da riqueza nacional.

A partir daí, alguns estudos mais recentes conseguiram incorporar dados do capital, não mais fundamentalmente centrado nos rendimentos do trabalho (salários, ordenados, remunerações e outros) e das transferências sociais das políticas públicas (pensões, aposentadorias e bolsas). Em função disso, a extrema desigualdade do capital se apresentou, assim como a carência de políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento¹².

Não obstante avanços consideráveis nas políticas públicas, sobretudo nos anos 2000, que permitiram reduzir a desigualdade consideravelmente para o conjunto dos pobres e dos segmentos de renda intermediária, a desigualdade permaneceu extremamente elevada para os detentores do capital. Os dados censitários e das Pnad's do IBGE que coletam relativamente melhor os rendimentos do trabalho e de transferências públicas não deixam dúvidas que nos anos 2000, ao contrário da década de 1990, a desigualdade de renda caiu significativamente. O mesmo também pode ser registrado nas informações das contas nacionais do IBGE que indicam aumento da participação dos rendimentos do trabalho no idêntico período de tempo, ainda que com a concomitante queda relativa da renda do capital.

Mas com as informações derivadas da declaração do Imposto de Renda, que melhor expressa a renda do capital, a trajetória da desigualdade não se alterou. Natural, pois nos anos de 2000, o que se mais avançou foram as políticas adotadas para melhorar a vida dos pobres e daqueles com renda intermediária.

A prevalência da desigualdade extrema nas rendas do capital não deriva apenas da regressividade tributária, ainda que essa constatação seja fundamental para ação governamental em torno do enfrentamento das iniquidades no Brasil. Há que serem considerados outros aspectos de natureza histórico-estrutural e conjuntural a respeito das desigualdades do capital que fundamentam os ricos no país.

A começar pela força da concentração das propriedades no meio rural e urbano. De um lado, a fragilidade das iniciativas da reforma agrária combinada ao avanço do agronegócio segue sustentando a herança estrutural do latifúndio, bem como suas consequências para a política, observada pela presença de cerca de duas centenas de deputados ruralistas num país de mais de 85% da população urbana.

De outro lado, a ineficácia na aplicação das diversas e progressistas legislações sobre reforma urbana levou a concentração da propriedade nas cidades, aprisionando cada vez mais os pobres às regiões pobres e periféricas. A força dos poderes, por exemplo, tornou o sentido da tributação

12. Ver, por exemplo: Castro et al, 2015; Rocha, 2002; Afonso, 2014; Castro et al, 2010; Costa, 2016.

sobre as propriedades rural (ITR) e urbana (IPTU e ITBI) praticamente regressivo.

Nas políticas habitacionais, por exemplo, houve avanços significativos. Mas, ao mesmo tempo, impactou acirradamente a especulação imobiliária enquanto elemento de contribuição para a maior apropriação dos ganhos e de disputa pelo comando dos destinos das cidades.

Nesse mesmo sentido e no âmbito nacional, a dominância do rentismo alimentada por taxas reais de juros extremamente elevadas apontou para a maior concentração da renda do capital. A contínua transferência de parte do orçamento público para o sistema de dívidas do Estado deveu-se às altas taxas de juros, sustentando o rentismo.

No âmbito do sistema produtivo, a concentração do capital se evidenciou cada vez mais pelo processo de aquisição e fusão de empresas no Brasil que tomou maior curso desde o ingresso na globalização na década de 1990. O ingresso do capital externo, ademais de alimentar o processo de privatização de parcela importante do setor produtivo estatal, ampliou internacionalização do sistema produtivo instalado no país.

Em função disso, o movimento de concentração do capital avançou ainda mais. No ano de 20, por exemplo, considerando o poder de somente 8 maiores empresas, percebe-se o grau de monopólio nos segmentos econômicos, como de fabricação de armamentos (99,6%), previdência complementar (99,5%), fabricação de caminhões (95,1%), fabricação de celulose (91,6%), fabricação de automóveis (86,9%), fabricação de defensivos agrícolas (78,3%), entre outros. (fonte).

Considerações finais

A temática das desigualdades no Brasil tem recebido cada vez mais importantes contribuições no âmbito da literatura especializada, ao passo que tendem a se refletir nas próprias políticas governamentais. Quanto mais os estudos permanecem assentados em conceitos limitados (unidimensionais) e em noções exclusivamente matemáticas, as abordagens da desigualdade podem levar a sua naturalização, quando não a própria legitimação.

Isso porque, o sentido desses estudos tende a apontar para a adoção de políticas públicas insuficientes ou incapazes de alterar a realidade da desigualdade. Em grande medida, as análises na desigualdade de renda no Brasil, por exemplo, têm refletido apenas parcialmente a sua manifestação. Tanto pelas limitadas informações empíricas disponibilizadas por instituições públicas e privadas como pela metodologia descritiva adotada para especialmente focar parcela da população, especialmente os segmentos empobrecidos e quase nada a respeito dos ricos, por exemplo.

A experiência dos governos dos anos 2000 comprova inegável resultado em termos da redução na desigualdade daqueles dependentes do rendimento do trabalho e das transferências públicas. Era essa a manifestação da desigualdade que a maioria dos estudos especializados se encontrava concentrada até o início do século XXI.

A partir disso, pode-se constatar que à medida que os estudos adotem conceitos multidimensionais das iniquidades e que consigam incorporar o conjunto dos rendimentos da população, como os dos proprietários, a orientação das políticas públicas tende a recair sobre as desigualdades do capital. Isso, é claro, pelos governos comprometidos com o enfrentamento efetivo da desigualdade, não a sua naturalização ou mesmo legitimação.

Referências bibliográficas

AFONSO, J. IRPF e desigualdade em debate no Brasil. FGV/ibre, Rio de Janeiro, TD, 42, 2014.

ANTUNES, D. Capitalismo e desigualdade. Campinas: IE/Unicamp, 2011.

BACHA, E. Política econômica e distribuição de renda. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

BALTAR, P. ; SOUZA, P. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. IPEA. Rio de Janeiro. PPE, 9 (3), 1979.

