

Capítulo 7

Desigualdade da Renda

As críticas ao desempenho do MLP, em geral, e ao Governo Lula, em particular, provocam como reação imediata o argumento de que houve queda da desigualdade e da pobreza na primeira década do século XXI. Assim, ainda que muitos reconheçam as deficiências do MLP e os graves problemas econômicos vigentes no Governo Lula, é frequente encontrar o argumento de que, pelo menos, houve melhora com a redução da desigualdade de renda e da pobreza. Como veremos abaixo, essa melhora é um fato irrefutável.

Este capítulo se concentra na análise da evolução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI. Naturalmente, é preciso cautela na comparação de indicadores da desigualdade da renda entre países, visto que as pesquisas por amostras de domicílios têm coberturas diferentes; por exemplo, podem se basear em gastos ou renda, podem ser para amostra nacional ou regional, área urbana etc. Ademais, pesquisas de domicílios subestimam rendas que são derivadas do capital (juro, lucro e aluguel) e tendem a expressar, fundamentalmente, a distribuição de rendimentos da classe trabalhadora e as transferências públicas sociais.

Na Seção 7.1, apresentam-se brevemente três visões a respeito da queda da desigualdade durante o Governo Lula. Na Seção 7.2, discute-se a evidência empírica para 12 países da América Latina (inclusive Brasil). A evidência disponível informa a redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI. Na Seção 7.3, analisa-se a evolução da desigualdade da renda no Brasil e no restante dos

países da América Latina comparativamente ao resto do mundo. Na seção 7.4, discute-se a seguinte hipótese: apesar de o MLP vigorar no Brasil, houve melhoras sociais em decorrência da interação de três fatores: imperativo da governabilidade; objetivo de perpetuação no poder; e condições internacionais favoráveis (pelo menos até 2008). As políticas distributivas não desconfiguram o modelo e são funcionais para os grupos dirigentes se manterem e perpetuarem no poder e para os setores dominantes promoverem seus esquemas de dominação e acumulação.

Essas melhoras nem exigiram e nem passaram por reformas estruturais, que abalariam as estruturas do MLP. Muito pelo contrário, as melhoras sociais aumentaram a legitimidade dos grupos dirigentes no sentido de consolidar e aprofundar o MLP. Essas melhoras viabilizaram a “hegemonia às avessas” (OLIVEIRA, 2007). Nessa situação, os representantes dos trabalhadores governam com o objetivo de evitar e mascarar os conflitos de classes e promover os interesses do capital, em particular dos grupos dominantes no MLP (empreiteiras, bancos e exportadores de produtos primários).

A análise empírica baseia-se em um painel de 12 países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. As variáveis para análise são o coeficiente de Gini, que varia de 0 (completa igualdade) a 100 (máxima concentração) e a razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres). As fontes de dados são: CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional). Os dados referem-se, de modo geral, ao período 2000-2009. Os dados anuais para os coeficientes de desigualdade que não estão disponíveis foram calculados por interpolação geométrica. Os indicadores usados são: variação média anual do coeficiente de Gini e variação média anual da razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres). A metodologia é simples e consiste na análise da evolução da média e da mediana.

A última seção apresenta a síntese dos principais resultados.

7.1 Diferentes Visões

Há três visões sobre a queda da desigualdade de renda no Brasil na primeira década do século XXI. A primeira é a dos liberais e conservadores, que reconhecem o mérito de Lula e argumentam que essa melhora não seria possível sem o controle da inflação e a situação estável das finanças públicas (GIAMBIAGI; PINHEIRO, 2012). E estes dois condicionantes resultaram das políticas implementadas no Governo FHC. Ou seja, o mérito do Governo Lula deve ser compartilhado com o Governo FHC.

A segunda visão coloca ênfase nas políticas distributivas e crescimento da renda e da produtividade (DEDECCA, 2011; CACCIAMALI, 2011). O processo de queda da desigualdade de renda depende, em grande medida, dos seguintes fatores: (i) transferências públicas de assistência e previdência social; (ii) regra de determinação do salário mínimo; (iii) crescimento econômico e seus efeitos sobre a expansão do mercado de trabalho; e (iv) impacto da conjuntura internacional sobre a economia brasileira. Vale mencionar que as transferências públicas de assistência e previdência social mantiveram-se relativamente estáveis (entre 14% e 15%) no período 2002-2011. O item mais importante é o regime geral da previdência social, que responde, em média, por 40% destas transferências e 6% do PIB (IPEA, 2012).

Por fim, a terceira visão (economia política) é que a melhora na distribuição de renda não é vigorosa ou sustentável em decorrência da própria natureza do modelo de desenvolvimento (MLP), que envolve trajetória de desempenho fraco e instável (DELGADO, 2011). Essa visão se concentra, ainda, em dois argumentos. O primeiro é que os indicadores capturam fundamentalmente os rendimentos do trabalho e os benefícios da política social. A Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, que serve de base para o cálculo dos indicadores de desigualdade, subestima os rendimentos do capital (juros, lucros e aluguéis). O segundo argumento é que a distribuição da riqueza, muito provavelmente, não se alterou, tendo em vista a vigência de elevadas taxas de juros reais no Governo Lula, o reduzido crescimento do salário médio real, a concentração de capital e a ausência de medidas que inibem as práticas comerciais restritivas (abuso do poder econômico) das grandes empresas. Para ilustrar, há evidência de aumento da concentração da propriedade da terra no Brasil em decorrência da própria expansão do setor primário (Quadro 7.1). A participação da grande propriedade na área total dos imóveis rurais aumentou de 52%, em 2003, para 56% em 2010. Também como exemplo de concentração de capital e de riqueza, conforme vimos no Capítulo 4 (Tabela 4.12), no início do século XXI o valor dos ativos totais dos 50 maiores bancos era igual aos ativos totais das 500 maiores empresas; em 2010, os ativos dos 50 maiores bancos eram 74% mais elevados do que os ativos das 500 maiores empresas.

