

Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma leitura crítica

Cláudio Salm*

1 RELEVÂNCIA DOS DETERMINANTES PRIVILEGIADOS PELO RELATÓRIO IPEA (2006)¹

Borges² nos conta de uma enciclopédia chinesa que assim classificava os animais:

... *a)* pertencentes ao Imperador, *b)* embalsamados, *c)* domesticados, *d)* leitões, *e)* sereias, *f)* fabulosos, *g)* cães em liberdade, *h)* incluídos na presente classificação, *i)* que se agitam como loucos, *j)* inumeráveis, *k)* desenhados com um pincel muito fino de pêlo de camelo, *l)* et caetera, *m)* que acabam de quebrar a bilha, *n)* que de longe parecem mosca.

Ao comentar essa – para nós esdrúxula – forma de pensar o mundo animal, Foucault mostra que tal abordagem servia, porém, a propósitos bastante razoáveis da perspectiva dos interesses do Imperador:

“As mesclas perigosas são conjuradas, os brasões e as fábulas voltam para seus cimos; nada de anfíbios inconcebíveis, de asas e grifos, de imunda pele escamosa, nada dessas faces polimorfas e demoníacas, nada de bafos ígneos”.

Sábua, a classificação do Imperador. Soubemos também, de ouvir contar, que Sua Majestade tinha ainda a intenção de acrescentar mais algumas categorias à imperial classificação. Uma que abrigasse os animais que provinham de certo bosque, onde eram pouco perceptíveis, mas, quando capturados, plenamente “revelados” no mercado de animais, além de outras duas que distinguiam animais “primários” e “imediatos”. No entanto, teria desistido de seu intento porque, no primeiro caso, as espécies capturadas no bosque apresentavam plúmagens em muito diferentes, conforme o reino em que estivesse

*O autor Cláudio Salm, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), agradece a Maria Malta, a Maria da Conceição Tavares, e a Tadeu Valadares, tanto as leituras atentas como as valiosas sugestões feitas à primeira versão deste artigo. Como de praxe, assume os eventuais equívocos remanescentes como de sua inteira responsabilidade e, embora não seja usual, expressa sua dívida com Carlos Medeiros pelo recurso abusivo a citações de seu texto.

¹ Trata-se o documento, chamado ao longo deste texto de Relatório Ipea (2006), de uma Nota Técnica elaborada pelo Ipea em agosto de 2006, cujo título é **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**, a qual é reeditada nesta publicação e se encontra disponível também em versão eletrônica em: <<http://www.ipea.gov.br>>.

² *Apud* Foucault. M., p. 3, 1985.

situado o mercado que as “revelava”. Ou seja, a nova categoria poderia suscitar críticas ao funcionamento dos mercados de animais do Imperador. Quanto às outras duas, cedeu a contragosto aos conselhos do assessor para assuntos zoológicos que as considerava por demais arbitrárias.

Embora as intenções do Relatório Ipea (2006) não sejam as mesmas do Imperador, isto é, defender, deliberadamente, qualquer interesse em particular, não pudemos deixar de lembrar dessa história ao nos deparar com a taxonomia nele utilizada para classificar os determinantes das variações na desigualdade de renda.

Misturam-se, ali, fatores que podem ter influência sobre a desigualdade, os quais são normalmente detectados, porém, em períodos bem mais longos – como os demográficos, os comportamentais (discriminações), ou os educacionais –, com outros cujos impactos tendem a alterar a desigualdade em prazos mais curtos, como os programas oficiais de transferências de renda. Enquanto isso, outros importantes fatores do mesmo gênero – caros aos desenvolvimentistas – ou foram omitidos, ou mereceram um tratamento bastante negligente. Para mencionar apenas alguns deles: as taxas de inflação, as variações no valor do salário mínimo³ e na estrutura tributária, ou a volatilidade das taxas de crescimento (“que se agitam como loucas”) que dificulta a consolidação dos empregos dos menos qualificados e, portanto, a aquisição de conhecimentos específicos (experiência).

A tradição desenvolvimentista na abordagem da questão da distribuição da renda, rudemente atropelada pela ortodoxia neoliberal, dá ênfase, portanto, a determinantes bem diferentes daqueles privilegiados pelo Relatório Ipea (2006), a começar pelo papel do Estado nos rumos da economia.

Limitando-nos ao âmbito econômico dessa tradição, que nele não esgota seu marco conceitual, a agenda desenvolvimentista dá relevo a outros fatores, como os a seguir mencionados. Preocupa-se com a capacidade da economia em resgatar mão-de-obra das atividades de baixa produtividade, o que, por sua vez, depende do ritmo e da continuidade do crescimento, bem como das mudanças na estrutura produtiva. Além disso, preocupa-se também em elucidar como mudanças nos preços relativos – os quais dependem muito de variáveis como juros e câmbio – afetam, de forma diferente, ricos e pobres; assim como com os impactos distributivos da dinâmica da acumulação, e, sobretudo, com os derivados da natureza dos investimentos, entre muitos outros. Enfim, nessa tradição as dimensões econômicas estruturais são consideradas

³ “... devido a sua repercussão sobre o preço do trabalho não qualificado, sobretudo nas regiões e cidades mais pobres, a elevação do salário mínimo real constitui um poderoso instrumento na luta contra a pobreza. Numa economia com ampla subutilização de capacidade produtiva como a brasileira atual, o seu impacto sobre o nível de emprego é positivo. Não há qualquer evidência empírica do contrário” Medeiros (2003). Pode se ler, também nessa obra, que “quanto menor a taxa de salário de base maior o leque salarial e vice-versa”; o que nos remete à queda no valor do salário mínimo nos anos pós-1964, e ao aumento subsequente das disparidades salariais.

determinantes cruciais da desigualdade de renda, ao contrário do que verificamos no enfoque adotado no referido relatório.

De uma forma geral, a agenda desenvolvimentista atenta mais para as mudanças na estrutura da demanda do que para as mudanças na estrutura da oferta, diferentemente do caso do Relatório Ipea (2006), o qual valoriza as características da mão-de-obra (composição etária, cor da pele, escolaridade, etc.).⁴

Outrossim, tal tradição foca também a distribuição funcional da renda, enquanto o referido relatório se detém quase que exclusivamente na distribuição pessoal, o que, em face das limitações da base empírica utilizada, pode ter como consequência – como se verá mais adiante – a distorção dos resultados da distribuição total da renda.