- BARROS, R. et al. Salário mínimo e pobreza no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral. IPEA, Rio de Janeiro. PPE, 30 (2), 2000.
- BUESCU, M. Brasil, disparidades de rendas no passado. Rio de Janeiro: Apec, 1979.
- CACCIAMALI, M. Distribuição de renda no Brasil. In: PINHO, D. & VASCONCELLOS, M. (orgs.) Manual de economia. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CAMARGO, M. ; GIAMBIAGI, F. Distribuição de Renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CAMPOS, A. et al. Os ricos no Brasil. São Paulo: , 2004.
- CAMPOS, A. et al. Os proprietários. São Paulo: Cortez, 2007.
- CARDOSO JR., J. Anatomia da Distribuição de Renda no Brasil: estrutura e evolução nos anos 90. Campinas: I.E. Unicamp, 1999.
- CASTRO, F. et al. O topo da distribuição de renda no Brasil. Dados, 58 (1) Rio de Janeiro, 7 - 36, 2015.
- CASTRO, J. et al. Tributação e equidade no Brasil. Brasília: Ipea. 2010.
- CORRÊA, A. Distribuição de Renda e Pobreza na Agricultura Brasileira. Editora Unimep, Piracicaba, SP, 1998.
- COSTA, F. Estratificação social e riqueza no Brasil. IE/Unicamp, Campinas, TD 270, 2016.
- DESFORGES, C. Knowledge Transformation. Leicester: LUP, 2000.
- ERIS, I. et al. A distribuição de renda e o sistema tributário no Brasil. Finanças Públicas, São Paulo: Pioneira/Fipe, 1983.
- FERNANDES, C. Desigualdade de rendimentos e educação no Brasil. Revista Econômica, v.3, n.2, p 231-250, dez/2001.
- FERREIRA, F. ; CAMARGO, J. O Benefício Social Único: uma Proposta de Reforma da Política Social no Brasil. Rio de Janeiro: DE/PUC, TD, 443, 2001.
- FERREIRA, F. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classe ou heterogeneidade educacional? Rio de Janeiro: DE/PUC. Texto para Discussão, nº 415, 2000.
- FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro, Editora Saga, 1968.
- GIBBONS, M. et al. The New Production of Knowledge. London: Sage, 1994.
- HENRIQUES, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HENRIQUES, W. Capitalismo selvagem. Campinas. IE/Unicamp, 1999.
- HODKINSON, P. ; SMITH, J. A relação entre pesquisa, política e prática. In: THOMAS, G. ; PRING, R. Educação baseada em evidências. Porto Alegre: Artemed, p. 161- 176, 2007.
- HOFFMANN, R. Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: Ed. USP, 1998.
- LAM, D. ; LEVINSON, D. Idade, experiência, escolaridade e diferenciais de renda. Rio de Janeiro. IPEA, PPE, v. 20, n. 2. 1990.
- LANGONI, C. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LANGONI, C. Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil. Revista de Estudos Econômicos, São Paulo: IPE-USP, 1972.
- LLUCH, C. Sobre medições de renda a partir dos Censos e das Contas Nacionais no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, PPE. vol. 12, n. 1, 1982.
- MACEDO, R. Salário Mínimo e distribuição de renda no Brasil. São Paulo: USP. Estudos Econômicos, 11 (1), 1981.
- MEDEIROS, C. Distribuição de Renda como Política de Desenvolvimento. In: MEDEIROS, C. Desenvol-

- vimento em Debate: Novos Rumos do Desenvolvimento no Mundo, BNDES, 2002.
- MENEZES FILHO, N. A evolução da educação na Brasil e o seu impacto no mercado de trabalho. São Paulo: USP, 2001.
- MIGLIOLI, J. ; SILVA, E. Redistribuição: um problema de salários e lucros. In: BELLUZZO, L. ; COUTINHO, R. (orgs.) Desenvolvimento capitalista no Brasil, n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MORGAN, M. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015, 2017
- PELIANO, J. (1992) Distribuição de renda e mobilidade social no Brasil. Campinas: IE/Unicamp.
- POCHMANN, M. Desigualdade hereditária. Ponta Grossa: UEPG, 2017.
- POCHMANN, M. Desigualdade no Brasil. São Paulo: ILD, 2017.
- POCHMANN, M. Desigualdades econômicas no Brasil. São Paulo: Ideias & Artes, 2015.
- RAMOS, L.; VIEIRA, M. Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, n. 803, 2001.
- REIS, J. ; BARROS, R. Educação e desigualdade de salários. IPEA Perspectiva da Economia Brasileira — 1989. Rio de Janeiro: IPEA, 1989.
- REYGADAS, L. (2004) Las redes de la desigualdade. In: Política y Cultura, n. 22.
- ROCHA, S. O impacto distributivo do imposto de renda sobre a desigualdade de renda das famílias. Rio de Janeiro: IPEA. PPE, v.32, (1), 2002
- SABOIA, J. A controvérsia sobre o salário mínimo e a taxa de salários na economia brasileira. São Paulo: REP, vo. 5 (2), 1985.
- SCALON, C. e HERINGER, R. “Desigualdades sociais e acesso a oportunidades no Brasil”. Revista Democracia Viva, n. 7, Rio de Janeiro, 2000.
- SOARES, S. O Impacto Distributivo do Salário Mínimo: A Distribuição Individual dos Rendimentos do Trabalho. IPEA: Rio de Janeiro. Texto para Discussão, n. 873, 2002.
- TAVARES, M. ; BELLUZZO, L. Desenvolvimento no Brasil: relembando um velho tema. In: BIELSCHOWSKI, R. ; MUSSI, C. (orgs.) Políticas para a retomada do crescimento. Brasília: IPEA/CEPAL, 2002.
- TAVARES, M. ; SOUZA, P. Emprego e Salários na Indústria – O Caso Brasileiro. REP, vol 1(1), 1981.
- TAVARES, M.C., Características da distribuição de renda no Brasil, Santiago de Chile: CEPAL/ILPES, 1969.
- TOLLIPAN, R.; TINELLI, A. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento . Rio de Janeiro, Zahar, 1975.
- VIANNA, S. et al. Carga tributária direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil: avaliação de sua incidência nas grandes regiões urbanas. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para Discussão, 757, 2000.

A POLÍTICA DE COMBATE À POBREZA QUE QUEREMOS*

Tereza Campello¹

O Brasil foi um dos países que mais avançou na construção de políticas públicas dedicadas ao combate à pobreza. Esta experiência é especialmente importante e reconhecida no mundo e por isso vem sendo objeto de estudo e de atenção, seja pela dimensão do público alcançado, pois estamos falando milhões de pessoas, seja pela abrangência territorial da ação ou mesmo pelo do alcance da política em diferentes perfis entre os mais pobres.

