

Democracia e redução da desigualdade no Brasil: a inclusão dos outsiders¹

(TRABALHO EM PROGRESSO - FAVOR NÃO CITAR NEM REPRODUZIR)

Marta Arretche

Duas (aparentemente sólidas) proposições da ciência social comparada foram abaladas pela acumulação de sólidos conhecimentos empíricos acerca da trajetória da desigualdade de renda nos últimos 50 anos. A primeira sustentava que a democracia levaria à redução das desigualdades sociais nas economias avançadas (Dahl, 1997:33; Marshall, 1950), ainda que variações na escala da redistribuição dependam de resultados eleitorais e instituições políticas (Esping-Andersen, 1985a; 1985b; 1990; Immergutt, 1992). A democracia preservaria as conquistas sociais no primeiro mundo, devido aos custos eleitorais das políticas de imposição de perdas (Pierson, 1994, 2001).

A segunda proposição sustentava que esta rota virtuosa estaria interdita ao Brasil. A expansão dos direitos sociais sob regimes autoritários (Draibe, 1994; Santos, 1979) teria invertido a sequência virtuosa descrita por Marshall, com consequente desvalorização das instituições representativas (Carvalho, 2001: 222). Ademais, a presença de instituições políticas propensas a facilitar o veto a propostas redistributivas, em particular presidencialismo e federalismo, tornaria altamente improvável a aprovação de políticas para a redução das desigualdades (Lamounier, 1992; Stepan, 1999).

A democracia produziria, portanto, duas rotas distintas: estabilidade da baixa desigualdade nas democracias longevas e estabilidade da elevada desigualdade no

¹ Este artigo resulta de um projeto desenvolvido no Centro de Estudos da Metrópole acerca da trajetória de longo prazo da desigualdade no Brasil, financiado pela FAPESP sob o processo 2013/07616-7. Assim, foi altamente beneficiado pelas contribuições dos autores de capítulos no livro "Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos". Também se beneficiou de comentários à versão original. Agradeço as contribuições de Adrian Gurza Lavalle, David Lam, Eduardo Lazzari, Eduardo Marques, Fernando Limongi, Gabriel Feltran, Kenneth Roberts, Marcelo Medeiros, Naercio Menezes Filho, Maria Herminia Tavares de Almeida, Rogério Barbosa, Sergei Soares, Victor Araujo, bem como do grupo de estudos sobre Desigualdades, que para a produção dos dados apresentados neste capítulo bem como seus comentários e sugestões na produção deste texto. Andréa Junqueira, Ligiane e Rogerio Barbosa foram fundamentais para a produção dos dados estatísticos.

Brasil. A expectativa de Kuznets (1955) de que a democracia produziria corretivos à desigualdade econômica se aplicaria, portanto, apenas ao norte do Trópico de Câncer.

Os fatos, contudo, subverteram as teorias. As democracias das economias avançadas experimentaram crescimento significativo da pobreza e da desigualdade a partir dos anos 1970 (Bartels, 2008; Piketty, 2014; Piketty and Saez, 2014). No Brasil, por sua vez, a trajetória da desigualdade tem sido objeto de intenso debate. Barros et al. (2000) demonstraram que, de 1978 a 1998, a distribuição da renda havia permanecido absolutamente estável, a despeito da queda da pobreza e da extrema miséria. Apenas a estabilização da moeda e o crescimento econômico explicariam a queda da pobreza. Logo, a democracia não havia produzido nenhum impacto sobre a historicamente elevada concentração da renda no país, pois não teria gerado políticas para redução da desigualdade.

Estudos econométricos de meados da década de 2000 produziram evidências na direção oposta. A queda da desigualdade de renda teria iniciado em 2001 e caído monotonicamente a taxas elevadas a partir do governo Lula. Seus determinantes estariam fortemente associados ao comportamento do mercado de trabalho e às transferências governamentais (Barros et al., 2006; Neri e Herculano, 2012; Silveira et al., 2013; Soares, 2006, 2010). Esta trajetória seria compatível com a teoria do governo partidário (Huber and Stephens, 2012), que postula ser esta uma condição para a redução da desigualdade.

Mais recentemente, estudos inspirados no modelo analítico de Thomas Piketty e seus colaboradores retornaram à interpretação apresentada por Barros et al. (2000), qual seja, a desigualdade de renda no Brasil é elevada e estável. Não teria caído nem mesmo sob os governos do Partido dos Trabalhadores. Quando a renda proveniente de ativos financeiros e da propriedade é considerada, com base nos registros tributários, a parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico salta para cerca de 25% da renda total, em contraposição a cerca dos 15% obtidos com bases nos registros domiciliares (Medeiros et al., 2015a:24; 2015b; Souza e Medeiros, 2015). Na verdade, o que se entendia até então como velocidade da queda da desigualdade era, em boa medida, resultado da subestimação da parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico, própria ao emprego de registros domiciliares (Gobetti e Orair, s/d; Medeiros et al., 2015c).

Estas divergências colocam um problema para os cientistas políticos interessados nas explicações para a trajetória da desigualdade no Brasil. Não é possível produzir uma interpretação sobre um fenômeno sem que se saiba com segurança como este fenômeno se comportou. Afinal, a desigualdade no Brasil caiu vertiginosamente ou permaneceu estável no período democrático contemporâneo? O fato é que há muitas

maneiras de observar a desigualdade. Nossa resposta à pergunta depende crucialmente do conceito e da métrica que adotamos.

Uma segunda dificuldade para determinar os fatores políticos da trajetória da desigualdade diz respeito à multiplicidade de fatores que a afetam. A relação entre qualquer regime político, seja ele autoritário ou democrático, e a desigualdade é mediada por políticas, qual seja, ações governamentais que afetam a distribuição da renda ou o acesso a serviços. Entretanto, esta trajetória não é explicada *exclusivamente* por políticas. Diferentemente, seus efeitos são resultado da combinação em um dado momento no tempo das políticas com outros exógenos ao sistema político.

Este artigo apresenta uma interpretação acerca das relações entre a trajetória da desigualdade no Brasil e o regime democrático contemporâneo. Argumento que a inclusão dos *outsiders* foi um mecanismo central na redução das desigualdades. Esta teve sua origem em políticas adotadas no processo de transição para a democracia, as quais, por sua vez, criaram categorias de beneficiários cujo lugar na competição partidária favorece a preservação, ou mesmo expansão, das políticas que reduzem a desigualdade.

Não há na interpretação nenhuma pretensão monocausal. Esta trajetória não é explicada apenas pelas políticas de inclusão dos *outsiders*. Em vez, resulta de sua combinação com mudanças demográficas, comportamentos sociais, e forças de mercado. A mudança no comportamento reprodutivo das mulheres mais pobres, com consequente queda nas taxas de fertilidade (Oliveira et al., 2015) estancou a fonte demográfica da abundante oferta de jovens pobres no mercado de trabalho, que, combinada aos baixos níveis de escolaridade da população, foram fatores determinantes da historicamente elevada desigualdade de renda no Brasil (Comin, 2015). A entrada das mulheres no mercado de trabalho, a partir de 1970 (Guimarães et al., 2015) implicou que uma massa de indivíduos destituídos de renda passassem a ter um ganho monetário (Souza, 2016) reduzindo assim a desigualdade global da renda, mesmo que seus ganhos sejam mais baixos do que os dos homens. Na mesma direção, o *boom* das commodities foi uma forte alavanca do crescimento econômico no passado recente, porque gerou demanda por empregos e aumentou o poder de barganha dos trabalhadores, favorecendo ganhos salariais. Além disto, expandiu as receitas governamentais sem que políticas impopulares de taxação fossem necessárias. Sem ignorar a importância destes fatores, este artigo se concentrará sobre as políticas de

inclusão dos *outsiders*, de modo a isolar fatores cujo comportamento pode ser atribuído às decisões dos atores políticos.

A inclusão dos *outsiders* é entendida aqui como a incorporação ao mundo dos direitos sociais. O regime conservador de política social (Esping-Andersen, 1985a) adotado desde os anos 30, mas preservado pelo regime de democracia limitada de 1946 e pelo regime militar (Draibe, 1994; Santos, 1979) produziu uma grande divisão entre *insiders* e *outsiders*. Apenas os inseridos no mercado formal de trabalho eram protegidos pela legislação trabalhista, em um contexto de reduzido tamanho do setor industrial urbano e altas taxas de desocupação (Huber and Stephens, 2012: 78; Roberts, 2012). O vínculo trabalhista era requisito para aposentadorias e serviços de saúde. Por um mecanismo de superposição de vantagens, os *insiders* acumulavam canais de acesso às políticas do Estado, direitos estes dos quais estavam excluídos os *outsiders*. Dispositivos da Constituição Federal de 1988 erodiram a histórica divisão entre *insiders* e *outsiders*, ao eliminar as regras de titularidade que garantiam benefícios previdenciários e direito à saúde apenas aos inseridos no mercado formal de trabalho.

O mecanismo de inclusão dos *outsiders*, contudo, se desdobrou em duas fases distintas. A primeira resulta da conjuntura crítica da transição para a democracia. Dela emerge o capítulo social da Constituição Federal de 1988, que vinculou aposentadorias não-contributivas ao valor do salário mínimo bem como constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. A segunda fase é resultado de mudanças endógenas associadas à criação de categorias de beneficiários destas políticas (*policies*). As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários destas políticas, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, em categorias concentradas de eleitores interessados na expansão das políticas que os favorecem. Dado seu tamanho numérico, estes eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender suas demandas. A competição política por esta categoria de eleitores favorece, por sua vez, sua contínua expansão.

Portanto, os fatores políticos que deram origem às políticas de inclusão dos *outsiders* não são os mesmos que explicam sua trajetória posterior. Se a inclusão dos *outsiders* foi resultado de um fator exógeno, associado à transição democrática, a contínua expansão dos benefícios é melhor explicada pelo fato de que as *policies*

passam a explicar a *politics* (Lowi, 1974), isto é, a convergência dos partidos em torno dos beneficiários destas políticas.