Quadro 7.1 Agravamento da Concentração da Terra no Brasil

*Os dados do Incra mostram consistência com o inegável potencial impactante sobre a estrutura fundiária da Amazônia, no caso, de fatores internos e externos que adquiriram relevo desde a década passada. Em um ambiente de flancos regulatórios, provavelmente esses fatores vêm, de fato, provocando expressivo fenômeno de corrida pela terra e pelos bens ambientais no Brasil e, mais especificamente, na Amazônia.

(Continua)

Quadro 7.1 Agravamento da Concentração da Terra no Brasil (Continuação)

Entre tais fatores, destacamos a “opção brasileira”, reforçada nos anos recentes, pela transformação do país em um grande protagonista no comércio internacional de *commodities* minerais e agrícolas, incluindo os agrocombustíveis.

No caso agrícola, integra as medidas nessa direção o expressivo reforço às políticas de estímulos creditícios, tributários e fiscais para a agricultura produtivista; os incentivos para a atração de capital externo para segmentos nobres do agronegócio; e os estímulos para a criação de empresas brasileiras de ‘classe mundial’. Vale sublinhar, ainda, as medidas institucionais, efetivadas ou em curso, nas esferas fundiária e ambiental, visando a remoção de constrangimentos estruturais para a expansão da grande exploração agrícola.

Ao mesmo tempo e associadamente, incitam, também, o referido processo as repercussões fundiárias da procura de terras no país pelo capital externo, movida: (i) pela aposta no mercado global do etanol; (ii) para os investimentos das “papeleiras”; (iii) pelo estado de vulnerabilidade da oferta alimentar por conta de sistemáticas quebras de safra em todo o mundo, provavelmente já refletindo os efeitos das mudanças climáticas; e (iv) pelas apostas na atratividade dos instrumentos de mercado decorrentes dos Acordos no âmbito da COP do Clima.”

Fonte: Gerson Teixeira, Brasília, em 16 de junho de 2011.

Distribuição da área dos imóveis rurais segundo o tamanho da propriedade (%)

Categoria	2003	2010
Minifúndio	9,4	8,2
Pequena propriedade	17,8	15,6
Média propriedade	21,2	20,0
Grande propriedade	51,6	56,1

O ponto principal da visão de economia política é que, na ausência de reformas estruturais (reforma tributária, reforma agrária, educação, saúde etc.), as melhoras obtidas podem ser revertidas em decorrência inclusive da conjuntura internacional e do próprio esgotamento do MLP. Os ganhos sociais não devem ser vistos como elementos próprios do MLP e, sim como resultado de uma lógica política própria. Na realidade, não há qualquer elemento estruturante no MLP que implique efeitos positivos em termos de redução da desigualdade. Na realidade, o MLP implica viés da fronteira de produção na direção do setor primário (reprimarização), via expansão das grandes propriedades

exploradoras de recursos naturais orientados para a exportação. A dominância financeira é outro eixo da concentração de riqueza e renda a favor de banqueiros e rentistas. O MLP também envolve vulnerabilidade externa estrutural que leva a trajetórias instáveis de crescimento da renda. Portanto, o MLP não é consistente com a trajetória vigorosa da redução da desigualdade da renda no Brasil (Quadro 7.2).

Quadro 7.2 Desenvolvimento, Dependência e Distribuição de Renda

*Competitividade externa de *commodities* agrícolas e minerais, apoiada no argumento da produtividade da terra e das jazidas minerais disponíveis, sustenta um processo de acumulação de capital no conjunto da economia fortemente dependente de capital estrangeiro. A resultante inevitável é a superexploração de jazidas e terra novas e ou a intensificação do pacote técnico agroquímico nas zonas já exploradas, para obter maior fatia no mercado externo de produtos primários. Esse arranjo não é sustentável em médio prazo, econômica e ecologicamente. Os tais ganhos de produtividade exportados em minerais, petróleo, carnes, grãos, etanol etc. tendem a se extinguir no tempo com a dilapidação paulatina dos recursos naturais não renováveis.

Por outro lado, o perfil distributivo deste modelo não é menos perverso. Os ganhos de produtividade na fase expansiva das *commodities* viram renda da terra e do capital, capturadas privadamente pelos proprietários de terras, jazidas e do capital; mas os custos sociais e ambientais da superexploração desses recursos e do trabalho precarizado aí envolvido são da sociedade como um todo. Compensações se tornam necessárias, mas não seria remédio suficiente para suprir a renda da força de trabalho e os custos sociais degradantes do trabalho e do meio ambiente.