Treze anos de implantação destas ações permitem um olhar para além do debate ideológico e também fugir das propostas que surgem a partir de projetos customizados, para contextos muito específicos e que nunca foram além de desenhos de pilotos, implantados em escala muito reduzida. Mais de uma década de ação e constante evolução de políticas permitiu a geração de dados, estatísticas de impacto real e evidências concretas da transformação da vida das famílias, da dinâmica econômica dos territórios, de mudanças estruturais promovidas. Queremos neste texto analisar esta trajetória de inclusão e aproveitar estas lições para pensar o futuro.

Para discutir a política de combate a pobreza que queremos, faremos uma breve avaliação da implantação das principais políticas públicas voltadas à população de baixa renda no Brasil, desde o início do Governo Lula até o atual momento do Governo Dilma, tendo como ponto de partida os impactos comprovados na redução da fome e da pobreza. No segundo momento queremos reter os principais conceitos que emergem da análise deste período, e que poderíamos tratar como diretrizes a nortear as políticas de combate à pobreza daqui para frente. Ao fim, além das conclusões, pretendemos apontar os principais desafios e pontos ainda não explorados para que esta política continue avançando.

I. Uma revolução silenciosa

Para um país marcado pela fome, pela exclusão e desigualdade, o chamamento do recém-eleito Presidente Lula em 2002 causou perplexidade: “Imaginem, então, a nação que seremos no dia em que todos os brasileiros puderem fazer três refeições ao dia”²!

De um lado, setores conservadores olharam o anúncio com desconfiança e preocupação. De outro, setores da esquerda questionaram o anúncio por ser pouco audacioso: três refeições?

Em pouco mais de 11 anos viríamos a comemorar o Brasil ter saído do Mapa da Fome das Nações Unidas e o país se tornar referência mundial em políticas voltadas a segurança alimentar (Programa de Aquisição de Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Merenda escolar, etc.).

Caímos de um patamar de perto de 10% da população brasileira em situação de insegurança alimentar em 2002, para 1,7% em 2013 segundo dados do Relatório da FAO³, quando recebemos título na FAO por termos excepcionais progressos no combate à fome, alcançado a meta de redução pela metade e antes do tempo, de pessoas em situações de insegurança alimentar no país.

A superação da fome como problema crônico no Brasil é corroborado pelos resultados de outro indicador produzido pela própria FAO, publicado recentemente (abril de 2016). No âmbito do projeto *Voices of Hungry*⁴, a organização aplicou a Escala Internacional de Insegurança Alimentar em pessoas de 15 anos

* Este texto foi originalmente publicado no livro “O Brasil que queremos”, organizado por Emir Sader, publicado pelo Laboratório de Políticas Públicas da UERJ em 2016 e disponível no Site www.lpp.uerj.br

1. Profa. Dra. de Economia da FioCruz; Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo da presidente Dilma Rousseff

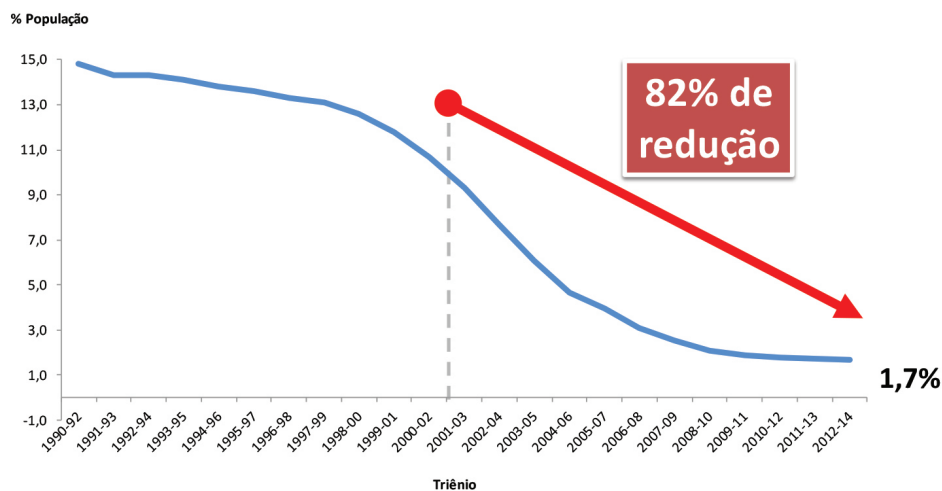
2. Discurso do Presidente Lula no lançamento do FOME ZERO

3. Relatório de Insegurança Alimentar no Mundo de 2014, publicado pela FAO, apontou que o Brasil apresentava no triênio 2012-2014, taxa de prevalência de subalimentação abaixo do piso estatístico (5%), adotado pela organização para classificar países fora do Mapa da Fome. Na realidade, estimativas realizadas com base nos parâmetros disponibilizados pela FAO permitem estimar que a subalimentação no país estaria em torno de 1,7%.

4. FAO. *Voices of Hungry: methods for estimating comparable prevalence rates of food insecurity experienced by adults throughout the world*. Roma, 2016. Disponível em <http://www.fao.org/3/a-i4830e.pdf>

ou mais, em pesquisa domiciliar de 146 países. Nesse levantamento, realizado em 2013, o Brasil está entre os 22 países com situações de privação de alimentos, abaixo de 1% (FAO 2016). O Brasil foi responsável pela terceira maior redução de pessoas subalimentadas no mundo.

Gráfico 1- Brasil- População em Subalimentação (%) no período 2002-2014



Fonte: FAO, 2014 – elaboração SAGI/MDS

A insegurança alimentar é um critério que podemos considerar como indicador multidimensional da pobreza. A FAO destaca ao menos quatro pontos como diferenciais na trajetória brasileira para sair do Mapa da Fome. São eles:

1) Ampliação da renda da população, garantindo acesso aos alimentos. Foram várias as políticas que permitiram o aumento da renda, dentre as quais merecem destaque: legislação de valorização e aumento real do salário mínimo em mais de 70%, formalização do trabalho, acesso a aposentadoria rural e o Programa Bolsa Família (detalhado mais adiante).

2) Aumento da produção da Agricultura Familiar, responsável pela produção de 70% dos produtos que estão na mesa da população, como mandioca, feijão, frutas e hortaliças. Neste ponto vale citar a ampliação do crédito subsidiado de R\$ 2,3 bilhões na safra 2002/2003 para R\$ 30 bilhões em 2016/2017, a eletrificação rural que chegou a 15,5 milhões de pessoas no campo, as compras públicas (PAA) que geraram uma demanda firme, dando segurança aos agricultores e propiciando uma aprendizagem na ampliação da comercialização e onde o mercado institucional criado comprou em 2015 mais de R\$1,5 bilhão em produtos da agricultura familiar.