Esta interpretação tem implicações teóricas. Embora a trajetória da redução da desigualdade no Brasil seja compatível com a teoria do eleitor mediano (Downs, 1957; Meltzer & Richard, 1981), a explicitação dos mecanismos de inclusão indica que os eleitores da metade inferior da distribuição, embora possam votar por redistribuição, não têm preferências necessariamente homogêneas.

Em vez, na direção proposta por Rueda (2005), este artigo assume que *insiders* e *outsiders* não partilham das mesmas necessidades, embora possam pertencer à mesma categoria genérica de trabalhadores. Adapto ao caso brasileiro, contudo, a categorização proposta por Rueda (2005), que distingue *insiders* de *outsiders* com base na estabilidade do emprego, própria à regulamentação do mercado de trabalho de muitos países europeus. Neste trabalho, *insiders* são definidos como os cidadãos que são reconhecidos pelo Estado como portadores de direitos sociais, ao passo que *outsiders* são aqueles para com os quais o Estado não tem o dever de garantir proteção social.

O timing da trajetória de redução da desigualdade também desafia a teoria do governo partidário (Bradley et al, 2003; Hibbs, 1977; Huber & Stephens, 2013; Huber et al, 2016). Embora esta seja capaz de explicar a aceleração na redução das desigualdades ocorreu sob governos de esquerda, não é suficiente para explicar a origem das políticas de inclusão dos *outsiders* bem como sua trajetória anterior à posse do Presidente Lula. Um governo de esquerda só assumiu a presidência da República em 2003, com o presidente Lula, ao passo que os efeitos da inclusão dos *outsiders* sobre a desigualdade de renda e o acesso à educação e saúde são observáveis já no início dos anos 90.

Por fim, também desafia a teoria da força parlamentar da esquerda (Esping-Andersen, 1985a, 1985b) posto que as decisões que deram origem às políticas de inclusão dos *outsiders* foram aprovadas em arenas em que a esquerda era francamente minoritária. Diferentemente, são melhor explicadas pelo uso estratégico das regras da arena parlamentar por parlamentares progressistas (Immergutt, 1992; Gomes, 2006), em resposta à politização da desigualdade que acompanhou o processo de redemocratização.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira explicita o conceito de desigualdade e a métrica adotados neste estudo. Assumo que um foco no piso e no meio da escala contínua da distribuição de renda bem como no acesso

a direitos essenciais (transferências, saúde e educação) são estratégias superiores para examinar a trajetória da desigualdade. Desta definição decorre que, se os mais pobres forem beneficiados por transferências de renda dos mais ricos, ou ainda, se serviços antes acessíveis apenas aos mais ricos forem estendidos aos mais pobres, a desigualdade entre ricos e pobres foi reduzida. A segunda seção examina a trajetória da desigualdade de renda e de acesso a serviços essenciais no Brasil no período democrático contemporâneo, isto é, de 1985 a 2014. A seção demonstra que diminuíram a desigualdade de renda e de acesso a direitos essenciais no Brasil sob o regime democrático contemporâneo. Demonstra que os impactos da política de inclusão de *outsiders* sobre a desigualdade teve seu início ainda no início dos anos 90. A terceira seção examina as duas fases em que se desdobrou o mecanismo de inclusão dos *outsiders*, qual seja, sua origem no processo de transição democrática e sua expansão por efeito da competição política por categorias concentradas de beneficiários das políticas constitucionalizadas no final dos anos 80. A conclusão sumariza as principais conclusões do artigo.

Sobre o conceito e a métrica da desigualdade

O projeto *The World Wealth and Income Database*ⁱ desafiou os estudos tradicionais sobre desigualdade de renda, ao recuperar os fundamentos da escola clássica e marxista, sustentando que a desigualdade total deve incluir, para além da renda do trabalho, as rendas derivadas da propriedade do capital, ativos financeiros e propriedades (Alvaredo et al., 2013; Piketty, 2014). Na teoria econômica, este conceito se contrapõe à escola neoclássica que concebe a desigualdade de remunerações como resultado das forças da oferta e demanda. Nesta vertente, a desigualdade de renda seria centralmente explicada pelo prêmio da educação, o qual, por sua vez, seria derivado do descompasso entre oferta e demanda por mão-de-obra qualificada. Logo, o mercado de trabalho seria o objeto a ser estudado para observar a trajetória da desigualdade de renda.

Entretanto, ainda que Thomas Piketty (2014, capítulo sete) tenha estabelecido que o modo mais apropriado de medir a desigualdade de renda consiste em medir a parcela da renda total apropriada pelos diferentes estratos, deu grande centralidade à métrica do "1% mais rico" em *The Capital in the Twenty-first Century*.

Cabe, contudo, perguntar: é apropriado medir o impacto redistributivo da democracia apenas com a métrica do 1% mais rico?

Argumento que há razões teóricas para tomar a métrica do “1% mais rico” como *uma medida entre outras igualmente relevantes*. Em primeiro lugar, esta métrica supõe uma superposição conceitual entre, de um lado, concentração da riqueza, se aceitamos a proposição de Piketty de que a concentração da renda resulta de ganhos derivados de ativos financeiros e propriedades, e, de outro, distribuição da renda, um conceito que requer que todos os ganhos sejam levados em consideração. A consequência analítica de adotar o primeiro é que a redução da desigualdade é obtida se (e apenas se) os mais ricos forem expropriados, um fenômeno que sabemos ocorrer apenas em circunstâncias muito excepcionaisⁱⁱ. A distribuição da renda, por sua vez, é obtida se um estrato mais pobre obtém renda ou serviços, mesmo se muito reduzida, por meio de transferências dos estratos mais ricos.

Em segundo lugar, adotar esta métrica implica assumir que o principal conflito redistributivo opõe os 1% mais ricos aos demais 99%, o que requer relevar a segundo plano -- se tanto -- os conflitos redistributivos *entre* as categoriais sociais representadas nas demais partições da escala contínua da renda. A oposição aos 1% mais ricos converteria os 99% em uma categoria relativamente homogênea, plausivelmente portadora de preferências comuns orientadas a mudar as políticas que concentram a renda em favor dos 1% mais ricos.

Para o caso brasileiro, por exemplo, o excelente estudo de Souza e Medeiros (2015: 127) demonstra que a maior queda na parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico teria ocorrido no pós-II Grande Guerra: de 25% das rendas taxáveis no início dos 1940s para 7% em 1964, uma queda notável em um prazo de 25 anos. A métrica do 1% mais rico nos levaria a concluir ser este o período de menor desigualdade na história brasileira. Ora, nos anos 60, mais de três quartos dos trabalhadores brasileiros tinha de 0 a 3 anos de estudo (Menezes Filho & Kirschbaum, 2015) e cerca de 60% dos trabalhadores não eram protegidos pela legislação trabalhista (Comin, 2015). A escassa oferta de profissionais qualificados garantia principalmente aos provedores masculinos grandes vantagens no mercado de trabalho e, por extensão, no sistema de proteção social. O modelo conservador de política social (Esping-Andersen, 1985a), vigente desde os anos 30, garantia proteção trabalhista bem como aposentadorias e assistência à saúde apenas aos inseridos no mercado formal de trabalho (Santos, 1979). Neste caso, portanto, ignorar as desigualdades entre os 99% menos ricos implica redução

substancial do escopo da análise, do que decorre ignorar parte relevante da dinâmica de produção da desigualdade.

Em terceiro lugar, a redução da desigualdade é o resultado agregado de uma combinação de políticas distintas (Arretche, 2015b); isoladamente, os efeitos de cada política tendem a se concentrar sobre categorias distintas de afetados. As políticas de transferência monetária de renda e de valorização do salário mínimo afetam principalmente os trabalhadores mais baixamente qualificados; as políticas educacionais afetam o meio da distribuição por seu impacto sobre os salários no mercado de trabalho; a renda dos mais ricos, por sua vez, é afetada pelas políticas tributárias e de transmissão de patrimônio (Piketty, 2013). Disto decorre que focar no piso e no meio da distribuição é que nos permite observar o impacto potencial de políticas orientadas a favorecer as categorias sociais negativamente afetadas pela concentração da renda.

Por fim, embora a renda seja requisito essencial para uma vida decente, há sólidas evidências empíricas acerca das relações recíprocas entre renda e acesso a serviços. Tanto a educação afeta a oferta de trabalhadores qualificados quanto a renda dos indivíduos afeta o acesso à educação (Autor, 2014). As políticas educacional e de saúde afetam a renda presente das famílias, na medida em que sua renda real deriva do montante do orçamento familiar destinado a estes itens essenciais. No Brasil, em 2009, o Coeficiente de Gini da renda caía de 0,565, se apenas a renda nominal, impostos e transferências fossem consideradas, para 0,479, caso o gasto social em saúde e educação fosse incluído na mensuração da desigualdade de renda entre os domicílios (Silveira et al., 2013). Em suma, o acesso a serviços públicos afeta a renda presente e a renda futura dos indivíduos.

Qualquer regime de política social produz estratificação social (Esping-andersen, 1990; Marshall, 1950), na medida em que regulamenta não apenas as regras de operação e remuneração no mercado de trabalho, mas também estabelece as condições de acesso a aposentadorias, saúde e educação. Quando estes direitos estão condicionados à renda ou à condição de ocupação, a política social gera um mecanismo de fusão de vantagens, pelo qual algumas categorias sociais acumulam ganhos ao passo que outras acumulam desvantagens. Sob o modelo conservador de política social (Esping-andersen, 1985a), estes direitos sociais estão condicionados ao vínculo empregatício.

Sob tais condições, a desigualdade total é de fato ainda maior do que aquela observada com base exclusivamente na renda, posto que o mecanismo de fusão de

vantagens implica a superposição de diferentes dimensões do bem-estar nos mesmos indivíduos.

Na vigência de regimes de política social, as preferências redistributivas dos indivíduos não decorrem exclusivamente de sua posição na distribuição da renda, como assume a teoria do eleitor mediano. Diferentemente, envolvem questões específicas, tais como proteção no emprego, aposentadorias, acesso à saúde e educação, cujo significado depende essencialmente do lugar que os indivíduos ocupam nos regimes de política social e não apenas na escala contínua da distribuição da renda.