Outro comentário de natureza geral aponta para a estreiteza dos objetivos da publicação em questão, uma vez que se concentra na identificação dos determinantes da queda na desigualdade em apenas três anos, ou seja, de 2001 a 2004. Por que um estudo tão alentado se impôs objetivos tão limitados? Ao assim proceder, deixou-nos a impressão de muito “ruído para poucas nozes”, sensação magnificada até mesmo pela superabundância da adjetivação triunfalista.

Pode-se observar (Ipea, 2006, p. 14-15, gráfico 1) que, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a desigualdade já vem caindo há bem mais tempo, pelo menos desde 1997. Por que, então, tomar como objeto de análise os determinantes da queda entre 2001 e 2004, se, afinal, nada de tão extraordinário ocorreu nesse período, especialmente entre 2001 e 2003? Ao contrário, nesse intervalo a pobreza e a indigência aumentaram, respectivamente, em 1.664,7 mil e em 2.046 mil pessoas, enquanto em 2004 ambas diminuíram em 2.145,4 mil e em 3.153,7 mil (Prado, 2006).

Não teria sido mais proveitoso indagar sobre o ocorrido apenas em 2004, quando então se verifica uma elevada taxa de crescimento do PIB, 4,94%, contra a série pífia de 1,31%; 1,93% e 0,54% de 2001, 2002 e 2003? Comparado ao de 2003, concomitantemente observamos também uma queda percentual no coeficiente de Gini em 2004, a qual foi bem mais expressiva que a dos anos anteriores (cerca do dobro), o mesmo ocorrendo com as quedas na indigência e na pobreza.

O que vemos, na série de 27 anos apresentada no gráfico 1 do Relatório Ipea (2006), é uma oscilação do coeficiente de Gini em torno de uma média extremamente alta (algo como 0,59) com baixo

⁴ Para um competente estudo sobre as diferentes formas de pensar os determinantes da distribuição de renda, e uma contundente crítica às teses da ortodoxia dominante, ver também Medeiros (2003).

desvio padrão, se eliminarmos um ou dois anos de inflação elevada. Eliminados esses pontos atípicos, a série apresenta pelo menos dois períodos de quedas contínuas no coeficiente de Gini, ou semelhantes, ou mais intensas que a verificada entre 2001 e 2004: 1978-1981(-3,6%) e 1990-1992 (-5,2%), sem que nos lembremos de alguém que tenha soltado fogos em comemoração.

A chamada década perdida (anos 1980) foi marcada por enormes turbulências – inflação alta e crescente; desemprego; desestruturação do mercado de trabalho (aumento da informalidade e dos trabalhos não remunerados); queda do salário mínimo e dos salários em geral; crescimento do emprego nos serviços em detrimento dos empregos industriais –, as quais levaram o coeficiente de Gini a níveis altíssimos. Em vez de investigar o fato, “significativo”, de, em três anos, termos reduzido em 4% o coeficiente de Gini, não teria sido mais útil investigar por que levamos quase um quarto de século para superar a exacerbada concentração de renda nos anos 1980? E, assim mesmo, para afinal reduzir esse coeficiente em apenas 2,2% em relação ao verificado em 1981, já bastante alto? Isso sim é significativo.

A queda em torno de 4% nada tem de “substancial”, principalmente se levarmos em conta os níveis absurdamente elevados de concentração de renda de que padecemos. Trata-se do mesmo caso da redução da mortalidade infantil. Diminuí-la em 4%, quando seu índice está no nível de 50 por mil nascidos vivos, não é motivo para regozijo, como o seria se estivesse no nível de 10 por mil nascidos vivos. Uma coisa é reduzir, no Brasil ou nos EUA, o índice de Gini em 4%, outra seria fazê-lo num país da União Européia. Não se justifica, portanto, o tom eufórico do texto, até porque os próprios autores assinalam que,

Mesmo mantendo o acelerado passo (sic) com que a desigualdade foi reduzida no período analisado, seriam necessários 20 anos para que o país passasse a apresentar uma distribuição compatível com os países que têm nível de desenvolvimento comparável ao brasileiro. (Ipea, 2006, p. 9).

Ocorre-nos comentar também, como já o fizemos em outra ocasião (Salm, 2005), o sentido da determinação entre desigualdade e pobreza. Diz o Relatório Ipea (2006):

A evidência empírica apresentada neste Relatório é contundente: a desigualdade de renda familiar no Brasil tem declinado desde 2001 de forma acentuada e contínua. *Como consequência, reduziram-se a pobreza e a extrema pobreza...* (Ipea, 2006, p. 58 – grifo nosso).

Por que não inverter os termos da proposição e, em vez de dizer “como consequência [da queda na desigualdade], reduziram-se a pobreza e a extrema pobreza”, dizer “como consequência da queda na pobreza e da extrema pobreza, reduziu-se a desigualdade”?

Como mostramos em nosso artigo (Salm, 2005), atribuir a diminuição da pobreza à melhoria da distribuição da renda é uma forma de desqualificar a importância do crescimento econômico. Nesse caso, a ordem dos fatores pode alterar muito o produto. Aqui, o sentido da determinação implica grande polêmica quanto às estratégias de combate à pobreza e à desigualdade. A forma em que o referido texto do Ipea apresenta a questão traz, implícita, a mensagem de que basta distribuir renda para diminuir a pobreza, não importando, portanto, se o País cresce ou não; se cria ou não empregos de melhor qualidade e produtividade; ou se ocorrem ou não mudanças estruturais que favorecem mais os pobres que os ricos.

Para reforçar essa percepção, já na página 4 do Sumário Executivo da mesma publicação lê-se: “Como a renda *per capita* da população total não cresceu no período, toda a queda da pobreza verificada pode ser integralmente atribuída à redução na desigualdade”.