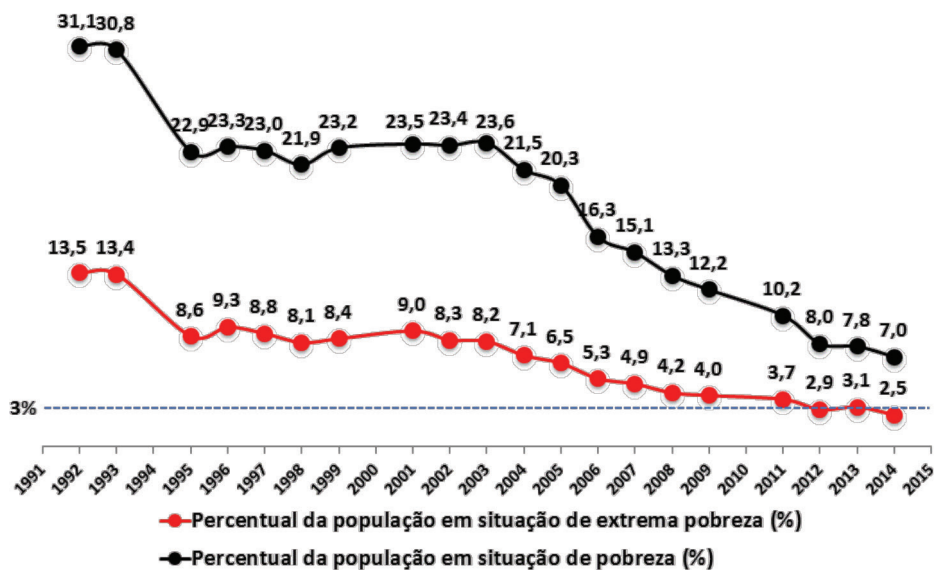
3) O acesso a alimentos fora de casa. No caso brasileiro o mais impactante é o Programa Nacional de Alimentação Escolar, PNAE, que fornece merenda escolar todos os dias úteis a 43 milhões de crianças. O PNAE também inovou ao estabelecer regras de uso dos recursos federais, definindo uma compra mínima de porções de frutas e hortaliças e ao fixar meta de compra de no mínimo 30% da agricultura familiar, criando um circuito virtuoso na dinâmica regional, ao mesmo tempo em que valoriza a compra de produtos frescos a serem oferecidos aos estudantes.

4) Governança, transparência e controle social. O país construiu uma extraordinária estrutura de governança, colocando a participação social como base de sustentação do processo, com a existência do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, seus equivalentes estaduais e municipais, que têm como instância máxima a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Estes, assim como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Tratando especificamente da pobreza e da extrema pobreza na dimensão renda, podemos nos orgulhar de já termos atingido patamares inferiores às metas estabelecidas pela ONU a serem alcançadas apenas em 2030. Isso é um feito mais extraordinário, ainda mais quando se considera

que outros países latino americanos, como México e Guatemala, aumentarem, ao invés de diminuir, a população em situação de extrema pobreza.

Gráfico 2: Evolução da Extrema Pobreza no Brasil 1991-2014⁵



Fonte: IBGE/PNAD - Elaborado pela SAG/MDS

É importante observar um período mais largo para avaliar a trajetória recente de queda da pobreza e redução da desigualdade, pois é comum serem levantados argumentos de que esta redução já vinha acontecendo desde o Governo FHC. Não é verdade. Depois de uma redução da pobreza e extrema pobreza com o Plano Real, no fim do Governo Itamar Franco, temos uma estabilização completa dos níveis de pobreza. Durante oito anos não há qualquer impacto, até porque não existe nenhuma ação relevante do Governo FHC voltada à pobreza. É comum também que se argumente que os programas de transferência de renda começaram com FHC. Mas na verdade, tanto o Bolsa Escola quanto o Bolsa Alimentação e Vale Gás, foram criados em 2001⁶, às vésperas da eleição. Em função dos reduzidos valores, do limitado público beneficiado e também pelo curto espaço de tempo de implantação, esses programas não tiveram impacto algum sobre os indicadores de pobreza no Brasil.

O início do Governo Lula marca uma queda acentuada e sustentável dos níveis de pobreza e miséria, queda esta que persiste e se aprofunda ao longo de todo o seu governo e se mantém no governo Dilma.

Uma primeira tese da oposição é de que a saída da miséria seria artificial e devida ao Bolsa Família. Ou seja, com o Bolsa Família estaríamos tirando as pessoas da miséria, mas elas estariam se tornando pobres. Não é o que observamos, pois a pobreza cai tanto quanto a miséria.

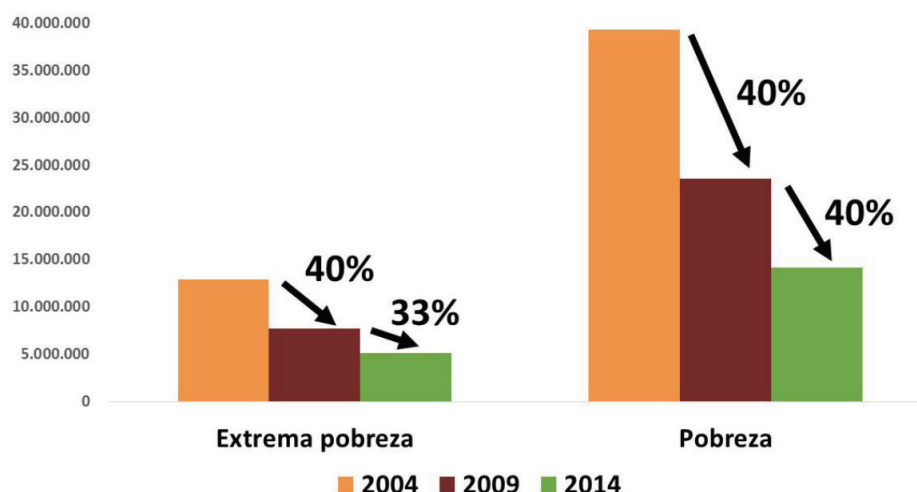
Outro argumento que busca desqualificar, sem sucesso, nossa ação de combate à pobreza é de a melhoria da renda da população se deveu às consequências econômicas decorrente do boom de commodities. Isto é, que a economia mundial estava bem, e que o governo Lula apenas se aproveitou dos bons ventos internacionais. A redução da pobreza foi um fenômeno observado em todo o continente.