Este quadro econômico de produção e repartição do excedente econômico evidentemente não se compraz com democracia política e social. Não está claro que o governo atual tenha clareza de sua não sustentabilidade em médio prazo. O sistema tributário e a política social provavelmente teriam que extrair e redistribuir uma parcela muito grande da renda da terra e do capital para suprir necessidades básicas; e, ainda que o fizessem, não resolveriam o problema de fundo. Mas como fazê-lo, se esse sistema estiver sob controle político dos donos da riqueza?

Em síntese, é necessário questionar seriamente o padrão de crescimento econômico ora em curso, não pela óptica conservadora da estabilização monetária pura e simples, mas pela óptica das necessidades básicas dos trabalhadores e da população em seu conjunto, cujos empregos, direitos sociais e outras formas de participação no bolo econômico ficam seriamente comprometidas pela receita que está sendo aplicada pelos mestres de culinária do crescimento econômico com base em dependência externa e recursos primários."

Essa visão parte da concepção de que o tema da justiça social não está na agenda liberal nem nos elementos constitutivos do MLP. Esse é um não tema em agendas e modelos configurados, em grande medida, por diretrizes como liberalização, desregulamentação, privatização e livre funcionamento das forças de mercado. Naturalmente, a agenda liberal não implica ausência de efeitos positivos sobre a distribuição da renda (BAER; MALONEY, 1997). Segundo a agenda liberal, as melhoras distributivas decorrem fundamentalmente do processo de acumulação de capital, progresso técnico e qualificação da mão de obra. A concorrência implica lucros normais, e a crescente incorporação de capital humano pelos trabalhadores resulta na elevação dos salários. A educação desempenha papel central na queda da desigualdade. Investimento em educação permite que trabalhadores de baixa qualificação acumulem capital humano e, em consequência, ocorra redução do diferencial entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e os de baixa qualificação. Nessa agenda, cabe também a eliminação de falhas de governo e de mercado que geram diferentes tipos de ineficiências e rendas extraordinárias para determinados grupos (capitalistas ou trabalhadores organizados), que afetam a distribuição de renda.

O fato relevante é que, após aumento da desigualdade da renda na América Latina no final do século XX (Idem), houve tendência de redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI (CEPAL, 2010, pp. 51-54). Este fenômeno é particularmente relevante quando se considera que a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, têm índices muito elevados de desigualdade pelos padrões internacionais. Dados do Banco Mundial mostram que, no início do século XXI, o coeficiente médio de Gini para 104 países é 39,2 e, para 18 países latino-americanos, é 51,7 (*World Development Indicators database*, 31 de julho de 2012).

7.2 Comparações Regionais

A evidência empírica disponível aponta para dois fatos marcantes na América Latina na primeira década do século XXI. O primeiro é o comportamento pró-cíclico da renda da região, que acompanha as fases do ciclo econômico internacional, como mostra a Tabela 7.1. Verifica-se, então, a fase descendente em 2001-2002, a extraordinária expansão de 2003 até meados de 2008, a crise de 2008-2009 e a recuperação em 2010. Esse fato, conforme discutido mais adiante, é determinante da evolução dos indicadores de desigualdade.

No período 2000-2010, os países do painel que tiveram taxas médias de crescimento do PIB real acima da média e da mediana do painel foram: Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Honduras e Peru. Os países que tiveram taxas médias abaixo das taxas média e mediana foram: México, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O Brasil teve taxa de crescimento igual à média e menor do que a mediana.

Tabela 7.1 América Latina (Painel) e Mundo - Taxa de Variação Real do PIB (%): 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Variação média anual
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	9,0	8,9	9,2	8,5	8,6	6,8	0,8	9,2	3,9
Bolívia	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,2	3,7
Brasil	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	3,7
Chile	4,5	3,5	2,2	4,0	6,0	5,5	4,6	4,6	3,7	-1,7	5,3	3,8
Colômbia	2,9	1,7	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,5	4,3	4,0
Equador	4,2	4,8	3,4	3,3	8,8	5,7	4,8	2,0	7,2	0,4	3,2	4,3
Honduras	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	6,7	6,2	4,1	-2,1	2,8	4,2
México	6,0	-0,9	0,1	1,4	4,0	3,2	5,2	3,2	1,5	-6,1	5,5	2,0
Paraguai	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	-3,8	15,3	3,3
Peru	3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8	5,4
Uruguai	-1,8	-3,5	-7,1	2,3	4,6	6,8	4,3	7,3	8,6	2,6	8,5	2,8
Venezuela	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8	-3,3	-1,9	3,0
Média	2,6	1,0	-0,4	2,7	6,8	5,7	5,9	6,1	5,6	-0,7	6,0	3,7
Mediana	3,3	1,7	2,3	3,6	5,5	5,6	5,0	6,5	5,5	-0,1	5,4	3,8
Memo												
Mundo, média	4,8	2,3	2,9	3,6	4,9	4,6	5,2	5,4	2,9	-0,5	5,0	3,7

Fonte: FMI.

O segundo fato relevante é a tendência de queda da desigualdade da renda, como mostra a Tabela 7.2. Nessa tabela, constata-se a queda dos coeficientes de Gini do Brasil e do restante dos países do painel. Vale mencionar que esta tendência é vista como incipiente (CEPAL, 2010, p. 51).