Tal afirmação é, no mínimo, precipitada. Em primeiro lugar, houve, sim, um aumento, ainda que modesto, de 3% na renda *per capita* (em R\$ de 2005) entre 2001 e 2004.⁵ Mas o que realmente chama a atenção é o crescimento de 3,3% na renda familiar *per capita* de 2004, ano em que apenas o quintil superior cresceu abaixo dessa média (Prado, 2006), o que deve ter tido impactos positivos na distribuição pela via dos empregos criados, se não na base da pirâmide de renda, certamente nos décimos imediatamente acima. Voltaremos a esse ponto.

Queremos sublinhar, por ora, que a forma invertida de colocar a questão de a redução da pobreza levar à desconcentração – que consideramos a mais correta – sugere que a prioridade deve ser o desenvolvimento, incluída a elevação da produtividade nas atividades que produzem bens-salário, o que permite diminuir a pobreza e, em consequência, a desigualdade.⁶

É elementar considerar que, sem crescimento mais acelerado e sustentado, logo bateremos nos limites fiscais que impedirão a continuidade das transferências de renda.

Em sua página 16, o Relatório Ipea (2006) reconhece a importância da forma invertida da equação ao mencionar o crescimento como o outro fator, além da melhoria na distribuição, capaz de reduzir a

⁵ Contas Nacionais – IBGE, publicado no *site* Ipeadata.

⁶ Isso não exclui a necessidade de também se transferir renda, ou ativos, aos mais pobres que não logram ser incluídos no processo de desenvolvimento. Muitos são tão desprovidos de meios (rendimentos), e de mercados, que não por outra razão há quem alegue, corretamente, que seria puro desperdício dar, aos muito pobres, acesso aos programas de microcrédito: instrumento de sucesso no combate à pobreza e às desigualdades em outras partes do mundo. Ver, a esse respeito, Nogueira Lima (2006).

pobreza. Mas, excetuada essa menção, quase nada mais é dito a esse respeito, a não ser que, se não fosse a melhoria na distribuição, o crescimento “balanceado” (mantida a distribuição de renda) necessário para lograr o mesmo efeito sobre a queda na pobreza teria que ser absurdamente elevado. Ora, por que descartar uma trajetória alternativa de crescimento com distribuição? Afinal, é disso que falam os desenvolvimentistas, ou seja, que o crescimento é uma condição necessária mas não suficiente.⁷

Além de intrigantes, tais dúvidas dão margem para que mentes maliciosas levistem a suspeita de que o documento em análise tem objetivos implícitos: realçar a maior eficiência e a maior eficácia relativa das transferências governamentais para combater a desigualdade, especialmente via Programa Bolsa Família.

Isolar o impacto do Bolsa Família na queda da desigualdade não deve ser um exercício trivial, a julgar pela forma um tanto enigmática com que o Relatório Ipea (2006) tentou fazê-lo em seu item 5.3 de “A importância das transferências de renda”. Em parte isso se deve ao fato de o Bolsa Família aparecer, na Pnad, misturado a uma miscelânea de diversas fontes de rendimentos como juros, dividendos, outros programas oficiais (Hoffmann, 2006).

Contudo, encontramos nesse mesmo item 5.3 dois trechos bem claros a esse respeito (Ipea, 2006, p. 39 e 40): “A partir das informações na Pnad, é possível identificar a contribuição para a redução na desigualdade de três tipos de transferências: *a*) as pensões e aposentadorias públicas; *b*) o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e *c*) os benefícios do Bolsa Família e outros programas similares...” e “Os resultados obtidos apontam que os três componentes tiveram contribuições similares, em torno de 10% cada”.⁸

Se assim o fosse, a contribuição do terceiro grupo – que inclui o Bolsa Família – para a queda no coeficiente de Gini teria sido algo como 0,4%, ou menos, o que não chega a ser um resultado espetacular.

Retomando a questão do crescimento, mesmo que não haja aumento médio na renda *per capita* podem ocorrer mudanças importantes na estrutura produtiva, crescimento de alguns setores de atividade concomitantemente à queda de outros. E os que crescem podem ser setores com impactos relativamente importantes em regiões mais pobres, como parece ter sido o caso, no período considerado, do avanço do agronegócio, o que, aliás, o Relatório Ipea (2006) reconhece ao se referir, vagamente, à “crescente integração do mercado de

⁷ Hoffman (2006) estima que, de 2003 a 2004, este último ano de elevado crescimento, a redução da pobreza foi de 2,84%, e que o crescimento do total das transferências de renda respondeu por apenas 30% dessa queda.

⁸ O que não fica claro é onde foram incluídas as aposentadorias rurais (provavelmente no item a), gastos de grande impacto redistributivo.

trabalho”. Ou seja, não há fundamento para descartar-se o crescimento e a criação de empregos daquelas regiões como fatores importantes na explicação da desconcentração de renda, com o quê, aliás, o relatório parece concordar quando menciona:

As disparidades entre capital e municípios médios e também entre municípios médios e pequenos declinaram acentuadamente entre 2001 e 2004, e essa maior integração entre os mercados de trabalho (...) contribuiu significativamente para a redução na desigualdade de renda. (Ipea, 2006, p. 8 e 53, gráfico 17).⁹

Tivemos, em 2004, alto crescimento com grande criação de emprego formal e regionalmente descentralizado, o que beneficiou especialmente as regiões Norte e Centro-Oeste. Além de pelo aumento generalizado do emprego na construção civil, tal crescimento foi induzido em grande medida – ainda que com grandes custos ambientais – por atividades de mineração e de exploração de madeira, bem como pela expansão do agonegócio (gado e soja).¹⁰

Há fortes indícios de que a maioria desses postos de trabalho, criados em 2004, concentrou-se em ocupações de baixa qualificação, com remunerações abaixo da média. No entanto, apesar desse fato o aumento do emprego formal deve ter tido um forte impacto na melhoria da distribuição da renda.¹¹

Comparado ao de 2003, o coeficiente de Gini da distribuição da renda do trabalho – que, pelos dados da Pnad, participa da renda total em mais de $\frac{3}{4}$ – sofreu, em 2004, uma queda de aproximadamente 2% (Hoffmann, 2006); ou seja, uma queda da mesma magnitude daquela observada, também entre 2003 e 2004, no coeficiente aplicado ao total da renda. Dada a elevada participação das rendas do trabalho no total das rendas captadas pela Pnad, não causa estranheza a parcela da redução do coeficiente de Gini, explicada pelo que ocorreu no mercado de trabalho, ser, de longe, a que mais pesa na explicação das mudanças na distribuição da renda se tomamos por base a Pnad. Como mostra Hoffmann (2006), tal parcela é muito superior àquela explicada pelas transferências de renda,¹² tão enfatizadas no texto, e com alguma razão, dado terem sido substanciais, embora essas rendas representem relativamente pouco no rendimento familiar total.