Por estas razões, assumo neste artigo que um foco no piso e no meio da distribuição é uma estratégia relevante para examinar a trajetória da desigualdade de renda (Acemoglu & Robinson, 2015), sem demérito da importância de levar em consideração a parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico. Além disto, assumo que o acesso a políticas básicas -- aqui entendidas como transferências monetárias, saúde e educação -- permite observar a extensão em que a desigualdade entre *insiders* e *outsiders*, característica da estratificação social produzida pelos regimes de política social da América Latina (Huber et al., 2006; Huber & Stephens, 2013) foi de fato reduzida.

Por fim, assumo que a desigualdade é estável quando a distribuição global da renda ou do acesso a serviços essenciais permanece inalterada. Portanto, se os mais pobres forem beneficiados por transferências de renda dos mais ricos, ou ainda, se serviços antes acessíveis apenas aos mais ricos forem estendidos aos mais pobres, a desigualdade entre ricos e pobres foi reduzida.

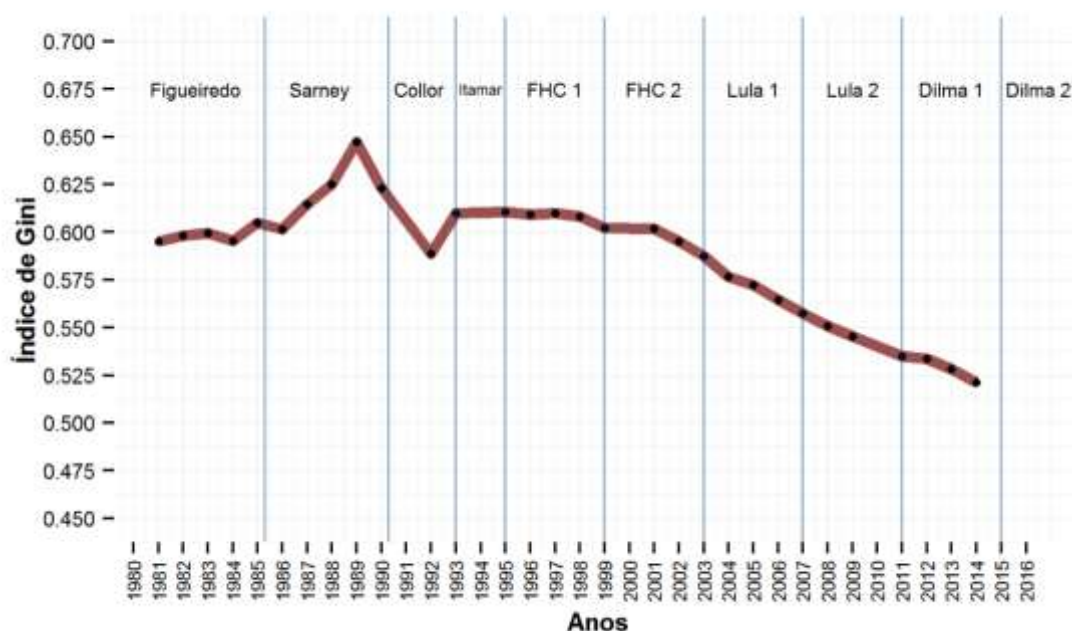
A trajetória da desigualdade no Brasil

Diminuíram a desigualdade de renda e de acesso a direitos essenciais no Brasil sob o regime democrático contemporâneo? As evidências mobilizadas nesta seção indicam que sim.

O coeficiente de Gini é a medida mais usualmente utilizada para observar a desigualdade de renda. Sua trajetória, no período democrático contemporâneo, está apresentado no Gráfico 1, tomando como unidade de observação a renda domiciliar per capita. A fonte dos dados é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada anualmente, exceto nos anos censitários. A escolha da fonte não é casual. Ainda que imprecisos para o topo da pirâmide, dados de *survey* continuam sendo a

única fonte de dados para o cálculo da distribuição total da rendaⁱⁱⁱ. Mais que isto, ainda que, no caso brasileiro, estes dados subestimem o *nível* da desigualdade (Medeiros et al., 2015c), pois subregistram a renda dos mais ricos, permitem uma descrição o mais aproximada possível de sua *trajetória*.

Gráfico 1
Índice de Gini para a renda domiciliar *per capita*
Brasil, 1, 1981-2014



Fonte: PNAD, 1981-2014 (IBGE).

Obs.: As unidades de análise são os domicílios, não os indivíduos. Não parentes do responsável pelo domicílio foram excluídos do cálculo da renda domiciliar *per capita*.

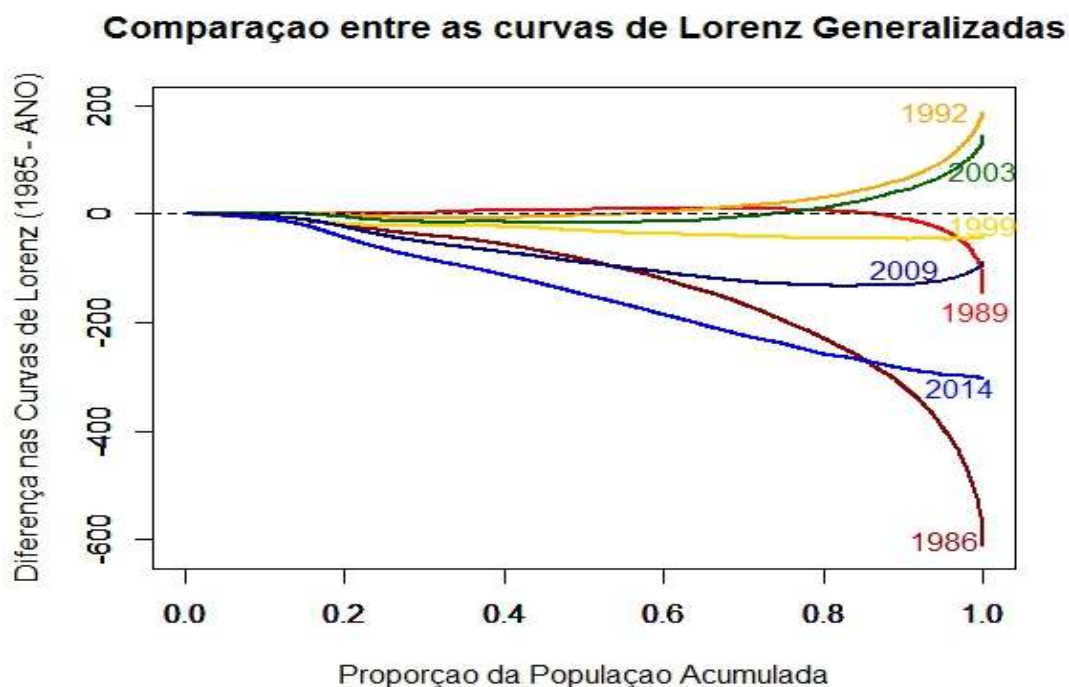
A trajetória da desigualdade de renda no Brasil desafia a teoria do governo partidário. Se é verdade que sua redução se acelerou sob os governos petistas, também é verdade que sua queda se inicia nos anos 90, sob dois governos de orientação conservadora, governos José Sarney e Fernando Collor de Melo. Na mesma direção, o movimento de aceleração que ocorre sob os governos petistas teve sua origem ainda no final do governo Fernando Henrique, em 2001. Em outras palavras, a queda da desigualdade de renda não ocorreu exclusivamente sob governos de esquerda, embora tenha sido de fato acelerada sob tais governos. Portanto, parte da história da redução da desigualdade no Brasil requer explicações adicionais.

Por outro lado, sabemos que um mesmo índice de Gini pode contemplar diferentes modalidades de distribuição. A curva de Lorenz, por sua vez, permite

observar quanto cada fração detém da renda total. Assim, quando comparamos duas curvas de Lorenz, podemos examinar se um estrato da população aumentou ou diminuiu sua participação na distribuição total da renda. A curva de Lorenz generalizada, por sua vez, tem a vantagem de permitir a comparação de níveis de bem-estar, o que é mais adequado quando o período a ser coberto envolve grandes variações no nível da atividade econômica.

Os gráficos 2 e 3, abaixo, apresentam as diferenças na curva de Lorenz generalizada, tomando como base o ano de 1985, ano de posse do primeiro presidente civil, José Sarney. A fonte dos dados é, mais uma vez, a PNAD. Neste caso, entretanto, os dados dos gráficos 2 e 3 se referem à renda individual, de todas as fontes, deflacionada para 2014. Para os propósitos desta análise, a renda individual é superior à renda domiciliar per capita, porque esta última esconde as desigualdades de ganhos associadas a gênero, cor e idade, que ocorrem no interior dos domicílios. O gráfico 2 apresenta toda a distribuição, ao passo que o gráfico 3 foca na metade inferior da distribuição.