Estudos recentes mostram que a redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI decorre,

principalmente, da elevação dos gastos públicos sociais (por exemplo, via transferência de renda para os pobres) e da redução do diferencial entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e os de baixa qualificação (que recebem salário mínimo ou salários referenciados ao mínimo) (LÓPEZ-CALVA; LUSTIG, 2010). Entretanto, esses estudos falham ao não perceberem os determinantes principais e o condicionante básico da expansão dos gastos públicos sociais e do aumento do salário mínimo real.

Após elevação em 2000-2002, a queda da desigualdade é evidente no período 2003-2008, que marcou a fase ascendente do ciclo econômico internacional. Para os países do painel, a média do coeficiente de Gini caiu de 55,1, em 2002, para 51,0 em 2008 e, nesse mesmo período, a mediana diminuiu de 55,5 para 51,3. No entanto, em 2009 houve reversão da média do coeficiente de Gini (que aumentou para 51,3), embora a mediana desse coeficiente continuasse em trajetória de queda (51,1). O coeficiente de Gini do Brasil também se reduziu em 2009.

Tabela 7.2 América Latina (Painel) - Coeficiente de Gini: 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Varição média anual
Argentina	55,8	57,4	59,0	56,3	53,7	52,4	51,0	51,0	51,0	51,0	53,9	-0,53
Bolívia	52,0	53,7	55,4	55,7	56,1	54,0	51,9	49,9			53,6	-0,30
Brasil	63,9	63,9	63,4	62,1	61,2	61,3	60,5	59,0	59,4	57,6	61,2	-0,70
Chile	56,4	56,0	55,6	55,2	54,2	53,2	52,2	52,3	52,3	52,4	54,0	-0,44
Colômbia	57,9	58,7	59,4	57,3	57,9	58,0	58,3	58,6	58,9	57,8	58,3	-0,01
Equador	52,8	52,4	52,0	51,7	51,3	53,1	52,7	54,0	50,4	50,0	52,0	-0,31
Honduras	57,2	58,0	58,8	58,7	59,3	59,9	60,5	58,0			58,8	0,11
México	54,6	53,0	51,4	51,5	51,6	52,8	50,6	51,0	51,5		52,0	-0,39
Paraguai	56,7	57,0	56,3	55,5	54,8	53,6	53,7	53,9	52,7	51,2	54,5	-0,61
Peru	53,5	52,5	54,7	50,6	50,5	50,4	50,2	50,0	47,6	46,9	50,7	-0,73
Uruguai	44,5	45,0	45,5	45,9	46,4	45,1	45,4	45,7	44,6	43,3	45,1	-0,13
Venezuela	49,9	49,9	50,0	48,5	47,0	49,0	44,7	42,7	41,2		47,0	-1,09
Média	54,6	54,8	55,1	54,1	53,7	53,6	52,6	52,2	51,0	51,3	53,3	-0,43
Mediana	55,2	54,9	55,5	55,4	54,0	53,2	52,1	51,7	51,3	51,1	53,4	-0,42

Fonte: elaboração do autor com base em dados do Banco Mundial e CEPAL.
Nota: dados em *itálico* são interpolações geométricas.

Na Tabela 7.3 constata-se, para o conjunto dos países do painel, a queda da média e da mediana da razão entre a renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres) no período 2003-2008. Nesse período, a razão média reduziu-se de 23,3 para 17,2, enquanto a mediana caiu de 19,7 para 15,9. Entretanto, a média e a mediana desta razão aumentaram em 2009.

Tabela 7.3 América Latina (Painel) - Razão Renda Média *Per Capita* dos Domicílios Quintil 5 (20% Mais Ricos)/Quintil 1 (20% Mais Pobres): 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Variação média anual
Argentina	17,8	19,2	20,6	18,4	16,5	16,2	15,5	15,9	16,2	16,6	17,3	-0,14
Bolívia	46,7	45,4	44,2	33	24,7	26,8	29	31,5			35,2	-2,17
Brasil	36,2	36,9	34,4	31,7	29,4	28,8	27,2	26	26,2	23,9	30,1	-1,37
Chile	19,5	19,1	18,8	18,4	17,5	16,6	15,7	15,8	15,8	15,9	17,3	-0,4
Colômbia	27,8	30,3	32,9	27,3	28	26,9	28,7	30,6	32,7	28	29,3	0,02
Equador	17,9	17,3	16,8	16,1	15,4	16,7	15,5	15,9	13,2	14,3	15,9	-0,4
Honduras	26,4	26,4	26,3	28,2	31,9	36,1	40,9	32,5			31,1	0,87
México	16,9	16,2	15,5	15,7	16	17	14,8	15,4	16		15,9	-0,12
Paraguai	24	25,7	23,7	21,8	20,1	18,2	18,6	19,1	18,4	18,3	20,8	-0,64
Peru	20,4	19,3	17,7	16,3	16,3	16,4	16,4	16,5	14,4	13,7	16,7	-0,75
Uruguai	9,7	10	10,2	10,4	10,6	10	10,1	10,3	9,6	9,1	10	-0,07
Venezuela	18	18,1	18,1	16,4	14,9	17,9	12,3	10,6	9,7		15,1	-2
Média	23,5	24,3	23,3	21,1	20,1	20,6	20,4	20	17,2	17,5	20,8	-0,6
Mediana	23,5	19,3	19,7	18,4	17	17,5	16,1	16,2	15,9	16,3	18	-0,4

Fonte: elaboração do autor com base em dados do Banco Mundial e CEPAL.