Mas, se comparamos os dois períodos da economia mundial, o primeiro de 2004 a 2009 com economia mundial em expansão, e o segundo 2009 a 2014, já em plena crise mundial, vemos que a miséria e a pobreza continuam caindo no Brasil com intensidades semelhantes, mesmo em um período de baixa dinâmica econômica.

5. Em 2014 a linha de pobreza adotada pelo governo brasileiro era de R\$ 154 mensal per capita e de extrema pobreza ou miséria de R\$ 77 mensal per capita.

6. Paiva, L.H., Falcão, T. e Bartholo, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: Um resumo da percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema in Campello, T. e Neri, M. C. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, 2013.

Gráfico 3: Evolução da Extrema Pobreza e Pobreza no Brasil 2004-2009 e 2009-2014



Fonte: IBGE/PNAD - Elaborado pela SAG/MDS

O que buscaremos comprovar neste texto é que as políticas de combate à pobreza no Brasil, por terem largo espectro no conceito de direitos e de rede de proteção social, indo da valorização do salário mínimo e do trabalho formal, às políticas de transferência de renda condicionada e oferta de bens e serviços, e tendo uma governança/gestão integrada e organizada, permitiu a continuidade da redução da pobreza, mesmo em ambiente de crise mundial. Neste sentido é interessante constatar os diferentes impactos da crise financeira na América Latina no período recente. Segundo o “Panorama Social da América latina” (CEPAL, 2015)⁷ entre 2013 e 2014, o número de pobres na região aumentou em torno de 2 milhões, mas esta variação foi o resultado, por um lado de um aumento de aproximadamente 7 milhões de pessoas pobres principalmente em países como Guatemala, México e Venezuela, e da redução de 5 milhões observada sobretudo no Brasil, Colômbia e Equador. Vale notar que enquanto a pobreza na América Latina cresceu 2 milhões, no Brasil a queda foi de 3,5 milhões.

I.1 Governo Lula: A inversão de prioridades

O maior mérito do Presidente Lula na construção de políticas de enfrentamento a pobreza foi ter dado a clara orientação ao Governo e à sociedade de que esta seria sua prioridade. Não há como construir estratégias de superação da pobreza sem políticas públicas robustas e sem investimento efetivo, por mais interessantes e criativas que venham a ser as políticas e por mais competentes que sejam os técnicos. Usando o linguajar do Presidente Lula o que fizemos foi “colocar o pobre no orçamento”.

A partir desta liderança no mais elevado nível e deste comando geral, foi possível observar dois tipos de atitude que passaram a organizar as ações de governo e que podem ser sintetizadas em duas grandes mudanças de rumo na administração pública federal. A primeira foi a construção de políticas públicas específicas para a população de baixa renda. Políticas que foram desenhadas a partir de diagnósticos sobre os determinantes da pobreza e que buscavam enfrentá-los. Dentre elas destaca-se o Bolsa Família, mas seria possível também listar muitas outras como o Programa de Cisternas ou o Luz para Todos. Também merece destaque a construção da rede de proteção social aos mais vulneráveis, sustentada na consolidação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS. Ao longo do Governo Lula foram criados 7 mil Centros de referência em Assistência Social (CRAS) e 2 mil Centros Especializados em Assistência Social (CREAS), na sua grande maioria localizados nas periferias ou em locais de grande afluxo da população de baixa renda, tendo como função prestar serviços de assistência social, organizar o Cadastro Único e garantir referência e contra referência para serviços de saúde,

7. CEPAL. Panorama Social da América Latina. Santiago, Chile.2015

educação, defesa de direitos, dentre outros.

A segunda foi a disseminação, na maioria das políticas públicas, de um recorte que atendesse também a população de baixa renda. É possível observar a “digital” do combate à fome e à pobreza em praticamente todas as ações de governo, mesmo as que não guardem relação central direta com o público de baixa renda. Neste caso, buscava-se claramente uma maior equidade no acesso ao se construir um caminho diferenciado em políticas mais gerais ou de caráter universalizante. São exemplos deste esforço de governo as faixas com maior subsídio do Minha Casa Minha Vida, as cotas de acesso à universidade para negros e alunos da rede pública, o Aqui tem Farmácia Popular, o SAMU, os programas voltados para a agricultura familiar com atenção diferenciada para públicos mais vulneráveis como o do semiárido nordestino.

A face mais visível e emblemática das políticas de combate à pobreza no país, no entanto, continua sendo o Bolsa Família, por tudo que representa tanto no plano concreto quanto simbólico. Desde o início o Bolsa Família foi concebido para ser mais que renda para os mais pobres. As condicionalidades de saúde e de educação cumpriam um duplo papel: “capturava”/garantia as crianças para a rede pública de educação e saúde ao mesmo tempo em que tencionava o Estado a viabilizar a oferta de serviços para fazer frente a esta demanda firme. Desde sua criação, em 2003, ocorre a inclusão crescente de famílias pobres e extremamente pobres no programa, que salta de um patamar de 4 milhões para 11 milhões de famílias ao final do governo Lula e depois tem uma ampliação para 13,8 milhões de famílias no Governo Dilma, se estabilizando neste patamar a partir de então.

O Bolsa Família tem duas dimensões pouco exploradas, mas que do ponto de vista das inovações em gestão pública de ações voltadas à população de baixa renda são estratégicas. Primeiro é de ter completado a rede de proteção no Brasil. O Brasil já vinha avançando muito na construção de uma rede de proteção voltada os trabalhadores formais. Neste caso vale a referência à previdência social pública e a seguros, como o seguro desemprego. No período após a Constituição Federal de 1988 houve uma avanço na rede de proteção a pessoas idosas pobres e pessoas pobres com deficiência, especialmente com o Benefício de Prestação Continuada. No entanto, os dados demonstravam a imensa vulnerabilidade que atingia famílias jovens com crianças, que estavam na informalidade e sem nenhuma proteção. O Bolsa Família chegou exatamente a este público, permitindo alcançá-los para uma esfera da proteção e não substituindo as demais.