Claro que tais considerações poderiam sofrer uma revisão, caso o Relatório Ipea (2006) tivesse apresentado o impacto relativo das várias fontes de renda, sobretudo das transferências apenas para os segmentos mais pobres, nos quais, cabe supor, o Bolsa Família esteja

⁹ O gráfico 18 (Ipea, 2006, p. 54), que mostra a queda no diferencial de rendimentos entre as áreas rural e urbana, pode ser outra indicação no mesmo sentido. A esse respeito, ver também Hoffmann (2006, p. 79).

¹⁰ Quando, no Encarte 3, o Relatório Ipea (2006) fala da provável importância dos empregos criados no interior por conta do agronegócio, acrescenta que tal fator estaria mais ligado àquilo que seus autores denominam de “determinantes primários”, mas não aos “determinantes imediatos”, como seria o caso do indefinido “maior integração dos mercados de trabalho”. Essa taxonomia (“determinantes imediatos” *versus* “determinantes primários”) utilizada no relatório nos parece arbitrária e desprovida de qualquer base conceitual, não podendo, portanto, contribuir em nada para uma agenda que pretenda aprofundar na pesquisa dos determinantes da desigualdade. O aumento do crédito à agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf) seria um determinante “primário” ou “imediato”?

¹¹ Cabe registrar também que, à época, a elasticidade produto-emprego já havia retornado aos níveis normais, contrariando, assim, o pessimismo formado a esse respeito nos anos 1990 (“crescimento sem emprego”).

¹² Exceto no Nordeste, entre 1998 e 2004, período em que os programas oficiais de transferência de renda assumem o primeiro lugar na explicação da queda do coeficiente de Gini (Hoffmann, 2006).

focado. No entanto, por razões não explicadas no texto esse exercício não foi feito. Nele é dito, apenas, que, no período, a renda dos mais pobres aumentou bem mais que a dos “ricos”, o que é verdade. Mas ficamos sem saber o peso dos vários fatores na explicação dessa diferença; vale dizer: o quanto se deveu às alterações nos rendimentos do trabalho, e o quanto se deveu às transferências de renda por conta dos programas oficiais como o Bolsa Família. Voltemo-nos, portanto, para o mercado de trabalho.

2 SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO

Os rendimentos do trabalho dependem das remunerações e do emprego (nível, composição e qualidade). Quanto à quantidade, que foi expressiva em 2004, e à composição da criação de empregos no período analisado, o Relatório Ipea (2006) nada nos diz. Nas escassas linhas que dedica ao assunto (Ipea, 2006, p. 42 e 43) busca apenas – e de forma canhestra – minimizar sua importância para a queda na desigualdade:

“A contribuição da criação de postos de trabalho para a redução da desigualdade foi limitada porque muitos dos postos de trabalho gerados foram ocupados por trabalhadores em famílias em que já havia outras pessoas ocupadas”.

Além de não fornecer comprovações convincentes a respeito, não é fácil avaliar a relevância do argumento. Já quanto à composição dos postos criados, diz apenas que “... o padrão recente de variação da taxa de ocupação dos adultos não favoreceu particularmente os mais pobres” (Ipea, 2006, p. 43, gráfico 9). Ora, vimos não ser necessário que a criação de empregos se concentre nos “mais pobres” para que possa afetar, positivamente, a distribuição de renda. Basta que tenha sido relativamente mais importante nos três ou quatro décimos dos que mais sofrem a influência do salário mínimo em suas remunerações. E, como sugerimos antes, foi isso que ocorreu no período.

Nessa questão do mercado de trabalho, em vez de mostrar coisas simples e pertinentes, como quem ganhou e quem perdeu – informações imediatamente disponíveis nas Pnads –, o relatório utiliza métodos tão indiretos que o leitor fica sem respostas claras para aquelas perguntas elementares. Conseqüentemente, há, também aqui, margem para suspeições maldosas com as quais, diga-se, não comungamos: a abordagem indireta serviria para ocultar questões polêmicas como

a importância dos aumentos recentes no salário mínimo, ou a relevância da formalização (qualidade) dos empregos nos estratos inferiores da pirâmide ocupacional.

Quando trata da contribuição da distribuição das remunerações do trabalho para a queda no coeficiente de Gini, o relatório atinge seu clímax quanto ao uso de formas indiretas. Vale-se, no caso, de uma – e não mais que uma – suposta explicação para a variação na desigualdade: a escolaridade. Levando ao extremo a coerência com o paradigma que delimita o campo da análise, reduz as menores desigualdades observadas nas remunerações do trabalho ao estreitamento entre as taxas de retorno dos diversos níveis de ensino; especialmente ao estreitamento resultante das quedas diferenciadas entre as taxas de retorno do ensino superior e as do ensino fundamental, em que aquelas são bem mais acentuadas que estas entre 2002 e 2004 (Ipea, 2006, gráfico 12b).¹³

Uma súbita desvalorização dos diplomas universitários, que prossegue num ano de alto crescimento (2004), é um fenômeno significativo em si, algo que mereceria uma explicação cuidadosa num país tão carente de mão-de-obra qualificada, em vez de ser ignorado como se fosse uma tendência natural, esperada.

3 O PROBLEMA DA SUBESTIMAÇÃO DOS RENDIMENTOS DE ATIVOS PELA PNAD

A base empírica utilizada nesse estudo do Ipea é, essencialmente, a da Pnad, que, como todos sabem, e sempre se comenta, capta mal os rendimentos provenientes de ativos. Mesmo o relatório admite tal falha como grave no Encarte 3 (p. 61), e, embora rapidamente, também no corpo do texto. Utiliza, porém, entre outros, o argumento de que entre 2001 e 2004 tais rendimentos não teriam tido influência na variação do coeficiente: “... não parece existir evidência de que eles [remuneração de ativos] tenham interferido na queda recente da desigualdade de renda brasileira” (Ipea, 2006, p. 42).

