

INTRODUÇÃO

Ricardo Paes de Barros*

Miguel Nathan Foguel*

Gabriel Ulyssea*

Entre 2001 e 2005, a desigualdade de renda no Brasil declinou substancialmente e de forma contínua, alcançando, neste último ano, o menor nível das últimas três décadas. Além de relevante por si só, essa desconcentração teve conseqüências expressivas sobre a pobreza e a extrema pobreza no País. Apesar do lento crescimento econômico, a extrema pobreza declinou a uma taxa seis vezes mais acelerada que a requerida pela primeira meta do primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio.

Nesta coletânea, reunimos basicamente dois tipos de estudos: aqueles voltados para estimar a magnitude da queda recente na desigualdade e suas conseqüências sobre as condições de vida da população mais pobre; e aqueles cujo objetivo é identificar os principais fatores determinantes por trás desse movimento.

Em linhas gerais, conclui-se que os fatores responsáveis por tal redução acentuada na desigualdade são múltiplos, o que deve favorecer sua continuidade. Essa questão é absolutamente fundamental, pois, apesar dos avanços, o Brasil ainda se encontra entre os países mais desiguais do mundo. Segundo dados do último Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), ocupamos hoje uma perturbadora oitava pior colocação entre os 124 países para os quais há informações. Não por acaso nossa tradição de pesquisa no tema é vasta e antiga, com os primeiros estudos empíricos remontando ao princípio da década de 1970.

*Ricardo Paes de Barros é coordenador de Avaliação de Políticas Públicas do Ipea, Miguel Nathan Foguel e Gabriel Ulyssea são pesquisadores do Ipea.

Acreditamos que esta coletânea deva contribuir para a construção de uma política social mais embasada em evidências que, por conseguinte, seja mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade. A obra encontra-se organizada em sete partes, apresentadas ao leitor em dois volumes. No início de cada parte consta uma introdução que discute brevemente o material específico nela contido.

O primeiro volume tem início com a reedição da nota técnica intitulada *Sobre a recente queda da desigualdade no Brasil*, ou seja, o relatório publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em agosto de 2006. Praticamente todos os estudos aqui reunidos foram motivados, em alguma medida, por esse relatório. Parte dos capítulos foi inicialmente concebida como insumo para ele, e, posteriormente, foi aperfeiçoada e atualizada; e outros surgiram como reações e críticas.

Na sequência, apresentam-se os sete capítulos que compõem a *primeira parte* da coletânea, cujo principal objetivo é avaliar a magnitude da recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Em contraste com o tradicional debate sobre distribuição de renda no País, que tem se concentrado em documentar ou a elevação, ou a forte persistência da desigualdade, esses capítulos demonstram que, embora ainda estejamos muito distantes da realidade mundial, há nítidos e robustos sinais de queda nos últimos anos.

A partir de 2001, qualquer que seja a medida de desigualdade considerada se observará sempre um declínio contínuo e acentuado. O coeficiente de Gini, por exemplo, indica uma queda de quase 5% no período. Dos 74 países para os quais se têm informações sobre a evolução do coeficiente de Gini ao longo da última década, menos de um quarto teve desempenho superior ao do Brasil no quadriênio mencionado. Nessa primeira parte, demonstram-se também a significância estatística da queda na desigualdade, bem como a fidedignidade das informações comumente utilizadas no País para medi-la.

Os três capítulos que compõem a *segunda parte* se voltam para a discussão das conseqüências desse fenômeno. Alguns autores julgam pouco relevante a queda na desigualdade observada entre 2001 e 2005, por ela ter ocorrido num período sem significativo crescimento econômico e com piora na distribuição funcional da renda. Assim, argumentam não haver muita razão para tanto entusiasmo. Contudo, nessa segunda parte são também apresentadas sólidas evidências de que a queda na desigualdade gerou efeitos importantes sobre a renda dos mais pobres, reduzindo, com isso, os níveis de pobreza no País. Essa é, sem dúvida, a parte em que persistem maiores divergências,

que talvez indiquem um maior consenso a respeito da magnitude e dos determinantes da queda na desigualdade do que sobre sua relevância.