Um segundo aspecto é o da extensão, o tamanho do programa, que cobre 25% da população brasileira, e o fato de ter sido organizado sobre uma plataforma como o Cadastro Único. O Bolsa Família acabou se tornando o principal impulso para manutenção de um cadastro constantemente atualizado de informações sobre quem são, onde moram, qual a escolaridade, onde trabalham, etc. da população de baixa renda. Esta ferramenta permitiu um novo desenho de gestão na construção das políticas públicas, pois colocou a serviço do atendimento aos mais pobres, uma moderna e poderosa ferramenta de trabalho e planejamento que foi a base para o salto que seria dado a partir do Governo Dilma.

I.2 Governo Dilma: O Brasil sem Miséria

Em junho de 2011, o governo brasileiro lançava o Plano Brasil Sem Miséria, colocando ao Estado e à sociedade brasileira a missão de superar a extrema pobreza. O Plano criou, renovou, fortaleceu, e, sobretudo integrou, de maneira intersetorial, um conjunto de iniciativas desenvolvidas nos governos Lula, e também governos estaduais e municipais, almejando o fim da pobreza extrema no país.

Mais uma vez o Bolsa Família e o Cadastro Único foram a base para se chegar de forma eficaz às famílias pobres. A meta de superação da extrema pobreza em um período curto levou, entre outros, ao reconhecimento da existência de famílias extremamente pobres que ainda não estavam no Programa. Por outro lado, também foi preciso reconhecer que muitos beneficiários do Programa, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam na extrema pobreza, isto é, que os valores transferidos somados à renda original das famílias ainda eram insuficientes para que essas ultrapassassem a linha de extrema pobreza. Se o primeiro reconhecimento nos levou a formular a estratégia de Busca

Ativa, o segundo resultou na histórica decisão política de 2013, que estabeleceu que nenhum brasileiro tivesse renda abaixo da linha de extrema pobreza. Isso foi resultado de um processo que começou em 2012, inicialmente focado na superação da pobreza extrema entre todas as famílias com crianças, depois incluiu as famílias com adolescentes até 15 anos e por fim todas as famílias brasileiras com renda abaixo da linha de extrema pobreza.

As inovações presentes no Plano Brasil Sem miséria, menos conhecidas que as ações de transferência de renda condicionada, são igualmente extraordinárias na forma com atuaram sobre as causas da pobreza e produziram resultados excepcionais. Organizado em torno de ações de garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva, o plano procurou agir sobre os determinantes da extrema pobreza de forma estrutural e multidimensional.

Várias mudanças são conquistas permanentes, irreversíveis, como aquelas proporcionadas pelo Programa Cisternas, que levou água a mais de 1,3 milhões de famílias no semiárido ou onde quase 900 mil famílias do Cadastro Único tiveram acesso à casa própria. Outras ações revolucionaram por completo a forma como as políticas universais são postas em prática, com o mapa da pobreza no país sendo utilizado para definir o atendimento em prioridade aos mais pobres. O cruzamento da concentração de carência de serviços com os dados sobre a pobreza definiu onde colocar as escolas de educação integral, novas creches e postos de saúde, em quais territórios priorizar a assistência técnica e extensão rural, entre outros. Dessa forma, pudemos avançar no debate sobre equidade e ultrapassar a velha dicotomia entre política universal ou focalizada.

A principal inflexão que observamos nas políticas de combate a pobreza a partir do Plano Brasil sem Miséria foi o esforço em melhorar a inserção econômica das famílias pobres no Brasil. Todas as estatísticas disponíveis revelavam que a maioria das famílias do Cadastro Único tinha adultos trabalhando, mas com inserção precária no mercado. As ações desenvolvidas a partir deste diagnóstico foram de oferta massiva de cursos de qualificação profissional. Usando a rede de assistência social, foi possível alcançar 1,7 milhão de adultos de baixa renda e garantir cursos de qualidade por meio do Pronatec. Na mesma linha, foram desenvolvidas ações para apoiar a formalização de um grande número de microempreendedores⁸ e promoveu-se o fortalecimento de uma rede de apoio à população de baixa renda no campo⁹, baseada na oferta de assistência técnica, de fomento a atividades produtivas com recursos não retornáveis e o apoio à comercialização.

Estas políticas transformaram o Brasil e, portanto, o Brasil de hoje é outro, bem diferente. A nova agenda de políticas sociais para o país tem que ser pensada a partir do que foi conquistado até aqui. Isso não quer dizer que o Brasil deixou de ser um dos países mais desiguais do mundo, que não tenha problemas estruturais importantes. Ao contrário, temos agora novos problemas que ainda convivem com alguns dos antigos. Mas não é o agravamento da crise econômica e as recentes restrições orçamentárias que devem ditar o desenho das novas políticas, mas sim o Brasil que emerge desse processo de mudança. Por um lado, as políticas de combate à pobreza se constituíram em fator importante que retardou a crise. Por outro, o fim da fome já deu à população a liberdade de poder pensar em coisas para além do que comer no dia seguinte e fez surgir novas buscas, principalmente por oportunidades.

II. Um Brasil para todos

O Brasil alcançou um patamar privilegiado para propor políticas que avancem no combate à pobreza. O Brasil acumulou o que existe de melhor no mundo nesta área. Temos ferramentas para organizar as ações, temos indicadores testados e partimos de um patamar já consolidado de redução da pobreza e das desigualdades em todas as suas múltiplas faces.

8. A esse respeito ver o caderno nº 25 da SAGI, Inclusão Produtiva Urbana: O que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014 (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2024%20-%20Inclus%C3%A3o%20Produtiva%20Urbana.pdf>)

9. Para detalhes, consultar o caderno nº 24 da SAGI, A inclusão produtiva no Brasil Sem Miséria: O desafio da superação da pobreza no campo. (http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf)