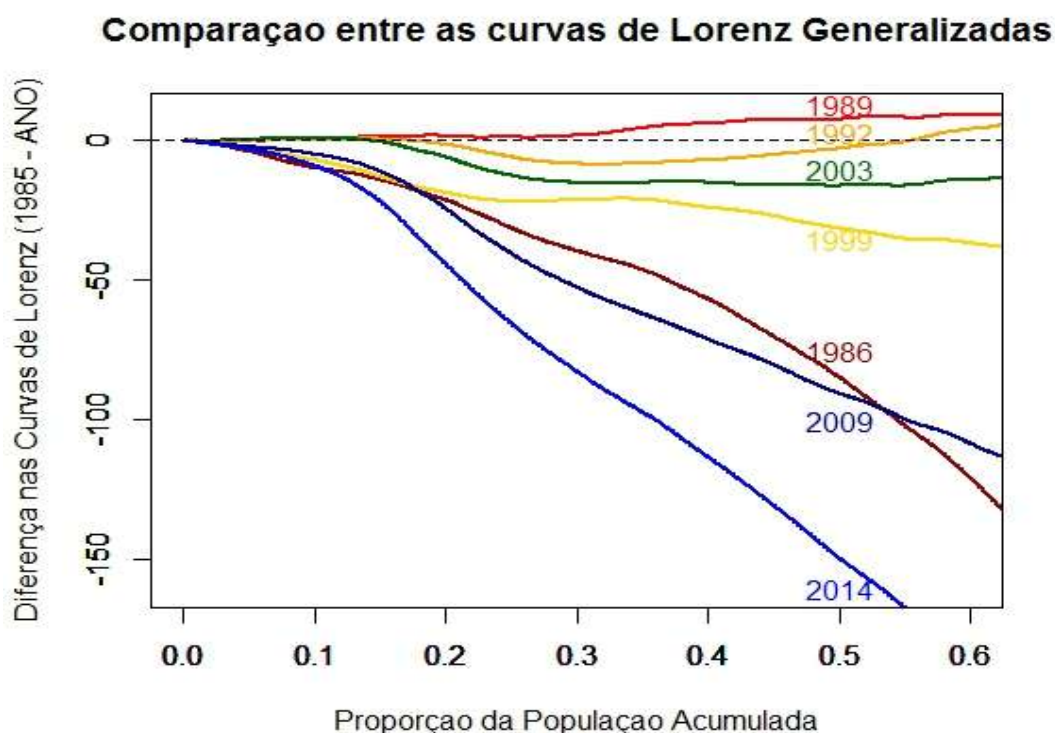
Gráfico 2



Fonte: IBGE, PNAD, 1985-2014

Como devem ser lidas as informações fornecidas pela comparação entre curvas de Lorenz generalizada? Se temos um ano-base, que neste caso é 1985 (linha tracejada), a desigualdade aumenta quando a curva referente ao ano que está sendo comparado está acima da linha tracejada; neste caso, 1989, 1992 e 2003. Simetricamente, a desigualdade diminui quando a linha referente ao ano de interesse está abaixo da linha do ano-base; neste caso, os demais anos identificados nos gráficos. Observe-se, entretanto, que a linha de alguns anos cruza o ano-base, 1985, estando simultaneamente abaixo e acima da linha tracejada. Este é, por exemplo, o caso dos anos 1989, 1992 e 2003. Neste caso, os decis que correspondem à área acima do ano-base tiveram redução do bem-estar ao passo que os decis que correspondem à área abaixo da linha tracejada tiveram aumento do bem-estar. Dado que nosso interesse analítico se concentra no piso e no meio da distribuição, o gráfico 3 permite identificar com mais clareza a área que corresponde aos mais pobres.

Gráfico 3



Fonte: IBGE, PNAD, 1985-2014

Os gráficos mostram que, sob a democracia, a redução da desigualdade de renda beneficiou todos os estratos de renda, como demonstra a curva que compara a desigualdade em 1985 (linha tracejada) com 2014. Sabemos que os ganhos de renda dos mais ricos estão subestimados pelo emprego de dados de survey. Entretanto, o fato de que os estratos superiores tenham obtido a maior parcela dos ganhos em bem-estar não é incompatível com o fato de que o piso e o meio da distribuição também tenham obtido uma parcela da redução da desigualdade.

O foco no piso da distribuição (gráfico 3) revela que estes ganhos atingem até mesmo aqueles que estão abaixo do 1o. decil (observe-se que estes dados se referem à renda individual de indivíduos de mais de 15 anos; logo, compreende jovens sem renda, não necessariamente pobres).

Observe-se que a queda da desigualdade de renda ocorre já em 1992, um ano que, tal como 2003, teve um desempenho econômico fraco. O foco na base da distribuição (gráfico 3) revela que, em 1992 a queda da desigualdade é explicada por ganhos apropriados pela metade inferior da distribuição, evidenciada pela pequena barriga em relação à linha tracejada, 1985, que começa no 2o. decil e fecha no 5o. O mesmo fenômeno ocorre em 2003, com a diferença que neste ano a redução da desigualdade é ainda maior, quando comparada a 1985, e que -- detalhe importante -- a faixa beneficiada se estende do 15o. percentil ao 8o. decil.

A despeito da subestimação dos ganhos dos mais ricos, é inequívoca a inferência de que o piso e o meio da distribuição se beneficiaram da redução da desigualdade de renda, *mesmo em um contexto de queda da atividade econômica*.

Que mecanismos explicam que a redução da desigualdade de renda em favor dos mais pobres tenha ocorrido em contextos recessivos? Em 1992, começaram a ser pagas as pensões não-contributivas vinculadas ao salário mínimo, em atendimento às disposições constitucionais de 1988^{iv}, ao passo que, em 2003, dois mecanismos estavam em operação: as pensões vinculadas ao salário mínimo e o comportamento do mercado de trabalho.

O foco na trajetória de longo prazo e no piso da distribuição revela que o impacto redistributivo das pensões não-contributivas se inicia em 1992, beneficiando indivíduos cuja posição na distribuição está bem abaixo da posição do eleitor mediano. Não temos dados para 1991 (ano de coleta censitária), mas o exame dos micro-dados da PNAD, para 1990, revela que 1992 inaugura um novo padrão da escala contínua da distribuição de renda, que se mantém até 2014: aumenta monotonicamente o número de

estratos cuja renda está indexada ao salário mínimo, sendo este aumento mais que proporcional para a população feminina. Isto é, um contingente crescente de adultos -- em particular mulheres -- tem suas rendas vinculadas ao salário mínimo. Se isolamos as rendas provenientes do mercado de trabalho, temos que esta indexação ocorre simultaneamente nas pensões e para trabalhadoras baixamente qualificadas.

Dada a retração econômica, é razoável supor que a indexação das pensões não-contributivas ao salário mínimo valorizou o salário de reserva na faixa baixamente qualificada do mercado de trabalho. Na mesma direção, a partir de 1992, inicia-se um processo de progressiva eliminação da desigualdade de renda por gênero e por cor na base da pirâmide social. Em 2012, a razão de renda entre homens e mulheres, bem como entre brancos e não-brancos, para os estratos cuja renda estava vinculada ao valor do salário mínimo, era igual a 1, ou seja, desigualdade eliminada (Arretche, 2015b, pp. 439ss).

Na verdade, estes dados revelam que há uma subestimação do papel das transferências governamentais na interpretação que atribui ao controle da inflação um papel central na redução da pobreza -- leia-se, o Plano Real implementado no governo FHC (Barros, 2000; Ferreira, 2007; Rocha, 2007). Esta interpretação subestima o papel desempenhado pela inclusão dos *outsiders*, via vinculação das pensões ao salário mínimo. A pequena barriga em torno do 2o. decil observada pela diferença na desigualdade de bem-estar entre 1985 e 1999 (gráfico 3) é, em boa medida, explicada pela expansão monotônica dos beneficiários das pensões e compensações vinculadas ao salário mínimo.

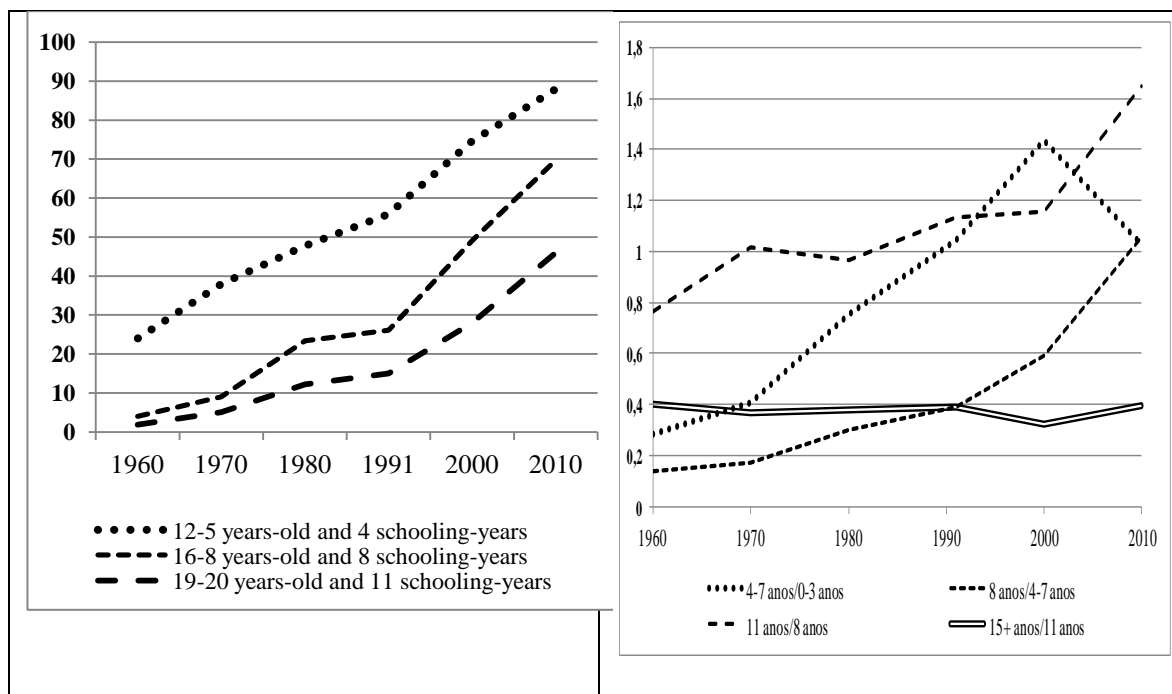
Os gráficos 2 e 3 também revelam que parte importante da área de redução da desigualdade com aumento do bem-estar do período democrático contemporâneo beneficiou o meio da distribuição, isto é, não apenas os trabalhadores baixamente qualificados. De fato, grande parte da redução da desigualdade de renda ocorreu no mercado de trabalho, se estendendo até os estratos mais altos de renda (Soares, 2010). Esta se inicia no final dos anos 90 e está associada à massiva expansão da oferta de ensino, a partir de meados dos anos 90.

Para a compressão salarial no mercado de trabalho, a queda nos retornos educacionais teve um papel importante (Ferreira et al., 2007; Menezes Filho & Kirschbaum, 2015; Soares, 2006). Para o nosso propósito, interessa destacar que há um lag temporal entre a oferta educacional e seu impacto no mercado de trabalho,

diferentemente do que ocorre com as políticas de transferência de renda ou de valorização do salário mínimo, cujo efeito é imediato.