Nota: dados em itálico são interpolações geométricas.

As últimas colunas das Tabelas 7.2 e 7.3 mostram que, no painel de 12 países, somente Honduras não logrou redução dos índices de desigualdade. As maiores quedas do coeficiente de Gini ocorreram na Venezuela, Peru e Brasil, enquanto as maiores reduções da Razão Q5/Q1 foram na Bolívia, Venezuela e Brasil.

7.3 Comparações Internacionais

Na última década do século XX e na primeira década do século XXI, a desigualdade de renda aumentou nos países desenvolvidos em decorrência de vários fatores (globalização, flexibilização do mercado de trabalho, progresso técnico etc.) (OECD, 2011). Por outro lado, na América Latina houve queda da desigualdade na primeira década do século XXI. Os dados da Tabela 7.4 mostram que, embora tenha ocorrido queda da desigualdade de renda, de modo geral, os países da América Latina continuaram com coeficientes de Gini muito mais elevados do que a média mundial. Por exemplo, na primeira década do século XXI, o coeficiente médio de Gini para os países do painel é 51,6, enquanto a média e mediana mundiais são 39,5 e 38,8, respectivamente. Os países que têm os maiores graus de desigualdade (acima da mediana regional) são os mesmos nas últimas duas décadas: Colômbia, Bolívia, Honduras, Brasil, Paraguai e Chile. Nesse período houve algumas mudanças de posição relativa: por exemplo, o Brasil passou da mais elevada desigualdade em meados dos anos 1990 para a quarta posição no painel na primeira década do século XXI.

Tabela 7.4 América Latina (Painel) e Mundo - Coeficiente de Gini

		Gini, meados anos 1990		Gini, 2000- 2010
1	Brasil	59,1	Colômbia	58,5
2	Honduras	59,0	Bolívia	57,2
3	Bolívia	58,9	Honduras	55,3
4	Paraguai	57,7	Brasil	55,0
5	Chile	57,5	Paraguai	53,2
6	Colômbia	57,1	Chile	52,0
7	México	51,9	México	51,6
8	Equador	50,8	Peru	50,5
9	Venezuela	48,8	Argentina	48,8
10	Argentina	47,3	Uruguai	47,1
11	Peru	46,2	Equador	46,9

(Continua)

Tabela 7.4 América Latina (Painel) e Mundo - Coeficiente de Gini (Continuação)

		Gini, meados anos 1990		Gini, 2000- 2010
12	Uruguai	42,3	Venezuela	43,4
Média		53,1		51,6
Mediana		54,5		51,8
Memo				
Mundo				
Média		39,4		39,5
Mediana		37,5		38,8

Fonte: PNUD.

Notas: mundo: conjunto de 110 países para os quais há dados tanto para meados dos anos 1990 como para a primeira década do século XXI. O Gini da Argentina para meados dos anos 1990 não está na base de dados do PNUD. Este dado é a média dos coeficientes de Gini para 1994-1996 calculados a partir de pesquisas por amostras de domicílios em 15 cidades. A base de dados do PNUD tem coeficientes de Gini para meados dos anos 1990 (111 países) e primeira década do século XXI (145 países). Entretanto, somente para 110 países há dados para os dois períodos; United Nations University - WIDER. Disponível em: http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/wiid/.

A base de dados do PNUD tem coeficientes de Gini para meados dos anos 1990 (111 países) e primeira década do século XXI (145 países). Entretanto, somente para 110 países há dados para os dois períodos. Considerando esse painel de 110 países, apesar de haver queda da desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI, os países da região continuam com os mais elevados indicadores de desigualdade de renda no mundo. Para ilustrar, em meados desta década, quatro entre os cinco países com maior desigualdade estão na região (Colômbia, Bolívia, Honduras e Brasil), como mostra a Tabela 7.5. No conjunto dos 10 países mais desiguais há oito países latino-americanos.

Entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI, o Brasil sai da quarta posição no *ranking* mundial dos países mais desiguais para a quinta posição. Países como Haiti, Angola, Belize e Namíbia, que têm coeficientes de Gini ainda mais elevados, não estão na base de dados do PNUD para meados dos anos 1990, embora estejam presentes na base de dados para meados da primeira década do século XXI. Esses e outros países foram excluídos para termos um painel (110 países) que permitisse a comparação ao longo do tempo.

Tabela 7.5 Mundo - Coeficientes de Gini em Ordem Decrescente (10 Países com Maior Desigualdade de Renda): Meados dos Anos 1990 e Primeira Década do Século XXI

	Gini, meados anos 1990			Gini, 2000-2010
1	Suazilândia	60,9	Colômbia	58,5
2	Nicarágua	60,3	África do Sul	57,8
3	África do Sul	59,3	Bolívia	57,2
4	Brasil	59,1	Honduras	55,3
5	Honduras	59,0	Brasil	55,0
6	Bolívia	58,9	Panamá	54,9
7	Paraguai	57,7	Equador	54,4
8	Chile	57,5	Guatemala	53,7
9	Colômbia	57,1	Paraguai	53,2
10	Zimbábue	56,8	Lesoto	52,5

Fonte e nota: conjunto de 110 países para os quais há dados para meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI.