Sabe-se que a distribuição de renda pode ser analisada a partir de dois ângulos complementares, mas não necessariamente convergentes, como decorrência da dificuldade de se obter boas informações: o da distribuição pessoal, e o da distribuição funcional. Podemos observar, tendo por base principalmente dados sobre remuneração do trabalho e transferências, uma melhoria na distribuição pessoal da renda, mas

¹³ Para realizar tal proeza é necessário basear-se em supostos aos quais se aplica o famoso comentário, feito por Fishlow há 40 anos, sobre o poder explicativo da educação para a concentração de renda: “... a hipótese de que a desigualdade é diretamente afetada pela taxa de retorno e pelo número de anos de escolarização é um longo salto de fé.” (*Apud* Medeiros, 2003).

uma piora na distribuição funcional se incluirmos, na análise, bons dados sobre a distribuição da renda de ativos. Contudo, uma piora na distribuição funcional da renda por conta de uma maior participação no PIB das rendas de propriedade – “Excedente Operacional Bruto” (EOB) nas nossas Contas Nacionais, ou “produto líquido” para David Ricardo – não nos permite dizer nada de definitivo sobre o que vem ocorrendo com a distribuição total da renda, a despeito de uma melhora na distribuição dos rendimentos do trabalho. Esse parece ser o nosso caso ao longo dos últimos dez anos. Por isso mesmo não podemos afirmar que a queda verificada na desigualdade seja um fato “robusto”. Como se costuma dizer, ausência de evidência não é o mesmo que evidência de ausência.

Desvendar as leis que regem a distribuição da renda entre as classes sociais foi, talvez, a principal motivação dos pensadores cujas obras deram origem à Economia como disciplina autônoma. Por classe social entendiam, simplificada, o conjunto daqueles que – como principal meio de participação no processo produtivo – possuem um determinado ativo ou um fator de produção, seja a terra, seja o capital, seja a força de trabalho, os quais fazem jus a rendimentos correspondentes, respectivamente, à renda fundiária, aos juros, aos lucros e aos dividendos, e aos salários. Tal enfoque recebeu o nome de distribuição funcional da renda.

Mesmo na Inglaterra, onde a grande maioria da população constituía-se, já na primeira metade do século XIX, de trabalhadores assalariados, pouca atenção era dada ao estudo da distribuição da renda em cada classe social (“distribuição pessoal da renda”). Tal descaso advinha, provavelmente, do fato de haver grande homogeneidade entre os assalariados, e de as razões para eventuais diferenças significativas serem perceptíveis quase que a olho nu.

Passados quase dois séculos, o interesse pelo tema sofreu uma mudança de ênfase e hoje se presta mais atenção à distribuição pessoal da renda que à distribuição funcional. Em parte – principalmente nos países desenvolvidos – porque a distribuição funcional da renda praticamente não sofre (ou melhor, não sofria há até bem pouco) maiores alterações, enquanto a diversificação das remunerações do trabalho se altera com uma intensidade muito maior, com o leque de remunerações entre os assalariados tendo-se aberto extraordinariamente com o processo de mundialização. Acresce, também, que as informações disponíveis sobre os rendimentos do trabalho são muito mais abundantes e confiáveis que aquelas relativas às demais fontes de renda.

Independentemente do como ou do porquê, o fato é que hoje, ao se falar em distribuição da renda, a expressão vem quase que automaticamente associada à distribuição pessoal e, mais especificamente, à distribuição dos rendimentos do trabalho. Isso ocorre inclusive em países como o Brasil, onde observamos, nas últimas décadas, profundas alterações (para menos) da participação dos rendimentos do trabalho na renda nacional. Como já mencionado, essa é, entre nós, uma crítica recorrente nos estudos de distribuição de renda, crítica que também se aplica ao Relatório Ipea (2006), ainda que esse contenha algum esforço – desajeitado, como não poderia deixar de ser, pela falta de dados confiáveis – no sentido de aferir outras remunerações como os juros, por exemplo. Enfim: sem qualquer pretensão de inovar, cabe registrar aqui que o Relatório Ipea (2006) se concentra praticamente na distribuição de renda do trabalho, que, pelo Sistema de Contas Nacionais, não chegava a representar, em 2003, 45% da soma de rendimentos do trabalho, de juros e de lucros, ao passo que apenas 12 anos antes alcançava 52% desse total, como mostra a tabela 1 a seguir.

TABELA 1
Participação relativa das Remunerações do Trabalho (RT) e do Excedente Operacional Bruto (EOB) – 1991-1995 e 1999-2003
Brasil – Contas Nacionais¹⁴

Anos	RT	EOB	RT + EOB*
1991	52,0	48,0	100,0
1992	53,4	46,6	100,0
1993	56,0	44,0	100,0
1994	51,1	48,9	100,0
1995	48,7	51,3	100,0
1999	48,5	51,5	100,0
2000	48,3	51,7	100,0
2001	47,6	52,4	100,0
2002	46,3	53,7	100,0
2003	45,3	54,7	100,0

* Foram desconsiderados os rendimentos dos autônomos e os impostos.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Contas Nacionais, conta de distribuição primária da renda para os anos de 1999 a 2003 e Sistema de Contas nacionais Brasil, 1990-1995.

Salta aos olhos a brutal queda, em 1994, da participação do trabalho em relação ao Excedente Operacional Bruto (EOB), bem como a continuidade de queda até o final da série mostrada na tabela.

¹⁴ Dados retirados de Juruá, Ceci Vieira. Disponível em: <www.outrobrasil.net>.

As razões de tão forte inversão na distribuição funcional da renda em favor dos rendimentos da propriedade são ignoradas no Relatório Ipea (2006). Não é fácil aceitar sem maior fundamentação, especialmente no caso dos juros, que esses possam ser considerados irrelevantes para explicar os movimentos da desigualdade. Tanto os dados quanto o bom senso indicam a importância das transferências de renda aos rentistas nos movimentos da distribuição de renda.