Como pode ser observado no gráfico 4, uma inclinação positiva da curva de expansão da oferta educacional por faixas de idade se inicia nos anos 90. Em 1990, pouco mais de metade da população com idade entre 12 e 15 anos completava 4 anos de estudos, ao passo que esta atingiu quase 90% em 2010 (gráfico à esquerda). Como consequência, a razão entre os que completaram 7 anos de estudo em relação àqueles com menos de 3 anos de estudo na população economicamente ativa (PEA) sobe para 1,4 em 2000 (gráfico à direita). Isto significa que, se em 1960, os que tinham até 7 anos de escolaridade eram 20% dos que contavam com até 3 anos de estudo, em 2000, a oferta dos primeiros no mercado de trabalho era 1,4 vezes superior aos muito baixamente qualificados. Portanto, o prêmio dos mais escolarizados tenderia a cair, devido à redução de sua escassez, tendo como efeito uma maior compressão salarial, isto é, uma redução do nível da desigualdade no mercado de trabalho.

Gráfico 4
Trajetórias das taxas de escolarização por idade
Brasil - 1960-2010



Extraído de: Menezes Filho e Kirschbaum (2015)

Fonte: Censos Demográficos 1960-2010. (Tabulações Especiais do CEM)

Esta razão cai para 1 entre 2000 e 2010 porque a expansão da escolaridade no ensino fundamental completo apresenta maior inclinação da curva a partir de 1990, passando de cerca de 25% dos jovens entre 16 e 18 anos de idade para 70% (gráfico à esquerda). Isto significa que a razão entre trabalhadores com ensino fundamental completo na PEA aumenta de 0,4 em 1990 para 1 em 2010 (gráfico à direita).

Na mesma direção, os jovens com ensino médio completo saltam de cerca de 15% em 1990 para mais de 40% em 2010 (gráfico à esquerda), sendo seu efeito sobre a escassez de trabalhadores com 11 anos de escolaridade em relação àqueles com ensino fundamental completo na PEA claramente identificada em 2010, quando a razão entre estes dois estratos na PEA passa a ser de 1,6 (gráfico à direita).

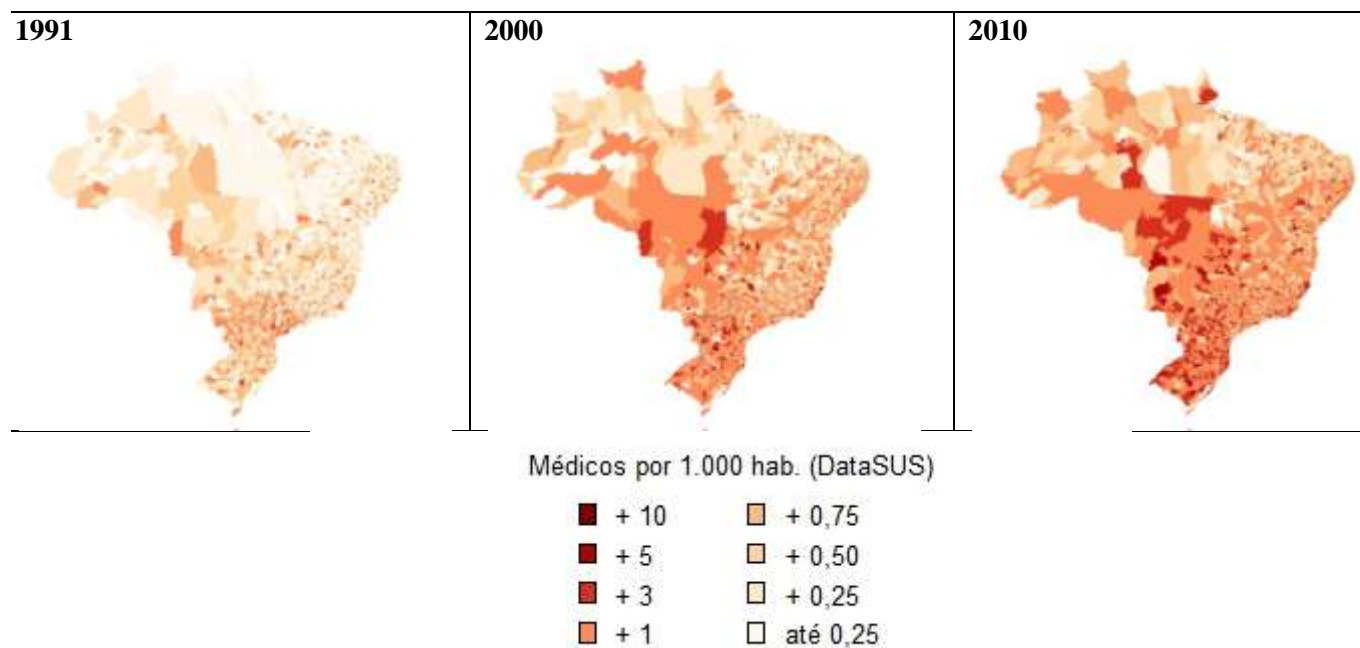
Não podemos esquecer que o efeito destas mudanças na composição educacional da PEA podem se traduzir em compressão salarial, isto é, redução da desigualdade das rendas oriundas do mercado de trabalho, mas não necessariamente em aumentos salariais. Estas dependem do aumento da demanda por trabalhadores, o que ocorre sob expansão econômica. Nesta dimensão, o boom das commodities teve um impacto importante.

Na saúde, a inclusão dos *outsiders* ocorreu com o dispositivo constitucional que criou o Sistema Único de Saúde. A Constituição de 1988 substituiu um modelo de seguro por um sistema público, universal e gratuito. Até 1988, quando o direito à saúde pública era baseado no seguro, apenas os trabalhadores do mercado formal bem como os contribuintes autônomos tinham direito a cuidados médicos. Nos anos 1980, os trabalhadores formais eram cerca de 40% do total da população ocupada (Curi & Menezes Filho, 2006). Os 60% restantes, por sua vez, não apenas eram excluídos dos benefícios como contribuía para seu financiamento. Sob o modelo de substituição de importações, os custos da proteção social dos *insiders* eram transferidos para os preços dos produtos, e, portanto, pagos por todos os consumidores. O acesso universal e gratuito, por sua vez, expandiu os beneficiários para a totalidade da população, e, portanto, incluiu os *outsiders*.

O mapa 1 compara o percentual de médicos por 1.000 habitantes nos municípios brasileiros nos três anos censitários pós-redemocratização. Este é um indicador da oferta de serviços. O mapa mostra claramente que a expansão desta oferta ocorre entre 1991 e 2000, ao passo que a redução da desigualdade territorial ocorre entre 2000 e 2010. Em 1991, a oferta era não apenas limitada como centrada na região Sudeste, notadamente São Paulo. Em 2000, a presença de médicos do SUS nas regiões Sul, Sudeste e Centro-

oeste é marcadamente maior do que nas regiões Norte, Nordeste e norte do Estado de Minas. Em 2010, a limitada oferta de médicos está concentrada principalmente na região Norte.

Mapa 1
Número de médicos por 1000 habitantes, Brasil – 1991-2010 (DataSUS)



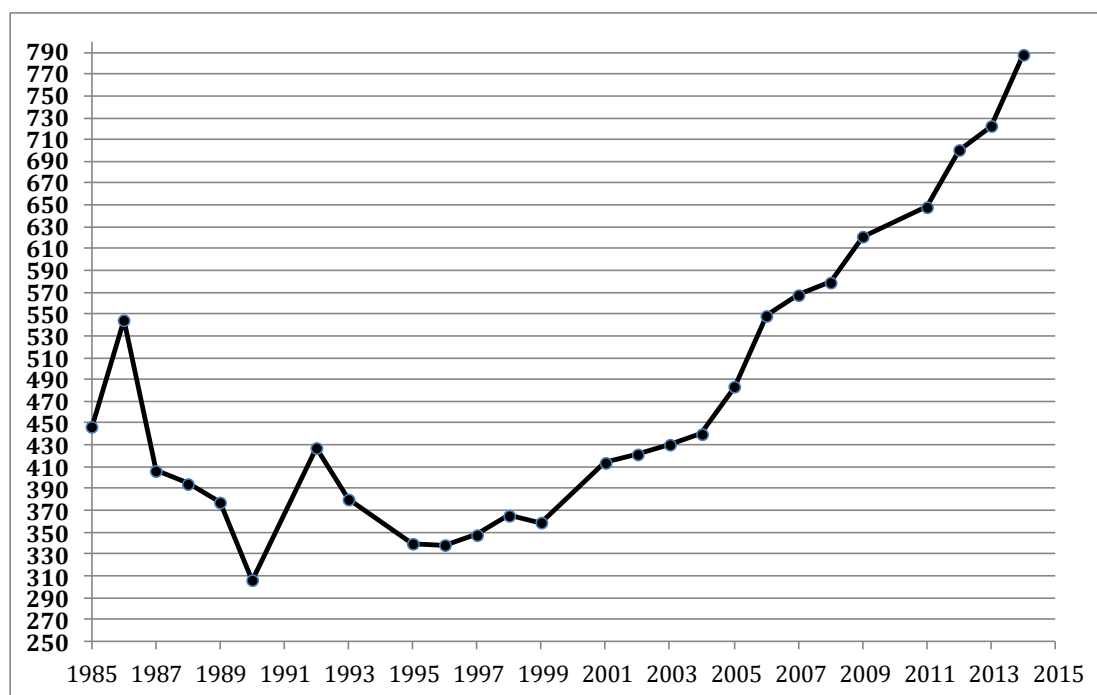
Fonte: IBGE. Censos Demográficos 1970-2010. PNAD. (Tabulações especiais do CEM).