7.4 Governabilidade, Legitimidade e Redistribuição de Renda

Na primeira década do século XXI houve aumento extraordinário da diversidade de experimentos com modelos de desenvolvimento na América Latina (GONÇALVES, 2009a). Modelos liberais persistem no Chile, Uruguai, Peru e México; modelos antiliberais foram introduzidos na Venezuela, Equador, Bolívia e Argentina. Nos três primeiros, há projetos de orientação socialista. Em outros países da região há distintas versões do modelo liberal periférico. A pergunta é: por que houve tendência generalizada de queda da desigualdade na região?

Essa pergunta é relevante quando se considera, com risco de simplificação exagerada, que a redução da desigualdade é, no modelo liberal, “a hipótese sob condições”; nos projetos de orientação socialista, é “a própria razão de ser”; e, nos modelos de liberalismo periférico (MLP), é o “caminho da aleatoriedade”.

Na realidade, os temas da desigualdade e pobreza estão presentes nas agendas políticas nacionais, independentemente de modelos e, até mesmo, da direção político-ideológica dos grupos dirigentes. A melhor evidência a este respeito é a existência de políticas focalizadas de transferência de renda em todos os 12 países da região, como mostra a Tabela 7.6.

Tabela 7.6 América Latina (Painel) – Programas de Transferência de Renda: 2007-2010

	Programa
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social
Bolivia	Bono Juancito Pinto
Brasil	Bolsa Família
Chile	Chile Solidario
Colômbia	Familias em Acción
Equador	Bono de Desarrollo Humano
Honduras	Programa de Asignación Familiar
México	Oportunidades
Paraguai	Tekoporã
Peru	Juntos
Uruguai	Asignaciones Familiares
Venezuela	Misiones (por exemplo, Madres del Barrio)

Fonte: elaboração do autor com base em CEPAL (2010, p. 148). Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gastopublico-preliminar.pdf>.

Notas: inclui somente os chamados programas de transferência condicionada.

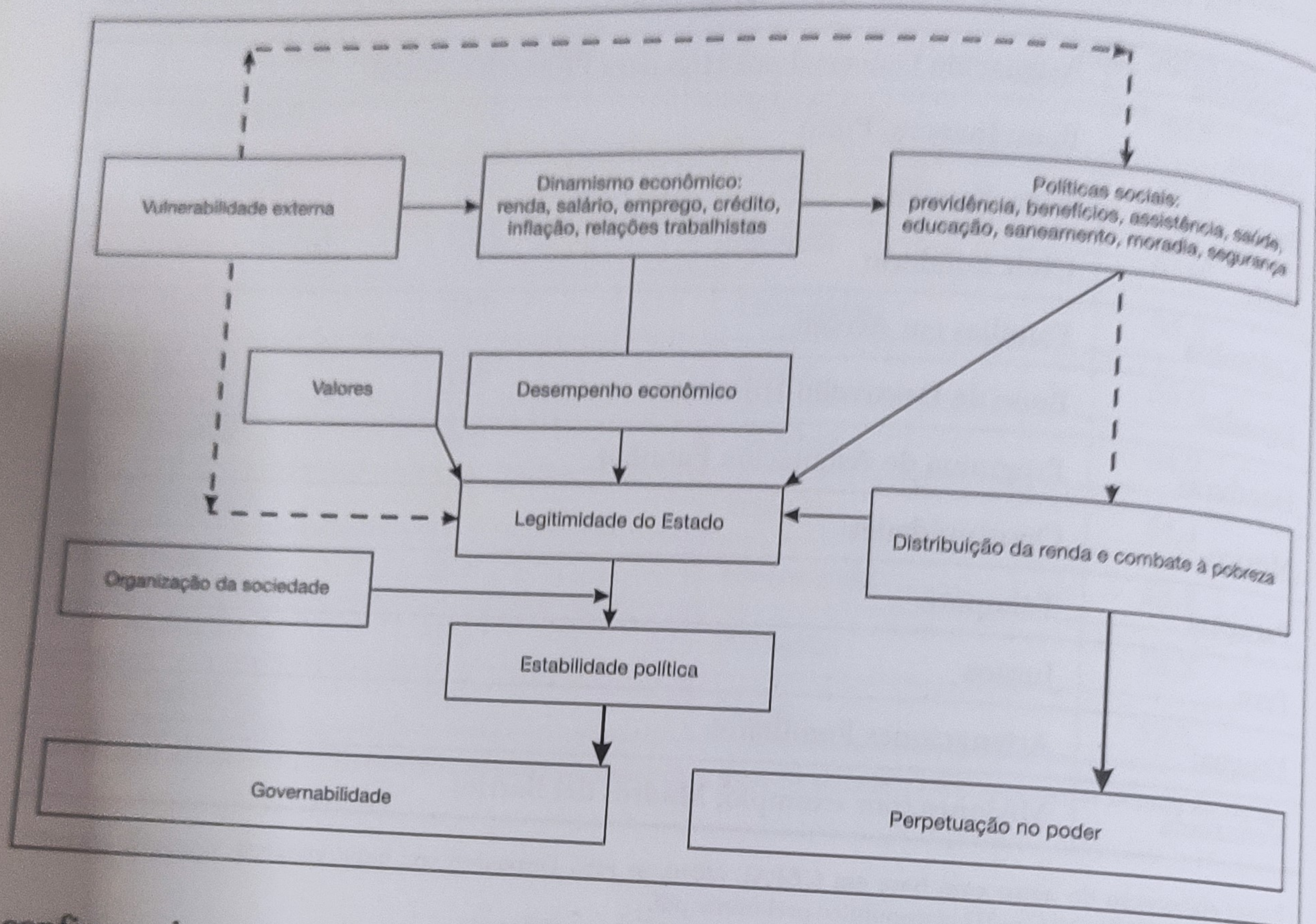
O programa Misiones da Venezuela abarca 28 projetos, inclusive aqueles de transferência condicionada, como Madres del Barrio. Disponível: <http://www.gobiernoonlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>.