Embora admita que a Pnad subestime a renda total das famílias ao não captar, adequadamente, as rendas provenientes de ativos físicos e financeiros (entre outros de menor significado), o relatório não confere ao fato maior importância, conforme pode ser verificado no seguinte “argumento”: “Não obstante, *se as omissões forem proporcionais ao que se conseguiu captar*, elas irão afetar apenas a renda média e não o grau de desigualdade” (Ipea, 2006 – grifo nosso). Ou seja, o estudo supõe, heroicamente, que as omissões feitas pelos ricos (lucros, juros, etc.) incidem com a mesma intensidade daquelas feitas pelos pobres (venda eventual de uma galinha ou de um liquidificador velho).

A renda proveniente de ativos é, obviamente, proporcional ao volume de ativos. De acordo com os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) – IBGE 2002-2003, enquanto as despesas destinadas à variação patrimonial consumiam menos de 3% da despesa total mensal das famílias mais pobres (dois primeiros décimos), no décimo mais rico esses gastos alcançavam, em média, mais de 11% da despesa total.

Para desqualificar as subestimações feitas pela Pnad, é também extravagante o tratamento dado, pelo relatório, às informações que a comparam ao Sistema de Contas Nacionais (entre 2001 e 2003). O essencial está na conclusão:

O principal fator responsável pelo crescimento do hiato entre a Pnad e as contas nacionais foi o crescimento na parcela do Excedente Operacional Bruto devido à agropecuária. Como este componente da renda capta em parte a renda do trabalho e não se encontra particularmente concentrado entre os mais ricos (sic), dificilmente esta mudança poderia ter causado um aumento no grau de desigualdade que não fosse captado pela Pnad. (Ipea, 2006, p. 28).

Ora, a parte da remuneração do trabalho captada pelo EOB é uma parcela pequena, que mal chega a 10%, referente aos autônomos (remuneração mista de capital e trabalho). Mais de 90% do EOB se refere aos lucros e a outras rendas da propriedade.

4 A RENDA COMO MELHOR INDICADOR DE DISTRIBUIÇÃO

Louvável é o fato de os autores do relatório terem provocado a discussão sobre a desigualdade de renda como “melhor indicador de distribuição”, pois não se trata de um debate facilmente encontrado entre os economistas de hoje, muito embora não tenha escapado aos clássicos. Indiretamente, Ricardo¹⁵ já havia tocado na questão ao atentar para o caso de ocorrerem aumentos na parcela do produto líquido (piora na distribuição funcional da renda) num contexto de estagnação ou de insuficiência de investimentos produtivos. Nesse caso, a tendência poderia ser um gasto maior, por parte dos capitalistas, em consumo de luxo, especialmente com criadagem, o que provocaria, assim, se não o desemprego, uma degradação ocupacional ao transformar trabalhadores detentores de habilidades manufatureiras em empregados domésticos. “Que belo futuro para a classe trabalhadora”, diria Marx mais tarde.

Em outras palavras: independentemente da renda, a natureza das várias ocupações pode representar também uma forma importante de desigualdade. Algo assim vem ocorrendo entre nós, principalmente entre as mulheres, cujos rendimentos passaram a depender cada vez mais dos serviços domésticos. A desigualdade entre níveis de renda pode ser tão lastimável quanto as desigualdades sociais, culturais e políticas que cristalizam a distância entre a “senzala” e a “casa grande”.¹⁶

5 FATORES NÃO DEVIDAMENTE CONSIDERADOS

Antes de discutir a parte final do Relatório Ipea (2006), na qual se propõe uma agenda de pesquisas sobre o tema políticas de combate à desigualdade, façamos um breve apanhado de fatores por nós considerados determinantes cruciais para o entendimento das variações na distribuição da renda, os quais foram, porém, ou deixados de lado ou tratados com superficialidade no referido relatório (“nada de bafos ígneos”).

¹⁵ Ricardo (1982).

¹⁶ O crescimento das relações de trabalho serviços pode ser, também, forte fator cultural inibidor da criatividade, das inovações que levam a aumentos da produtividade, e, portanto, da geração de mais renda e de sua melhor distribuição. Para um tratamento mais aprofundado desse ponto, ver Rodriguez (2006).

5.1 Crescimento

Embora a falta de crescimento degrade o mercado de trabalho, desvalorize os diplomas educacionais pela falta de oportunidades, limite a arrecadação fiscal e, portanto, os recursos para as políticas

sociais, o assunto não mereceu atenção ainda que suas relações com a distribuição de renda devessem estar no centro da análise.

Enquanto o País apresentar contingentes elevados garimpando a subsistência em atividades de baixa produtividade, ou, simplesmente, desempregados no campo ou, como hoje, cada vez mais nas cidades, não haverá como melhorar substancialmente a nossa distribuição de renda, por mais que aumentem os índices de frequência à escola ou que se transfira, para aqueles contingentes mais carentes, alguma renda monetária.

Dada a sua importância, vale citar extenso trecho de Medeiros (2003) a esse respeito:

A relação entre crescimento econômico e distribuição de renda (do trabalho) pode ser pensada através de dois movimentos principais. Em primeiro lugar há um efeito desconcentrador decorrente da redução relativa do setor informal e das atividades (agricultura tradicional) que estão na base da pirâmide distributiva. Ao lado deste efeito de transformação estrutural e de mobilidade ascendente há um outro efeito de composição do emprego ao longo do ciclo econômico. Como os trabalhadores qualificados são menos suscetíveis de desemprego nos períodos de contração da demanda, esta abate-se principalmente sobre o nível de emprego dos trabalhadores não qualificados. A expansão de atividades de menor rendimento no setor informal e a manutenção do emprego qualificado de maior rendimento aumenta as polarizações do mercado de trabalho e a desigualdade. A estabilização das taxas de crescimento em patamares altos possui exatamente um efeito contrário aumentando o rendimento dos trabalhadores de menor qualificação (...)