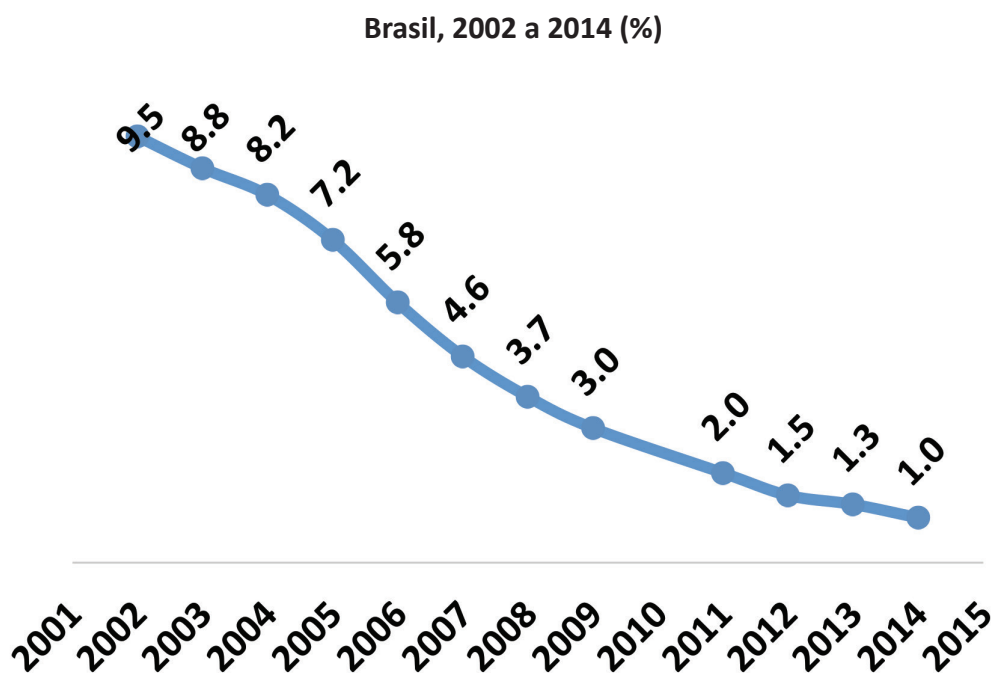
A política de combate à pobreza tem que ser multidimensional:

O debate atual sobre pobreza multidimensional frequentemente recai sobre métodos para medir a pobreza. Em outros casos o objetivo é construir critérios multidimensionais para identificar quem deveria ter acesso a políticas públicas. Neste caso o exercício é de diagnóstico e avaliação prévia com objetivo de melhorar o foco de quem será contemplado pela política. Muitas vezes esta abordagem tem sido usada para reduzir a abrangência da política e não para melhorar e tornar mais eficiente a sua atuação. Ou seja, um diagnóstico multidimensional com objetivo de estabelecer um recorte rígido para ingresso na política é um fator de exclusão. Nossa preocupação é outra. O grande desafio é construir simultaneamente políticas múltiplas que cheguem às famílias de baixa renda e sejam capazes de garantir qualidade de vida e condições de superar a pobreza em todas as suas faces.

Quando analisamos a pobreza multidimensional no Brasil vemos que ela caiu ainda mais que a pobreza de renda. Isto ocorreu exatamente porque o leque de ações chegou aos mais pobres.

Abaixo temos a curva da pobreza crônica multidimensional usando o modelo do Banco Mundial¹⁰. A pobreza crônica cai, entre 2003 e 2015, de um patamar de 8,2 para apenas 1%. O desafio de pensar políticas daqui para frente é exatamente buscar reduzir ainda mais este patamar, o que exige novos esforços. Reduzir a pobreza só será possível tendo um olhar sobre a distribuição e os determinantes da pobreza em alguns territórios, em especial do Norte e Nordeste e enfrentando problemas de públicos específicos, como é o caso de indígenas e quilombolas, em como aprofundar a atuação de forma diferenciada com soluções para chegar a crianças de 0 a 6 e aos jovens.

Evolução da Pobreza Crônica Multidimensional



A Política de combate à pobreza tem que ser ao mesmo tempo proteção social e desenvolvimento econômico

Os fundamentos que determinam que a política social, em especial as de combate à pobreza, são fundamentais para o desenvolvimento econômico, há muito deixaram de ser uma ideia exclusiva-

10. LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social em Debate. Cadernos de Estudos DesenvolvimentoSocial em Debate, n. 22. Brasília, DF: MDS, SAGI, p- 140-154, 2015.

mente de esquerda. O Próprio FMI¹¹ e o Banco Mundial têm afirmado em seus estudos recentes que a pobreza tem impactos negativos no desenvolvimento econômico.

Também já restam comprovado os impactos econômicos positivos no PIB de ações como o Bolsa Família¹². A cada R\$1 gasto no Bolsa Família, verifica-se um impacto de R\$1,78 no PIB e impactos ainda maiores no consumo e na renda agregada. Mas a síntese que melhor expressa esta diretriz é, mais uma vez, do Presidente Lula: “Pobre não é problema, é solução”.

Um país onde uma parte gigantesca da população ainda tem limites para consumo de bens e serviços pode ser vista como um enorme mercado interno de massas que dá sustentação ao crescimento da agricultura, da indústria e dos serviços. Este modelo vem sendo criticado pela direita, que diz que a expansão do consumo elevou a inflação. Este debate nem se sustenta de início, pois a inflação não é de demanda.

Também recebe críticas pela esquerda, que sustenta que criamos uma nova classe consumidora sem a consciência do consumo consciente e sem a percepção da cidadania como direito. Esta é uma reflexão importante a se fazer para pensar o próximo período.

Universalização x focalização

Desde a Constituição de 1988 o Brasil tem avançado numa agenda de direitos universais. Direito à saúde, à educação, à alimentação, à assistência social ... Mas a universalização não leva naturalmente, ao menos no curto e médio prazo, ao acesso dos mais pobres aos serviços e direitos.

A história recente mostra que, no processo de universalização, os últimos a serem incluídos são os mais pobres, e por várias razões: é o serviço mais caro por ser mais longe, onde há carência de outras estruturas, com menor disponibilidade de profissionais, é a população menos organizada para exigir seus direitos, e não é a prioridade, em geral da máquina estatal. Aliás, este último ponto deveria ser destacado como primeiro e mais importante.

Se queremos que de fato a universalização ocorra, há que se analisar cada bem, direito e acesso para investigar as razões efetivas da iniquidade no acesso. As estratégias para superar as desigualdades de acesso podem, em muitos casos, obrigar a construção de programas específicos de acesso ou ações de estímulo diferenciadas para inclusão, ou ainda regras de priorização dos mais vulneráveis.

Queremos garantir direitos e qualidade de vida para milhões

Como vimos, um dos aspectos que diferencia da política de combate à pobreza no Brasil foi sua abrangência. Todos os números são vultosos: 47 milhões no Bolsa Família; 1,5 milhão de cisternas; 500 mil beneficiários do Bolsa Família receberam habitações pelo MCMV, 17 milhões de crianças e jovens com acompanhamento de frequência na escola.