As políticas focalizadas na América Latina têm como contrapartida o retrocesso relativo das políticas de universalização do acesso a serviços básicos desde meados dos anos 1980. As políticas focalizadas têm como referência pioneira o Fundo de Emergência Social da Bolívia, criado em 1986. No confronto “universalização *versus* focalização”, os programas de transferências de renda saíram vitoriosos (PEREIRA; STEIN, 2010).

O fato é que a redução da desigualdade ocorre independentemente do modelo e das especificidades econômicas, sociais, políticas e institucionais de cada país na primeira década do século XXI. Nesse contexto, cabe apresentar três argumentos que explicariam a tendência de redução da desigualdade da renda, tendo em vista a significativa diversidade de modelos de desenvolvimento. O esquema analítico subjacente a estes argumentos está no Quadro 7.3.

O primeiro argumento é que a queda praticamente generalizada da desigualdade na América Latina decorreu da questão do “imperativo da governabilidade” - a garantia da legitimidade do Estado e da estabilidade política. Legitimidade é a

Quadro 7.3 Esquema Analítico: Distribuição de Renda, Combate à Pobreza, Poder e Vulnerabilidade Externa



confiança da sociedade nas autoridades e instituições políticas e é condição necessária para a estabilidade política (USEEM; USEEM, 1979). Na primeira década do século XXI, essa questão tornou-se fundamental na região, após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de grande instabilidade, inclusive desempenho econômico medíocre, aumento da desigualdade e crises institucionais.

Na América Latina, a fragilidade institucional parece estar associada a protestos e revoltas populares que geram instabilidade política (MACHADO et al., 2009). Ademais, parece haver um processo de “normalização” de protestos populares em alguns países da região (MOSELEY; MORENO, 2010). Esse processo implica maior propensão a protestos relativos a políticas governamentais, inclusive aquelas que impactam na distribuição de renda.

Entretanto, em alguns países, o crescente “invertebramento” da sociedade organizada tem reduzido esta propensão. Governos têm sido bem-sucedidos no sentido de cooptar atores políticos e sociais. No Brasil, o Governo Lula pode ser visto como exemplo. Neste governo, organizações como a Central Única de Trabalhadores (CUT), a União Nacional de Estudantes (UNE) e o Movimento Sem-Terra (MST) foram cooptados ou, então, “domesticados”. Trata-se, no contexto da hegemonia às avessas, do transformismo político das lideranças (OLIVEIRA, 2007; FILGUEIRAS et al., 2010, p. 49).

O segundo argumento é que grupos dirigentes, focados na perpetuação no poder e nas disputas eleitorais, reconhecem o papel das políticas de redução da desigualdade, em geral, e de combate à pobreza, em particular. Gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformam-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda. Assim, a política de distribuição de renda é funcional na luta pelo poder político.

Na origem dessa generalização de políticas talvez haja o processo de formação histórica da América Latina no século XX, marcado por inúmeros experimentos políticos em que governantes, de direita ou de esquerda, executaram diferentes projetos populistas, principalmente em regimes autoritários (INCISA, 1994). Esses projetos são baseados, entre outros fatores, nos gastos públicos sociais, condições de trabalho, seguridade social e políticas de salário mínimo. Nesse sentido, a redução da desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI é caudatária de relações, estruturas e processos políticos do século XX. Não obstante, no passado como no presente, o objetivo central das políticas sociais é a perpetuação no poder dos grupos dirigentes.

O terceiro argumento é que a redução da desigualdade tem sido bem sucedida graças, em grande medida, à menor vulnerabilidade externa conjuntural dos países da região em decorrência da fase ascendente da economia mundial no período 2003-2008. O afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos permite maior dinamismo econômico (renda, emprego, orçamento público, crédito etc.) e geração de recursos que viabilizam políticas públicas com impacto redistributivo. Não é por outra razão que, com a crise global em 2008-2009, parece ter ocorrido reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade no conjunto dos países. O Brasil parece ter escapado a esse processo em função, muito provavelmente, dos gastos associados ao ciclo político e eleitoral em 2009-2010. Segundo os dados do Tesouro Nacional, em 2009, os aumentos reais dos benefícios assistenciais e das despesas da previdência social foram 11,7% e 6,6%, respectivamente.

Na América Latina, a profundidade e o escopo das políticas de redução da desigualdade variam significativamente entre os países, o que impede a identificação de padrões gerais, inclusive, em decorrência das diferenças marcantes dos modelos de desenvolvimento adotados. Ainda que haja grande heterogeneidade, os países da região têm em comum a expansão dos gastos públicos sociais, a elevação do salário mínimo real e do PIB *per capita* (CEPAL, 2010).