A crise dos anos 80 e a permanente contração econômica nos anos 90 abortaram a possibilidade de uma via menos excludente. A aceleração inflacionária dos 80 e do início dos anos 90 foi isoladamente o principal mecanismo de concentração de renda e, ao lado do instável crescimento econômico levou a uma maior precarização do mercado de trabalho com estagnação e declínio dos rendimentos reais. Com o fim da inflação em 1994 houve significativa redução da pobreza e expansão dos rendimentos dos primeiros decis da distribuição, entretanto, o baixo crescimento econômico, a redução significativa do emprego industrial e a estagnação do emprego formal, impediram que os efeitos positivos da estabilização dos preços sobre as rendas mais baixas pudessem perdurar.

Principalmente se assumir a forma de crescimento “proporcional” – conforme o relatório denomina um padrão de crescimento sem alterações na distribuição de renda –, o crescimento econômico *per se* não será suficiente para superar a situação atual por conta da

recorrente criação de bolsões de miséria: fenômeno característico do subdesenvolvimento, conforme o demonstrou Furtado ao longo de sua vasta obra. Aliás, para realçar a inexistência de qualquer relação unívoca entre crescimento e distribuição, basta constatar que o padrão brasileiro de desigualdade pouco se alterou em meio século, apesar de, *grosso modo*, o período poder ser dividido, de um ponto de vista econômico, em duas metades: a primeira de alto crescimento e, a segunda, de baixo crescimento.¹⁷

Mas, se não é suficiente, o crescimento sustentado será certamente condição necessária para garantir qualquer trajetória cujo objetivo seja a diminuição das desigualdades. E não soará como novidade dizer que, para logrármos tal crescimento com distribuição, além do aceleração da difusão de inovações que elevem a produtividade das atividades voltadas ao suprimento de carências que distinguem a vida dos mais pobres, é essencial alterar a combinação perversa que marca algumas das principais variáveis macroeconômicas, tais como juros, câmbio e taxa de investimento.

5.2 Formalização da relação de emprego

É também louvável, por parte do Relatório Ipea (2006), o reconhecimento da importância da formalização da relação salarial para a melhoria da distribuição de renda, principalmente se levarmos em conta não ser incomum encontrar quem trate da questão com desdém. Para esses, independentemente da condição na ocupação um trabalho é um trabalho, mesmo quando se trata do esforço de um menor limpando pára-brisas no sinal de trânsito, ou seja, de trabalho que não é socialmente protegido nem oferece qualquer possibilidade de futuro digno.

Ademais, o relatório enfatiza o aumento do diferencial de remuneração entre os segmentos formal e informal, o que teria mais que compensado os efeitos positivos da crescente formalização, contribuindo, assim, para aumentar a desigualdade. Provavelmente esse crescente diferencial se deveu, em grande medida, ao efeito composição, e não à maior diferença salarial entre aqueles que não mudaram de *status* ocupacional. De qualquer forma, a conclusão resulta num *understatement* da contribuição da formalização para a queda na desigualdade, quando deveria destacar a importância de prosseguirmos no caminho da diminuição do grau de informalidade como ocorreu, aliás, em 2005, e também agora nas áreas metropolitanas segundo a nova Pnad.

¹⁷ Hoje já não se fala tanto numa relação funcional entre crescimento e desigualdade, mas nas décadas de 1950, de 1960 e de 1970 havia consenso na literatura do desenvolvimento a respeito da forma em “U” invertido que tal relação assumia. Em níveis muito baixos de renda *per capita* o crescimento faria aumentar a desigualdade até que atingisse um máximo a partir do qual uma série de fatores, como as políticas sociais e, principalmente, a ação sindical, fizesse que ela diminuísse continuamente à medida que fosse aumentando a renda *per capita*.

5.3 Estrutura da economia

Para a queda na desigualdade o relatório aponta, com razão, a expressiva contribuição da diminuição do diferencial em remuneração entre cidades grandes e pequenas, especialmente entre regiões metropolitanas e municípios pequenos do interior (Ipea, 2006, p. 53, gráfico 17). No entanto, por não buscar explicar o que estaria por trás do fenômeno, a constatação adquire a feição que domina a maioria dos demais determinantes, ou seja, volta-se ou para características pessoais ou da oferta da mão-de-obra. Em outras palavras: assim como nos casos de gênero, idade, raça e escolaridade, tratar-se-ia aqui também de um atributo pessoal – o local de moradia. Para nós, diferentemente, e como já assinalado, é muito provável que um elemento da estrutura da demanda – mudanças setoriais na economia induzidas pelas crescentes exportações de *commodities* – tenha tido um papel importante naquilo que o relatório denomina crescente integração entre as capitais e o interior (Ipea, 2006, p. 53).

5.4 Preços relativos

Num país com estruturas de consumo muito diferenciadas como o Brasil, onde é tão elevado, entre os pobres, o peso dos gastos com itens essenciais como alimentação e transporte, não se justifica a omissão no estudo de qualquer referência ao assunto.¹⁸ O barateamento relativo da cesta básica, e de outros produtos de consumo popular – devido em parte à valorização cambial – terá certamente contribuído para elevar o poder de compra dos estratos de baixa renda. Com efeitos contrários, mas em conexão com esse item, cabe registrar também que, a não ser em uma breve menção, quase nada é dito pelo relatório a respeito da elevada incidência dos impostos indiretos, altamente regressivos, em nossa estrutura tributária.

5.5 Salário mínimo

Por último, mas não menos importante, a crítica ao fato de o relatório simplesmente ignorar a influência dos aumentos no salário mínimo ocorridos nos últimos anos, quando é patente sua importância para entender as variações na distribuição da renda (Prado, 2006).¹⁹

No período 2001-2004, o salário mínimo real médio teve um aumento de 7,1%, sendo que em 2004 o aumento em relação a 2003 foi de 3,7%.²⁰

Embora não acreditemos, é até possível que o aumento do salário mínimo deixe de atingir os miseráveis, mas certamente afeta,

¹⁸ “... para que o crescimento não amplie as desigualdades é necessário (...) que os preços relativos não sejam enviesados contra o consumo popular, em particular o preço dos alimentos e as tarifas dos serviços públicos e transporte” (...) Depois da Segunda Guerra Mundial tão importante quanto à política social voltada ao trabalhador urbano foi a Política Agrícola Comum estabelecida em 1957 no Mercado Comum europeu. Esta, elaborada para enfrentar situações deficitárias do pós-guerra, transformou-se em poderoso estímulo para a expansão e modernização da produção garantindo preços aos produtores e baixos preços aos consumidores através de ativa política de intervenção do governo. Era explícito nesta política assegurar uma paridade de rendimentos entre residentes urbanos e rurais” (Medeiros, 2003).