O restante do livro trata dos fatores determinantes da queda na desigualdade. Para conferir maior organização à discussão, dispomos esses fatores em cinco grandes grupos. Como cerca de três quartos da renda das famílias provêm do trabalho, não é surpreendente que três desses grandes grupos estejam diretamente relacionados ao funcionamento do mercado de trabalho.

Mais especificamente, reconhece-se que a renda do trabalho das famílias é diretamente determinada (a) pela qualificação dos membros ocupados; (b) pelo acesso ao trabalho – isto é, pela oportunidade que os trabalhadores têm para utilizar suas qualificações; e (c) pela qualidade dos postos de trabalho a que têm acesso. Assim, para que se alcance maior igualdade é preciso promover um acesso mais equitativo à educação e a outras formas de capital humano, ampliar o acesso ao trabalho de boa qualidade e reduzir imperfeições no funcionamento do mercado de trabalho que levem à persistência de grandes diferenças de remuneração entre trabalhadores com produtividade similar.

Além desses fatores diretamente ligados ao trabalho, a desigualdade é determinada também pela composição demográfica das famílias e pela evolução da heterogênea renda não derivada do trabalho, que engloba desde transferências muito bem focalizadas – como as decorrentes do Programa Bolsa Família (PBF) – até a remuneração de ativos financeiros – altamente concentrados entre os segmentos mais ricos.

A *terceira parte* da coletânea completa, com quatro capítulos, encerra o primeiro volume. Com base em uma variedade de decomposições e de simulações contrafactuais, nela se procura identificar, isolar e quantificar a contribuição de cada um desses cinco grandes grupos, oferecendo ao leitor um mapa para a busca mais aprofundada dos determinantes, tarefa da qual se ocupa o segundo volume. A conclusão geral é que a queda recente na desigualdade deve ser atribuída fundamentalmente a: (a) redução da heterogeneidade educacional da força de trabalho e dos correspondentes diferenciais de remuneração; (b) reduções nas imperfeições no funcionamento do mercado de trabalho; e (c) expansão e melhor focalização das transferências públicas de renda. As transformações demográficas e a expansão do acesso ao trabalho se mostraram pouco relevantes.

A *quarta parte* da obra, que conta com nove capítulos, abre o **segundo volume**. Seu objetivo é analisar, em detalhes, as transformações por que passaram os diversos tipos de transferências

governamentais, principalmente as pensões e as aposentadorias, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Embora várias metodologias distintas sejam empregadas, todos os resultados apontam as transferências governamentais como determinantes importantes. Isso indica, por um lado, que o País está sendo capaz de estruturar uma rede de proteção social pública que garanta, às famílias, níveis mínimos de renda; e, por outro, engendra uma série de discussões sobre que instrumentos possuem uma melhor relação custo-efetividade e que, portanto, deveriam ser preferencialmente utilizados para ampliar os resultados até agora obtidos.

As duas partes seguintes (quinta e sexta) tratam dos fatores responsáveis pelas transformações na distribuição dos rendimentos do trabalho; questão essa fundamental, dado mais da metade da queda recente na desigualdade poder ser atribuída às transformações nessa fonte de renda. O mercado de trabalho é, ao mesmo tempo, revelador e gerador de desigualdades.

Como revelador, é um espelho da heterogeneidade em capital humano (educação e experiência) existente entre os indivíduos. A desigualdade em renda do trabalho depende da magnitude da heterogeneidade educacional, e de como ela é traduzida pelo mercado em desigualdade de rendimentos. Mas esse também gera desigualdades, na medida em que pode produzir amplas distorções remuneratórias entre trabalhadores com atributos produtivos similares. Por exemplo, um mercado de trabalho com elevado grau de discriminação de gênero remunerará melhor os homens do que as mulheres, mesmo que ambos tenham características produtivas semelhantes. De forma análoga, trabalhadores com produtividade potencial parecida podem ter rendimentos diferenciados caso o mercado de trabalho seja segmentado por setor, região, posição na ocupação, etc.

Tendo como base essa clivagem, a *quinta parte*, com quatro capítulos, dedica-se a avaliar o papel da educação e da experiência potencial dos trabalhadores no mercado de trabalho para a redução da desigualdade de renda. Conforme enfatiza a literatura econômica, a expansão equitativa do sistema educacional pode ser um importante instrumento de combate à desigualdade de renda. Maior igualdade de oportunidades leva à redução da heterogeneidade educacional entre a força de trabalho, enquanto a expansão da oferta de trabalhadores qualificados reduz o prêmio pela qualificação. A evidência obtida corrobora integralmente essas proposições teóricas. Utilizando metodologias distintas, os capítulos demonstram que a redução na heterogeneidade

educacional entre os trabalhadores (e, em menor medida, também na experiência) e a concomitante queda do prêmio educacional médio pago no mercado de trabalho foram transformações importantes para a recente queda na desigualdade de renda.