Nos países da América Latina, os fatores comuns também são o imperativo da governabilidade, como determinante, e a situação econômica internacional, como condicionante. As estratégias de garantia de legitimidade do Estado, estabilidade política e perpetuação no poder são operacionalizadas, diretamente, com políticas sociais (principalmente, salário mínimo, previdência, benefícios e assistência social). Essas políticas sociais são instrumentos funcionais para a

redução generalizada da desigualdade da renda na região na primeira década do século XXI, no contexto de afrouxamento da restrição externa no período 2003-2008.

Cabe destacar que a condição necessária para a implementação das políticas sociais é a redução da vulnerabilidade externa conjuntural (afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos). A situação é particularmente séria em países em que as finanças públicas dependem, em boa medida, da evolução das receitas de exportação de produtos primários (minérios, produtos agrícolas, hidrocarbonetos etc.), como é o caso de Bolívia, Equador e Venezuela. Mesmo em países em que as finanças públicas não dependem fortemente do comércio exterior, os mecanismos de transmissão internacional de choques (comércio exterior e fluxos de capitais) afetam a evolução econômica (geração de renda, mercado de trabalho, inflação etc.). Portanto, tendo em vista a vulnerabilidade externa estrutural da região, fases adversas do ciclo internacional interrompem e até mesmo reverterem o processo de redução da desigualdade de renda na América Latina. A evidência para 2009 aponta nessa direção.

Por fim, vale mencionar mais uma vez que os indicadores de desigualdade usados baseiam-se em pesquisas de domicílios. O fato é que essas pesquisas subestimam os rendimentos do capital (lucro, juros e aluguel). Portanto, a queda da desigualdade da renda reflete, em grande parte, mudança na distribuição de rendimentos dentro da classe trabalhadora. A queda incipiente da desigualdade da renda pode não ter sido acompanhada sequer por mudanças marginais na distribuição funcional da renda (trabalho *versus* capital). Para ilustrar, a Venezuela é o país com o melhor registro de queda de desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI; entretanto, a evidência é que não houve alterações notáveis na distribuição funcional da renda (salários, juros e lucros) (GONÇALVES, 2009b, pp. 208-209). Ademais, a tendência de queda da desigualdade na América Latina é vista como incipiente (CEPAL, 2010, p. 51).

7.5 Síntese

A análise empírica desenvolvida neste capítulo nos permite chegar às seguintes conclusões a respeito da evolução da desigualdade da renda na primeira década do século XXI: (i) houve tendência de queda da desigualdade da renda no Brasil no Governo Lula; (ii) a redução da desigualdade da renda é fenômeno praticamente generalizado na América Latina; (iii) a crise global em 2008-2009 provocou reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade na região; (iv) no Brasil, a desigualdade diminuiu em 2009 em decorrência do extraordinário crescimento da renda, do salário mínimo real e dos gastos públicos

sociais no contexto do ciclo político e eleitoral e da política de estabilização frente à crise global no período; (v) no conjunto dos países do painel que mostraram melhores resultados quanto à redução da desigualdade, o Brasil ocupa a terceira posição após a Venezuela (projeto de orientação socialista) e o Peru (projeto liberal); e (vi) a redução observada é incipiente.

A América Latina tem, na média, elevados coeficientes de desigualdade pelos padrões internacionais. Na região, os países com os mais elevados coeficientes de desigualdade são Colômbia, Bolívia, Honduras e Brasil.

O Brasil experimentou melhora marginal na sua posição no *ranking* mundial dos países com maior grau de desigualdade entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI. Em um painel de 110 países, o Brasil saiu da quarta posição no *ranking* mundial dos mais desiguais para a quinta posição.

O capítulo discute três argumentos a respeito da redução generalizada da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI. O primeiro refere-se ao imperativo da governabilidade – necessidade de garantir a legitimidade do Estado e a estabilidade política –, que é determinante das políticas de redução da desigualdade. Isso ocorreu após duas décadas (1980-2000) marcadas por aumento da desigualdade, trajetórias de instabilidade econômica, política e social e, inclusive, crises institucionais.

O segundo argumento destaca o objetivo de perpetuação no poder dos grupos dirigentes como determinante das políticas de redução da desigualdade (e de combate à pobreza). Essas políticas rendem votos junto aos grupos favorecidos; as políticas de redistribuição são funcionais na luta pelo poder político e para o exercício da “hegemonia às avessas”.

E o terceiro argumento é que a evolução favorável da economia mundial, o afrouxamento da restrição das contas externas e das contas públicas, foi um condicionante básico da queda de desigualdade no período 2003-2008.

Por fim, as trajetórias de redução da desigualdade da renda na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, seguiram a “linha de menor resistência”. Não há registro, pelo menos no Brasil, de mudanças estruturais. A queda da desigualdade foi determinada, em grande medida, pela interação dos seguintes fatores: transferências públicas de assistência social; política de salário mínimo; crescimento econômico; expansão do mercado de trabalho; e contexto internacional favorável até 2008. Na fase descendente da economia mundial, no contexto de significativa vulnerabilidade externa do Brasil, aumentam as restrições quanto ao crescimento econômico, desempenho do mercado de trabalho e situação das finanças públicas. Portanto, a vulnerabilidade externa estrutural derivada do MLP surge como condicionante da trajetória de distribuição da renda no longo prazo.