¹⁹ Ver, em Prado (2006), o gráfico 1 – Regressão Linear do Gini e Salário Mínimo, com um $R^2 = 0.9226$. Para outra demonstração convincente dos efeitos positivos do aumento do salário mínimo sobre a distribuição da renda, ver, na parte VII deste livro, o capítulo: “Salário mínimo e distribuição de renda”, de João Sabóia.

²⁰ Deflacionado pelo INPC. Fonte: PME, Ministério do Trabalho – números obtidos no Ipeadata. Em 2005 tivemos um aumento bem maior (7%) que em 2004.

em diferentes graus, aqueles cuja remuneração esteja abaixo da média geral de salários, contribuindo, portanto, para a diminuição da desigualdade salarial.

6 A AGENDA DE PESQUISA PROPOSTA

Resta-nos, agora, fazer algumas poucas observações sobre o capítulo final: “Rumos para uma política pública mais efetiva no combate à desigualdade”.

Os comentários feitos até aqui sugerem que podemos ter perdido o rumo do debate, que existem enormes limitações da ortodoxia para a compreensão do que move a distribuição da renda. Em consequência, a visão ortodoxa tem escassa relevância para a formulação de políticas eficazes de combate à pobreza e à concentração da renda.

As principais razões que nos levaram a essa percepção foram tanto os fatores selecionados, pelo Relatório Ipea (2006), como determinantes da queda ocorrida na desigualdade, quanto os fatores omitidos na análise por ele feita. Entretanto, consola-nos o fato de haver, nesse capítulo final, um reconhecimento da pertinência de tais razões, haja vista ele incorporar alguns dos componentes que consideramos relevantes, o que faz diminuir nossas divergências com o texto, ou melhor, com as prioridades de políticas públicas sugeridas para dar continuidade à desconcentração de renda.

Nesse capítulo final, as devidas ênfases são dadas à dinâmica do mercado de trabalho (“equalizar as oportunidades quanto ao acesso ao trabalho”), o que implica dar prioridade ao crescimento; à qualidade da educação recebida pelos pobres; à qualidade dos empregos;²¹ e à equidade do sistema tributário.

As divergências diminuiram, mas certamente não desapareceram. Por que o relatório nem sequer menciona a política de recuperação do valor do salário mínimo?

Discute-se muito, no Brasil, o que mais contribuiu para a queda recente do coeficiente de Gini, a nosso ver ainda modesta: se as transferências de renda, se o aumento no salário mínimo. Obviamente as duas políticas atuam na mesma direção e deveriam ser vistas como complementares. As diferenças quanto à escolha do melhor instrumento de política para combater a desigualdade podem servir, muitas vezes,

²¹“Se os postos de trabalho forem precários, simplesmente se substituirá desigualdade em acesso ao trabalho por desigualdade em qualidade do trabalho”. (Ipea, 2006, p. 59).

para sustentar posições doutrinárias. Ainda que de forma involuntária, o Relatório Ipea (2006) incorre nesse risco ao conferir um destaque indevido às transferências de renda, em especial ao Bolsa Família.

Conforme bem desenvolvido em Medeiros (2003), o Bolsa Família é um exemplo de política que não mexe diretamente com o mercado, e, por isso, deve ser enaltecida pelo pensamento ortodoxo, enquanto aumentos no salário mínimo (uma instituição universal) são uma política que interfere com a formação de um preço fundamental, o do trabalho, e, portanto, não só pode como deve ser ignorado segundo esse pensamento.²²

O relatório nos apresenta o Bolsa Família como uma espécie de prova do acerto das teses mais ortodoxas quanto às melhores políticas redistributivas. Em que pese o porte alcançado, não só não o é²³ como apresentá-lo como tal contribui para que o debate se afaste do nosso maior desafio: a superação do subdesenvolvimento. Essa é a pior consequência.

²² A desconsideração do papel do salário mínimo implica o seguinte recado: "toquem na distribuição inicial de recursos, mas, por favor, não toquem no mecanismo de mercado" (Medeiros, 2003).

²³ "Prover ajuda aos mais pobres não pode ser considerada uma alternativa a prover trabalho e uma remuneração adequada a quem pode e deseja trabalhar." (Medeiros, 2003).

7 REFERÊNCIAS

FOUCAULT, M. **As Palavras e as Coisas**. Trad. Selma Tannus Muchail. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**, v. 8, n. 1, jun. 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: Ipea, agosto de 2006. Nota Técnica. Disponível também em versão eletrônica disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: nov. 2006.

JURUÁ, C. V. **Homenagem a Ignácio Rangel**: lucros, juros e salários na economia brasileira. Publicado em Outro Brasil. Disponível em: <www.outrobrasil.net>.

MEDEIROS, C. Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, 2003.

NOGUEIRA LIMA, S. **Políticas Públicas de Emprego e Micro-crédito**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, set. 2006. Dissertação de mestrado.

PRADO, A. A queda da desigualdade e da pobreza no Brasil. **Visão do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro: BNDES, nº14, 28 set. 2006.

RICARDO, D. (1821). Sobre maquinaria. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril Cultural, cap. XXXI, 1982. Coleção Os Economistas.

RODRÍGUEZ, O. Furtado e a renovação da agenda do desenvolvimento. In: SABÓIA, J.; CARVALHO, F. J. Cardim de. (Orgs.). **Celso Furtado e o século XXI**. Barueri, SP/Rio de Janeiro, RJ: Manole/Instituto de Economia da UFRJ, 2006.

SALM, C. Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. M. (Orgs.). **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri, SP/Rio de Janeiro, RJ: Manole e Konrad-Adenauer, 2005.