Estes resultados são possíveis pelo nível de investimento em ações voltadas a população pobre, mas também pela opção por ações e projetos que cheguem a milhões. Ações e projetos com escala, impacto e abrangência nacional e efetiva participação dos entes federados. Para isto as políticas devem ser simples, replicáveis,

Estabelecer metas claras/Monitoramento/controle social

Um dos grandes aprendizados no processo de implantação de políticas desenvolvimento social no país foi o da importância da adoção de estratégias de monitoramento e avaliação. O país conta com

11. Dabla-Norris E., Kochhar K, Ricka F. , Suphaphiphat N. and Tsounta E. Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. International Monetary Fund.2015

12. Neri, M, C, Vaz, F.M. e Souza, P. H. G.F EFEITOS MACROECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS TRANSFERÊNCIAS SOCIAIS in Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, 2013.

estatísticas confiáveis, que aliadas aos dados administrativos tornaram possível a avaliação constante das políticas adotadas. Esse conjunto de informações nos permite comprovar que as políticas implementadas a partir de 2003 e depois, com o Plano Brasil Sem Miséria interferiram, de fato, na realidade da população brasileira, transformando de maneira permanente a vida de milhões de famílias que viviam em extrema pobreza no país.

III Os desafios a enfrentar para continuar avançando

Fizemos muito em pouco mais de uma década. Isso é o que nos permite ter a certeza que com investimento é possível alterar a realidade e superar a pobreza e as desigualdades. Apesar de todos os avanços, o Brasil continua sendo um dos países mais desiguais do mundo. Portanto é necessário manter as conquistas, aperfeiçoar, e inovar mais uma vez.

Alguns dos desafios são conhecidos e devem ser enfrentados.

Na futura agenda de desenvolvimento social os temas ligados à juventude têm de estar fortemente presentes. A juventude movimenta o país de diversas formas. No entanto, muitos desta geração que já cresceu sob condições bem diferentes da de seus pais ainda não consegue ver na escola, na escola que temos hoje, a oportunidade de melhoria de vida. Temos que melhorar a relação entre mundo do trabalho e a educação, diminuir a evasão escolar ou mesmo trazer os jovens de volta. A educação formal precisa estar combinada à formação para o trabalho, onde o jovem possa se formar como cidadão e como trabalhador especializado. Faz parte da melhoria da atratividade da escola, e de promoção de novas oportunidades, também uma maior interação com o universo do esporte e da cultura. As políticas de redução da pobreza ainda não fizeram este diálogo de maneira adequada.

A agenda da primeira infância é outra área onde já conseguimos bons resultados, mas onde precisamos continuar avançando. No caso das creches, a cobertura entre as famílias do Bolsa Família cresceu 56% em quatro anos, mas a desigualdade no acesso ainda é abissal. Mais ainda, temos que investir neste começo da vida, promover o estímulo precoce, o cuidado, melhorar a nutrição. Se esses novos brasileiros já nasceram livres da fome, a obesidade infantil e adulta estão à nossa espreita e a nova agenda de segurança alimentar tem na “comida de verdade” o seu lema.

Uma agenda de trabalho de combate à pobreza e desigualdades no país deve continuar a ser multidimensional. No entanto, não podemos esquecer o papel da transferência de renda. Como o estabelecimento de programas de transferência condicionada sendo desenvolvidos em diversos países, em particular na América Latina, alguns dão como encerrado este ciclo. É necessário frisar que a transferência de renda condicionada, além de propiciar o acesso à alimentação e o mínimo necessário para as crianças, foi também a base que deu a segurança a muitas famílias, que pela primeira vez na vida puderam contar com a segurança de uma renda regular para poder se arriscar nos pequenos negócios, tomar um microfinanciamento, investir em capacitação. Foi a transferência de renda que impulsionou economias locais e ampliou o mercado consumidor em todo o país. Parar de aperfeiçoar os processo de transferência de renda ou reduzir linhas de corte para certos programas, sem dúvida acarretará em colocar recém-saídos da extrema pobreza em condição de bastante vulnerabilidade.

Assim como o país avançou em uma agenda multidimensional, o mundo também avançou. Em 2015 as Nações Unidas deram um passo importante ao estabelecer os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030. Nós participamos ativamente da construção desta agenda, gestada a partir da Rio+20. Para o Brasil é relativamente fácil avançar nesta direção. Exemplos de como já trabalhamos integrando o social, o econômico e o ambiental são diversos: nossa agenda de combate à fome, que sempre esteve ligada à promoção da agricultura familiar agora discute “comida de verdade” e combate a obesidade; o programa de cisternas, que cria milhares de pequenas estruturas de abastecimento de água, é ao mesmo tempo uma ação de adaptação às mudanças climáticas. Em parceria com as organizações locais que já trabalham as cisternas

para produção e os projetos de fomento, estamos apoiando agora banco de sementes crioulas, mantendo patrimônio genético, valorizando a cultura local e capacidade de resistir à seca. Com o Programa Bolsa Verde, ligamos transferência de renda à conservação ambiental; com a agenda de transferência de renda, tivemos empoderamento feminino. São muitos os exemplos. Assim como foi na agenda dos Objetivos do Milênio o país tem todas as condições de ser uma importante referência no cumprimento dos ODSs.

Num mundo altamente conectado com tantas alternativas de acesso à informação e à comunicação é inaceitável que não tenhamos conseguido ainda estabelecer canais efetivos, permanentes, de escuta aos beneficiários e usuários dos programas de governo. Mais ainda, é um erro prescindir desta escuta no processo de construção de um país mais justo e cidadão.

Portanto um dos desafios centrais do próximo período é dar voz aos mais pobres. O processo de inclusão efetivo exige um maior protagonismo dos historicamente excluídos, dos mais vulneráveis. Isto implica ainda em construir canais concretos de participação controle e cidadania que vá além dos setores organizados da sociedade. Como fazer isto é a pergunta que teremos que responder para continuar avançando.

Por fim, é importante ressaltar que o ponto central da agenda de combate à pobreza deve investir no fim do preconceito. Mesmo depois de tantos avanços e de inúmeras provas de como a transferência de renda condicionada tem contribuído para o desenvolvimento o país, ainda existe uma visão de que os pobres são responsáveis por sua situação, que estão se beneficiando de algo a qual não fazem jus. As estratégias de inclusão produtiva adotadas pelo Brasil Sem Miséria mostram que quando há oportunidades, os pobres lutam para alcançá-las.

Foi possível avançar rápido. Temos lições apreendidas que nos ajudarão a continuar aprofundamento este processo de transformação no Brasil. O fim da miséria deve continuar a ser percebido como só um começo.