Em suma, em 1985, no início do regime democrático, os níveis de desigualdade no Brasil eram maiores do que o enfoque exclusivo na dimensão renda permite observar. O mecanismo de superposição de vantagens, pelo qual o acesso aos serviços essenciais era desigualmente distribuído em favor das faixas superiores de renda, não era um produto direto da qualificação para o mercado de trabalho. Em vez, era o regime de política social vigente que produzia uma grande divisão entre *insiders* e *outsiders*, ao condicionar o direito à saúde pública e as aposentadorias à vinculação ao mercado formal de trabalho, em um contexto de reduzido tamanho do setor industrial urbano e ocupação dos trabalhadores baixamente qualificados via trabalho informal (Santos, 1979; Draibe, 1984). Além disto, os níveis de escolaridade eram muito baixos, sendo o acesso fortemente associado à origem social dos alunos (Ribeiro et al., 2015).

Portanto, a queda da desigualdade, seja na dimensão renda – via transferências governamentais e compressão salarial –, seja na dimensão de acesso a serviços – de

saúde e educação – ocorre incrementalmente a partir do início dos anos 90. Ainda que cada dimensão tenha uma trajetória específica – no que diz respeito ao timing e aos fatores que o explicam --, o fato é que o mecanismo de inclusão dos *outsiders* tem sua origem já no início dos anos 90.

Gráfico 5
Valor Real do Salário Mínimo - 1985-2014 (em R\$ 1)



Fonte: Ipeadata.

Nota: Valor do salário mínimo, para setembro de cada ano, deflacionado para setembro de 2014.

Sob os governos do Partido dos Trabalhadores (Presidente Lula, 2003-6 e 2007-10, e Dilma Rousseff, 2011-4), ocorreu a maior redução da desigualdade de renda em favor dos mais pobres do período democrático, bem como uma expansão importante do acesso a serviços de educação (gráficos 3) e saúde (mapa 1).

Entretanto, *as políticas de inclusão dos outsiders* começaram a ser implementadas sob governos conservadores. Para além da incorporação da titularidade à pensões não-contributivas sob o governo Sarney, uma política de valorização do salário mínimo no segundo mandato do presidente Fernando Henrique, a partir de 1999, (gráfico 5), assim como reformas que aceleraram a universalização do acesso à educação foram adotadas em seu primeiro mandato^v. Como mostra o gráfico 4, a inclinação da curva de expansão do ensino fundamental e médio antecede, em mais de

uma década, a posse do primeiro governo de esquerda, em 2003. Como mostra o mapa 1, a expansão dos serviços de saúde ocorreu já nos anos 90.

A política das políticas de inclusão

A seção anterior demonstrou que, se abrimos a caixa preta da trajetória de queda da desigualdade no Brasil, temos que encontrar explicações adicionais às proposições apresentadas pelas teorias do eleitor mediano e do governo partidário. A trajetória de queda das desigualdades – de renda e de acesso a serviços -- teve sua origem já no início na década de 90, como desdobramento de disposições da Constituição Federal de 1988, que beneficiaram eleitores cuja posição na escala contínua da distribuição está distante do eleitor mediano e mais próxima do piso da distribuição.

Decisões tomadas na Assembleia Constituinte foram centrais para esta trajetória: a vinculação do piso das pensões, contributivas e não-contributivas, ao valor do salário mínimo e a universalização do acesso à educação e saúde. Ambas as decisões romperam com um paradigma de política social vigente até então, que produzia uma grande divisão entre *insiders* e *outsiders*, pela qual apenas os inseridos no mercado de trabalho tinham direitos previdenciários e a limitada oferta de educação condicionava seu acesso aos estratos superiores de renda.

A política de inclusão dos *outsiders* se desdobrou em duas fases distintas. A primeira ocorreu na transição para a democracia, da qual resulta o capítulo social da Constituição Federal de 1988, que vinculou aposentorias não-contributivas ao valor do salário mínimo bem como constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. A segunda fase é resultado de mudanças endógenas associadas à criação de beneficiários que resultam das deliberações sobre políticas (*policies*) da CF 88. As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários destas políticas em categorias concentradas de eleitores, para cujas preferências convergem partidos conservadores e de esquerda.

A inclusão dos outsiders na redemocratização

Regimes de proteção social produzem estratificação social (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1990). Em contextos em que o setor industrial urbano é reduzido e o

desemprego é elevado, regimes de política social que condicionam direitos sociais ao vínculo empregatício produzem uma divisão entre *insiders* e *outsiders*, por meio de um mecanismo de superposição de vantagens que favorece os trabalhadores melhor qualificados no mercado de trabalho.

Sob tais condições, dois mecanismos restringem a mobilização política orientada para políticas redistributivas. A estrutura de classes restringe o eleitorado potencial dos partidos de esquerda (Huber and Stephens, 2012; Roberts, 2012). Se a classe operária não constituiu a maioria do eleitorado em nenhuma sociedade (Przeworski, 1985), a ocupação industrial e na construção civil no Brasil nunca passou de um quarto dos ocupados (Comin, 2015, tabela 1). Combinado à tardia universalização do sufrágio e aos regimes autoritários, o limitado tamanho do setor industrial urbano desfavoreceu a emergência de partidos de massa orientados para políticas redistributivas.

Além disto, por um legado do regime de política social, a metade inferior na escala contínua da distribuição da renda não partilha das mesmas preferências. Rueda (2005) argumenta que os anos 70 inauguram uma divisão entre *outsiders* e *insiders* na classe trabalhadora das democracias industrializadas, derivada da emergência do desemprego em larga escala em um ambiente de proteção da estabilidade do emprego via regulamentação do mercado de trabalho. Na América Latina, entretanto, a divisão entre *insiders* e *outsiders*, é, na verdade, uma característica estrutural dos regimes de proteção social, *desde sua origem*. Resulta desta divisão que, embora *insiders* e *outsiders* possam votar por redistribuição, dada sua posição contígua na escala contínua da distribuição da renda, como prevê a teoria do eleitor mediano, não partilham das mesmas preferências quanto ao conteúdo substantivo das questões que estão em jogo nas disputas eleitorais.

No caso brasileiro, por exemplo, os *insiders* não se mobilizaram pela criação dos sistemas universais de saúde, posto que já contavam com sistemas de seguro vinculados ao emprego formal (Arretche, 2004), ao passo que esta era uma necessidade vital para reduzir a insegurança dos *outsiders*. Na década de 60, os órgãos de representação dos *insiders* vetaram iniciativas parlamentares orientadas a reduzir suas distinções de status no sistema previdenciário (Santos, 1979).

Em suma, o limitado tamanho do setor industrial urbano combinado à estratificação de interesses entre a base e o meio da pirâmide social, produzida pelo regime conservador de proteção social, tenderia a tornar pouco provável que a universalização do sufrágio convertesse a ampla coalizão redistributiva esperada pela

teoria do eleitor mediano em uma categoria com interesses comuns no que diz respeito aos temas redistributivos da agenda política. No caso brasileiro, as dificuldades de mobilização política dos *outsiders* tornariam muito improváveis mudanças endógenas na direção das políticas de inclusão.

Foi no contexto da transição para a democracia que as principais decisões de inclusão dos *outsiders* foram tomadas, decisões estas que criaram categorias concentradas de beneficiários com elevada probabilidade de participação eleitoral.

A extensão do direito de voto aos analfabetos, facultativa, foi aprovada na mesma emenda constitucional, no. 25/85, que regulamentou as regras eleitorais das futuras competições. Não é explicada pelo poder parlamentar da esquerda, contudo. Somados, os partidos de esquerda tinham 31 cadeiras para um total de 479 na Câmara dos Deputados, e haviam elegido apenas 1 senador nas eleições de 1982^{vi}. Em vez, o partido de sustentação do regime militar ainda contava com a maioria das cadeiras no Congresso. Sem seu apoio, ainda que parcial -- pois decisão do Tribunal Superior Eleitoral (no. 12.028) de dezembro de 1984 eliminou a punição para infidelidade partidária -- esta emenda constitucional não teria sido aprovada.

A transição democrática no Brasil foi caracterizada por intensa mobilização contra a desigualdade e a limitada participação política, cuja origem era atribuída ao regime militar (Almeida, 1995; Draibe, 1994). Na verdade, mesmo entre os setores conservadores havia uma percepção de que a democracia não seria sustentável se não comportasse políticas de combate à pobreza (Lamounier, 1987). Assim, tanto a universalização do sufrágio quanto as políticas de inclusão podem ser melhor compreendidas como resultado da politização da desigualdade que acompanhou o processo de transição democrática no Brasil.

A inclusão dos *outsiders* pela aprovação dos sistemas universais de saúde e educação e pela vinculação das pensões ao valor de 1 salário mínimo nas deliberações da Assembleia Constituinte também não é explicada pelo poder parlamentar da esquerda. Somados, os partidos de esquerda contavam com 48 cadeiras para um total de 559 constituintes^{vii}.

Em vez, estas decisões são explicadas pelo uso estratégico das regras de deliberação da Assembleia Constituinte, pelo qual uma minoria de parlamentares ocupou as posições de relatoria das comissões temáticas da área social. Sandra Gomes (2006) demonstra como o primeiro Regimento Interno da Assembleia Constituinte, sob o qual grande parte do que veio a ser o texto constitucional foi formulada, permitiu que

uma minoria de parlamentares pudesse aprovar suas preferências nas subcomissões e comissões temáticas, transferindo aos setores conservadores o ônus do veto no plenário.

Portanto, a politização da desigualdade que acompanhou o processo de redemocratização não é condição suficiente para explicar a aprovação de medidas que contrariassem as preferências da maioria conservadora em uma arena tão decisiva quanto a da Assembleia Constituinte. O uso estratégico das regras da arena parlamentar, acompanhado da grande visibilidade das deliberações favoráveis às medidas de inclusão, ainda nas fases de tramitação das propostas, foi decisivo para que estas medidas não fossem vetadas pela maioria conservadora no plenário que deliberou a aprovação do texto final da Constituição Federal de 1988 (Gomes, 2006).