A *sexta parte* conta com quatro capítulos que tratam do mercado de trabalho como gerador de desigualdade. A análise é centrada nos papéis desempenhados pela discriminação de gênero e de cor, bem como por três tipos de segmentação: setorial, formal-informal e espacial, sendo esta última examinada por cortes regionais, tamanho de municípios e diferenças entre as áreas urbana e rural.

Os resultados indicam que, à exceção da segmentação entre os setores formal e informal, as demais, assim como a discriminação de gênero e de cor, declinaram ao longo do quadriênio 2001-2005. A redução dessas imperfeições no funcionamento do mercado de trabalho foi fundamental para explicar a queda na desigualdade de renda, e os fatores de maior destaque foram as reduções nos graus de segmentação geográfica (especialmente a segmentação entre capitais e municípios do interior) e setorial. Já a segmentação formal-informal, essa atuou na direção contrária. De fato, os resultados mostram que, simultaneamente ao processo de aumento da formalização da força de trabalho no País, o diferencial de rendimentos entre esses setores vem crescendo.

Finalmente, a *sétima parte* do livro apresenta três capítulos que tratam dos efeitos do salário mínimo sobre a desigualdade de renda por meio das remunerações pagas no mercado de trabalho, assim como das transferências governamentais a ele vinculadas.

Os impactos do salário mínimo sobre a distribuição de rendimentos do trabalho dependem de um conjunto amplo de parâmetros, entre os quais se destacam a posição do mínimo nessa distribuição, a sua elasticidade-emprego, a proporção de trabalhadores formais e informais que têm suas remunerações afetadas por mudanças nesse preço, e os efeitos de equilíbrio geral (*e.g.* demanda agregada e inflação). Diante disso, a operacionalização de um exercício contrafactual que isole o impacto do salário mínimo sobre a distribuição de rendimentos do trabalho é sempre uma tarefa bastante difícil. Contudo, os capítulos procuram estimar tal impacto e mostram que aumentos no salário mínimo tendem a reduzir a desigualdade e contribuíram para a recente queda da desigualdade de renda no País.

Mas o salário mínimo brasileiro também pode afetar a distribuição de renda familiar por seu impacto sobre as transferências governamentais.

Aqui o isolamento do impacto do mínimo é parcialmente simplificado, pelo fato de o piso dos benefícios ter valor exatamente igual a um salário mínimo. Os resultados encontrados mostram que o mínimo também teve um impacto expressivo sobre a queda da desigualdade de renda familiar *per capita* via transferências governamentais.

Como no caso de qualquer política pública, a efetividade do salário mínimo não depende apenas de seu impacto. Depende também da relação entre seu custo e sua eficácia para reduzir a desigualdade de renda. Mesmo que aumentos no salário mínimo levem a reduções no grau de desigualdade, é possível que existam outros instrumentos que, com o mesmo volume de recursos, permitam alcançar reduções ainda mais significativas na desigualdade. Nessa última parte, demonstra-se que, no combate à desigualdade e à pobreza, programas de transferência bem focalizados – como o Bolsa Família – constituem instrumentos muito mais efetivos que o salário mínimo.

Ressaltamos, por fim, que com esta coletânea acreditamos estar cumprindo uma das principais missões do Ipea: criar redes de discussão, com forte conteúdo analítico, sobre temas fundamentais para a sociedade brasileira. Esperamos que os resultados aqui apresentados possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e, dessa forma, acelerar o processo de redução da extrema desigualdade de renda que ainda prevalece no País.

Agradecemos a todos os autores que colaboraram com esta obra, os quais, sem exceções, responderam ao nosso convite de forma rápida, criativa e interessada, com textos de alta de qualidade. Gostaríamos de agradecer também a Mirela de Carvalho e a Julia Sena Nejaime, que incansavelmente nos apoiaram na tarefa de organizar esta coletânea.