A convergência em torno dos beneficiários das políticas

Os fatores que deram origem às políticas de inclusão dos outsiders não são os mesmos que explicam sua sobrevivência. A distinção entre *insiders* e *outsiders* não mais existe na arena eleitoral, mas suas preferências são distintas no que diz respeito às políticas concretas. Uma vez incluídos na arena eleitoral, os beneficiários das pensões e benefícios indexados ao salário mínimo e dos sistemas universais de saúde e educação representam um grande número de eleitores. Cerca de 25% dos 65 milhões de domicílios brasileiros recebem recursos do Programa Bolsa Família e estão espalhados entre os 40% mais pobres da população brasileira. Outros 25% dos domicílios tem algum membro que recebia um salário mínimo em 2014 (R\$724), seja através do mercado de trabalho, por aposentadoria, pensão ou Benefício de Prestação Continuada. Se somarmos os domicílios que recebem Bolsa Família com os que recebem um salário mínimo, chegamos à metade da população brasileira!

Não é, portanto, sua provável localização na posição mediana da distribuição de renda que explicaria a convergência dos partidos em torno de suas preferências; mas, diferentemente, o fato de que as políticas criadas pela CF 88 criaram categorias concentradas de beneficiários, com alta probabilidade de participação, e, portanto, com potencial de ser decisivo em uma eleição majoritária.

A participação eleitoral dos muito pobres, baixamente qualificados e precariamente inseridos no mercado de trabalho tornou-se altamente provável. Limongi et al. (2015, p. 29). demonstram que, de 1990 até 2010, as taxas de alistamento se aproximam de 100% da população acima de 18 anos, ao passo que as taxas de

comparecimento eleitoral giram em torno de 80% (idem, p. 39), com tendência crescente de redução das desigualdades nas taxas de comparecimento entre os estados brasileiros (idem, p. 41). Portanto, diferentemente do previsto por Rueda (2005) para as democracias pós-industriais, no Brasil, os (ex)*outsiders* passaram a ser politicamente relevantes com a universalização do sufrágio.

Dada a concentração da renda, a base eleitoral dos partidos conservadores não pode se restringir aos empregadores e à classe média. Na verdade, sua orientação programática é contrária às vantagens acumuladas pelos (antigos) *insiders*, em particular na legislação trabalhista e previdenciária. Por outro lado, dado o tamanho limitado do setor industrial urbano, os partidos de esquerda não podem mobilizar apenas os trabalhadores organizados e sindicalizados, base tradicional do Partido dos Trabalhadores. Nestas condições, partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender as demandas dos eleitores dependentes dos programas de transferência de renda vinculados ao salário mínimo bem como das políticas universais de saúde e de educação.

A tabela 1 apresenta dados sobre a tramitação parlamentar de matérias no Congresso, distinguindo as duas casas legislativas, referentes aos temas de saúde, educação e salário mínimo, para o período 1990-2015. Estas somam 250 iniciativas legislativas, representando 3% do total de matérias que tramitaram nas duas casas no período. Número tão restrito é explicado pelo critério de seleção. Foram selecionadas apenas matérias referentes a estes temas, caracterizadas por alta visibilidade, que beneficiavam categorias concentradas de beneficiários, mesmo que dispersos no território, com potencial de trazer benefícios tangíveis para o bem-estar dos indivíduos^{viii}.

De um total de 250 matérias com alta visibilidade nas áreas de educação, saúde e reajuste do valor do salário mínimo, apenas 46 tiveram alguma votação nominal, representando menos de 20% do total^{ix}. Isto significa que mais de 80% das matérias não tiveram um único dispositivo no projeto, no substitutivo do relator ou nas emendas apresentadas que tenha um inciso sequer para o qual tenha sido solicitada votação nominal na Câmara dos Deputados. No Senado, esta taxa é ainda mais baixa, não passa de 0,5% das matérias sob tramitação.

A solicitação de votação nominal pode estar associada a diersas estratégias, entre as quais, tornar visível o comportamento dos parlamentares, impondo aos adversários o ônus eleitoral de seu voto. No regimento da Câmara dos Deputados e do Senado, a

solicitação de votação nominal é um recurso acessível a qualquer minoria, mesmo que muito reduzida. Na Câmara dos Deputados, votações nominais podem ser requeridas por um centésimo dos membros da Casa (6 parlamentares), ainda que votações nominais somente possam ocorrer a intervalos de 1 hora. No Senado, uma minoria de apenas 3 senadores é suficiente para a exigência de uma votação nominal.

Tabela 1
Tramitação de matérias sobre Saúde, Educação e Salário Mínimo
Congresso Brasileiro - 1990-2015

| | Câmara dos Deputados | | | | | Senado Federal | | | | |
|----------------|----------------------|------|------|---|-------|----------------|------|------|---|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | Total | 1 | 2 | 3 | 4 | Total |
| Votação | | | | | | | | | | |
| Nominal | 20 | 15 | 11 | 0 | 46 | 3 | 2 | 1 | 0 | 6 |
| % | 0,14 | 0,17 | 0,57 | 0 | 0,18 | 0,02 | 0,02 | 0,05 | 0 | 0,02 |
| Total | 136 | 86 | 19 | 9 | 250 | 136 | 86 | 19 | 9 | 250 |

Fonte: Banco de Dados Legislativo do CEBRAP

Notas: (1) Educação; (2) Saúde; (3) Salário Mínimo; (4) Saúde e educação

Assim, na vigência de baixos custos para solicitação deste tipo de votação, podemos inferir que tão baixas taxas de votações nominais em matérias de alta visibilidade indicam que o número de insatisfeitos com o conteúdo das matérias sob tramitação, interessados em adotar uma estratégia de tornar visível o voto de potenciais adversários das medidas de inclusão foram marginais neste período de expansão dos direitos sociais.

A taxa mais elevada com relação ao valor de reajuste do salário mínimo é expressão de uma estratégia da oposição -- a qualquer dos governos, de Fernando Henrique a Dilma Rousseff, passando por Lula -- de votar por um valor superior à capacidade de gasto do incumbente, de modo a produzir desgaste a governos constrangidos por restrições fiscais (Flores, 2016). Longe de contrariar esta interpretação, na verdade, a confirma.

Argumento, portanto, que a competição política por esta categoria de eleitores favoreceu a expansão das políticas de inclusão dos *outsiders*. A convergência partidária em torno das preferências destas categorias de eleitores explica porque a redução das desigualdades teve até aqui um caráter incremental e não possa ser tributada exclusivamente aos governos de esquerda.

Entretanto, a viabilidade eleitoral da esquerda desempenha um papel importante na competição política pelos eleitores de mais baixa renda. Tal como em outros países da América Latina, no Brasil, foram os partidos de esquerda que politizaram a desigualdade (Roberts, 2012). No Brasil, os partidos de esquerda foram mais bem sucedidos em mobilizar o eleitorado do piso da distribuição (Hunter & Power, 2007). O Partido dos Trabalhadores foi ao segundo turno em todas as eleições presidenciais a partir de 1989, tendo conquistado a presidência da república em 2003. Por esta razão, inscreveram o tema da inclusão na agenda política.

Conclusões

O regime democrático contemporâneo não reduziu a parcela da renda total apropriada pelo 1% mais rico no Brasil. Tomar esta medida como *única* métrica do impacto do regime democrático contemporâneo sobre a desigualdade implicaria, contudo, ignorar o abrangente processo de inclusão social que ocorreu no Brasil como desdobramento de políticas originadas nas deliberações da Constituição Federal de 1988.

Este teve impacto sobre a desigualdade de renda, ao garantir transferências monetárias vinculadas ao valor do salário mínimo para trabalhadores com inserção precária no mercado de trabalho, assim como reduziu o prêmio da educação, ao limitar o impacto da origem social sobre o acesso à educação. Também teve impacto sobre a desigualdade entre os cidadãos, ao eliminar a barreira de titularidade produzida pelo regime conservador de política social adotado nos anos 30, que vinculava o direito à previdência e à saúde à inserção no mercado formal de trabalho. Este foi um processo de *inclusão dos outsiders*.

Seus mecanismos de operação desafiam a capacidade explicativa das teorias do eleitor mediano, do governo partidário e da força parlamentar da esquerda. Diferentemente, o processo de inclusão teve início já nos anos 90, sem a presença de um governo de esquerda ou da força parlamentar da esquerda no parlamento. O papel da esquerda neste processo parece ter sido importante para politizar o tema da desigualdade e ameaçar eleitoralmente os partidos conservadores.

Na verdade, qualquer teoria monocausal sobre a queda da desigualdade tende a ser insuficiente. Esta é resultado de múltiplos mecanismos, entre os quais, sem dúvida,

a adoção de políticas. O peso eleitoral de categorias concentradas de eleitores parece ter um papel decisivo para sua adoção.

Referências

- ACEMOGLU, Daron and ROBINSON, James A (2015), "The Rise and Decline of General Laws of Capitalism". *Journal of Economic Perspectives*, 29, 1: pp. 3-28.
- ALMEIDA, Maria Herminia T. (1995), "Federalismo e políticas sociais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10, 28: 88-108.
- ALVAREDO, Facundo; ATKINSON, Anthony B; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel (2013). "The top 1 percent in international and historical perspective". *Journal of Economic Perspectives*, 27, 3: 3-20.
- ARRETCHE, Marta (org.). (2015a), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Editora UNESP.
- ARRETCHE, Marta (2015b). Conclusões. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015, p.423-455
- ARRETCHE, Marta (2014). "Déficit de representação ou falta de consensos mínimos: o que paralisa as políticas". *Interesse Nacional*, 7, 26: 15-23.
- ARRETCHE, Marta (2004). "Toward a unified and more equitable system: health reform in Brazil", in R. Kaufmann & J. Nelson (ed.), *Crucial needs, weak incentives*, Washington/Baltimore/London: Woodrow Wilson Center/John Hopkins University Press.
- AUTOR, D. H. (2014). "Skills, education, and the rise of earnings inequality among the "other 99 percent". *Science*, 344, 6186: 843-850.
- BARROS, Ricardo P. de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane (2000). "Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15, 42: 123-42.
- BARROS, Ricardo P. de; Carvalho, Mirela de; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane (2006), "Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira". *Econômica*, 8, 11: 117-47.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel (2007), "O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira", in Ricardo P. Barros; Miguel N. Foguel; Gabriel Ulyssea (orgs), *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília, IPEA, v. 2, p. 131-145.
- BARTELS, Larry M. (2008). *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton, Princeton University Press.
- BATISTA, Cristiane (2008). "Partidos Políticos, Ideologia e Política Social na América Latina: 1980-1999", *DADOS. Revista de Ciências Sociais*, Vol. 51, no 3, 2008, pp. 647 a 686.
- BRADLEY, David; HUBER, Evelyne; MOLLER, Stephanie; NIELSEN, François; STEPHENS, John (2003). Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies, *World Politics*, 55 (2): 193-228.
- CARVALHO, José Murilo (2001). *Cidadania no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- COMIN, Alvaro (2015). "Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil ", in Marta Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Editora UNESP, pp. 309-34.
- CURI, A. ; MENEZES FILHO, N. A. (2006). O Mercado de Trabalho Brasileiro é Segmentado? Alterações no Perfil da Informalidade e nos Diferenciais de Salários nas Décadas de 80 e 90. *Estudos Econômicos*. Instituto de Pesquisas Econômicas, v. 36, p. 160-19.

- DAHL, Robert (2006). *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- DOWNS, Anthony [1957](1999), *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp.
- DIAS, Edney C. (2012). *Genealogia do Minha Casa, Minha Vida. Agendas, avanços institucionais e... um programa habitacional*. Master Dissertation, University of São Paulo.
- DRAIBE, S. (1994). "As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84". In: Soares, Gláucio D. e D'Araújo, Celina. *21 Anos de Regime Militar*. Rio de Janeiro: FGV.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1985a). *Politics against markets*. The Social Democratic Road to Power. Princeton, Princeton University.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1985b). Power and Distributional Regimes, in: *Politics & Society*, 14(2), 223-56.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University.
- FERREIRA, Francisco H.G.; LEITE, Philippe; LITCHFIELD, Julie; ULYSSEA, Gabriel (2007). Ascensão e Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: uma atualização para 2005. In: BARROS, Ricardo P. B.; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (orgs). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: IPEA, v. 2, p. 131-145.
- GOBETTI, Sérgio W. and ORAIR, Rodrigo Octávio (s.d). Distribuição e Tributação da Renda no Brasil. Novas Evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. mimeo.
- GOMES, Sandra C. (2006). "O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Constituinte (1987-88), *Dados*, 49(1).
- HIBBS Jr., Douglas A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy, *The American Political Science Review*, LXXI(4): 1467-1487, December.
- HOFFMANN, Rodolfo (2007). Transferências de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões, entre 1997 e 2005. In: BARROS, Ricardo P. B.; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (orgs). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: IPEA, v. 2, p. 131-145.
- HUBER, Evelyne and STEPHENS, John D. (2013) *Democracy and the Left. Social policy and inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HUBER, Evelyne; PRIBBLE, Jenny; NIELSEN, François; STEPHENS, John D. (2006). Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean, *American Sociological Review*, 71: 943-63.
- HUNTER, Wendy e POWER, Timothy (2007). "Recompensando Lula. Poder Executivo, Política Social e as eleições brasileiras de 2006". in: Melo, Carlos Ranulfo e Manuel Alcântara Saez (2007). *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992). *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IVERSEN, Torben and SOSKICE, David (2006). Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: why some democracies redistribute more than others?, *American Political Science Review*, 100 (2): 165-181
- KUZNETS, Simon (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, Volume 45, Issue 1, Mar, pp. 1-28, 1955.

- LAMOUNIER, Bolívar (1992). Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990", in: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.) *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro: José Olympio, págs. 23-47
- LAMOUNIER, Bolívar (1987). "Perspectivas da Consolidação Democrática: o caso brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 4, 2, pp. 43-64.
- FIGUEIREDO, Argelina M. C. e LIMONGI, Fernando. . Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. v. 1. 232p.
- GUIMARÃES, Nadya Araújo; BARONE, Leonardo Sangali; ALVES DE BRITO, M. M. Mercado e mercantilização no trabalho no Brasil (1960-2010). In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015, p. 395-421.
- LOWI, T. J. (1972), "Four Systems of Policy, Politics and Choice". *Public Administration Review*, 33: 298–310.
- LUPU, Noam and PONTUSSON, Jonas (2011). The Structure of Inequality and the Politics of Redistribution. *The American Political Science Review*, 105 (2): 316-36.
- MAHONEY, James and THELEN, Kathleen (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARSHALL, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class and other essays*. London: Cambridge University Press.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fabio Avila (2015a). O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012. *Dados.Revista de Ciências Sociais*, 58 (1): 7-36.
- MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; CASTRO, Fábio Ávila de (2015b). A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares, *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(4):971-986.
- MEDEIROS, Marcelo; GALVÃO, Juliana de Castro; NAZARENO, Luísa (2015c). A Composição da Desigualdade no Brasil. Conciliando o Censo 2010 e os Dados do Imposto de Renda. *Texto para Discussão IPEA*. no. 2147.
- MELTZER, Allan H. and RICHARD, Scott H. (1981), "A rational theory of the size of government". *The Journal of Political Economy*, 89, 5: 914-27.
- MENEZES FILHO, Naercio & KIRSCHBAUM, Charles (2015). "Educação e desigualdade no Brasil", in Marta Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Editora UNESP, pp. 309-34.
- MOSER, Caroline O.N. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26:1, January, 1-19.
- NERI, Marcelo; HERCULANO, Pedro (2012). A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. *Comunicados do IPEA*, no. 155 Brasília: IPEA.
- OLIVEIRA, Maria Coleta; VIEIRA, Joice Melo; MARCONDES, Glaucia dos Santos (2015). "Cinquenta de relações de gênero e geração no Brasil: mudanças e permanências", in Marta Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*. São Paulo, Editora UNESP, pp. 309-34.
- PIERSON, Paul (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.

- PIKETTY, T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge: Harvard University Press (kindle edition).
- PIKETTY, Thomas and SAEZ, Emmanuel (2014). Inequality in the long run. *Science*, vol 344, Issue 6186, May, pp. 838-42, 2014.
- PRZEWORSKI, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press
- REIS, Elisa and CHEIBUB, Zairo B.. Pobreza, Desigualdade e Consolidação Democrática, *Dados* 36(2): 233-60.
- RIBEIRO, Carlos Costa; CENEVIVA, Ricardo; ALVES DE BRITO, M. M. Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015, p.79-108.
- ROCHA, Sonia (2007). Os "novos" programas de Transferência de Renda - Impactos Possíveis sobre a Desigualdade no Brasil. In: BARROS, Ricardo P. B.; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel (orgs). *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Análise da Queda Recente*. Brasília: IPEA, v. 2, p. 131-145.
- RUEDA, David (2005). Insider-outsider Politics in Industrialized Countries: the challenge to social democratic parties. *American Political Science Review*, 99(1): 61-74.
- SANTOS, W. G. (1979). *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus.
- SEN, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger; REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto; FERREIRA, Jhonatan (2013). Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil. *Working Paper do International Policy Center for Inclusive Growth*, no. 115. Brasília, draft.
- SOARES, Sergei S. D (2006). Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004. *Texto para Discussão IPEA*, no. 1166.
- SOARES, Sergei Suarez Dillon (2010). O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável? *Revista de Economia Política*, vol. 30, no. 3 (119), pp. 364-380 julho-setembro.
- Souza, Pedro Herculano G. F. (2016). Os ricos e a Desigualdade no Brasil ao longo de nove décadas. Trabalho inédito.
- SOUZA, Pedro H. G. F and MEDEIROS, Marcelo (2015). Top Income Shares and Inequality in Brazil, 1928-2012. *Sociologies in Dialogue*, 1(1): 119-32.
- STEPAN, Alfred (1999). Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder da Demos. *DADOS*, 42 (2): 197-251.

ⁱ Disponível em <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu>.

ⁱⁱ Penso que é esta superposição conceitual que leva Piketty (2014: 4731, kindle edition) a concluir que a redução da desigualdade está associada à guerra, não à democracia.

ⁱⁱⁱ No Brasil, apenas 15-17% da população em idade ativa faz declaração do imposto de renda (Gobetti and Orair, s/d:10); para os demais, a renda é inferior ao piso exigido por lei para fins tributários.

^{iv} Em 1991, a Lei 8213, que regulamenta as disposições da Constituição Federal de 1988, determina que todas as pensões não-contributivas deveriam estar vinculadas ao valor de 1 salário mínimo. Na verdade, a novidade de 1988 não é a introdução de pensões não-contributivas à legislação, mas sua vinculação a 1 salário mínimo integral. Estas existiam desde 1974, ainda no regime militar. Entretanto, a lei 6179/74 determinava que estas pensões seriam pagas apenas para indivíduos acima de 70 anos,

que tivessem no mínimo 12 meses de contribuição. A pensão equivalia a 50% de 1 salário mínimo.

^v A Constituição Federal de 1988 determinou que estados e municípios deveriam alocar, no mínimo, 25% do total de suas receitas em ensino. Entretanto, a aceleração da oferta educacional somente ocorreu com a aprovação da emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magistério, implementada a partir de 1996.

^{vi} Na Câmara dos Deputados, o Partido dos Trabalhadores contava com 8 deputados e o Partido da Democracia Trabalhista contava com 23 deputados. O PDT havia eleito o senador Saturnino Braga pelo Rio de Janeiro.

^{vii} O Partido dos Trabalhadores contava com 16 constituintes; o Partido da Democracia Trabalhista, com 26; o Partido Socialista Brasileira, com 1 parlamentar e o Partido Comunista do Brasil contava com 5 constituintes.

^{viii} Foram, portanto **excluídas** matérias que, embora tratando destes temas, não apresentassem benefícios universais ou não tivessem alta visibilidade, tais como salários ou benefícios de servidores; a criação de cargos, contratação de técnicos, estruturação de carreiras administrativas, estatuto de órgãos públicos; a criação de fontes de financiamento para estas políticas; a transferência de recursos da União para estados e municípios, mesmo que para financiar programas sociais de alta visibilidade; a jornada de trabalho de servidores públicos. Ou seja, medidas necessárias ao funcionamento destas políticas, mas que não tivessem visibilidade foram **excluídas** desta seleção.

^{ix} Agradeço a Andrea Junqueira a sugestão desta abordagem.