

# DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA NO BRASIL

## A inclusão dos outsiders\*

**Marta Arretche**

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, Brasil. E-mail: arretche@usp.br.

DOI: 10.17666/339613/2018

### Introdução

A existência de um regime democrático é condição suficiente para a redução das desigualdades sociais? Sem surpresa, a ciência política apresenta três respostas divergentes para essa pergunta. A teoria

\* Este artigo sintetiza resultados da pesquisa sobre a trajetória da desigualdade no Brasil, realizada pelo Centro de Estudos da Metrópole e financiada pela Fapesp e CNPq. Agradeço aos pesquisadores do CEM envolvidos no projeto, cujas evidências e reflexões muito contribuíram para a interpretação apresentada neste artigo. Adrian Laval, Andréa Junqueira Machado, David Lam, Edgard Fusaro, Eduardo Marques, Eduardo Lazzari, Gabriel Feltran, Kenneth Roberts, Marcelo Medeiros, Naercio Menezes Filho, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Rogério Barbosa, Sergei Soares, Victor Araujo, bem como meus orientandos e alunos mais recentes, muito contribuíram para este artigo, assim como os comentários precisos dos pareceristas da RBCS.

*Artigo recebido em 23/12/2016*

*Aprovado em 11/04/2017*

do eleitor mediano sustenta que *sim*. Sob sufrágio universal e desigualdade de renda, a renda do eleitor mediano é inferior à renda média. Esse eleitor vota por redistribuição, o que eleva a taxa e o gasto público (Meltzer e Richards, 1981). A resposta da teoria da força parlamentar da esquerda é *depende*. Argumenta que o número de cadeiras da esquerda no Parlamento ou um governo de esquerda é condição necessária para que políticas redistributivas sejam adotadas (Bradley *et al.*, 2003; Esping-Andersen, 1985a; 1985b; Huber e Stephens, 2012; Iversen e Soskice, 2006). Resposta igualmente condicional é oferecida por uma vertente da teoria institucional, ao sustentar que minorias parlamentares podem aprovar políticas redistributivas com base no uso estratégico de oportunidades institucionais (Immergut, 1992). Por fim, evidências mais recentes recomendam um sonoro *não*. O aumento da desigualdade nas democracias longevas (Bartels, 2008; Piketty e Saez, 2014) desafiaria as teorias anteriores. Thomas

Piketty (2014) chega mesmo a afirmar que a queda da desigualdade no pós-guerra na Europa foi produto da guerra, não da democracia.

Este artigo visa contribuir para esse debate, com base no exame da trajetória brasileira no período democrático contemporâneo. Para isso, uma questão controversa precisa ser enfrentada: a desigualdade no Brasil caiu vertiginosamente ou permaneceu estável nos últimos trinta anos? Barros, Henriques e Mendonça (2000) demonstraram que, de 1978 a 1998, a distribuição da renda permaneceu absolutamente estável, a despeito da queda da pobreza e da extrema miséria. 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. Interpretação divergente argumenta que, a partir de 2001, a desigualdade de renda caiu monotonicamente e a taxas elevadas por efeito do comportamento do mercado de trabalho e das transferências governamentais (Barros *et al.*, 2006; Neri e Herculano, 2012; Silveira *et al.*, 2013; Soares, 2006, 2010). Essa trajetória seria compatível com a teoria do governo partidário. Mais recentemente, a interpretação de que a desigualdade de renda no Brasil é elevada e estável, não tendo caído nem mesmo sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), voltou ao centro do debate. A parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico da população girou em torno de 25% da renda total entre 2006 e 2012 (Medeiros, Souza e Castro, 2015a, p. 24; 2015b; Souza e Medeiros, 2015).

Fato é que há muitas maneiras de observar a desigualdade. Essas divergências entre os economistas são explicadas pelo conceito e pela métrica adotados. A desigualdade de renda é estável se incluímos a renda proveniente de ativos financeiros e da propriedade no conceito de renda total e se empregamos os registros tributários como fonte de informação. A desigualdade de renda caiu se observamos apenas dados dos *surveys* domiciliares. A depender dessas escolhas, nossas inferências podem apontar em direções opostas. Se conceito e método são determinantes para nossa resposta, é necessário definir preliminarmente “desigualdade do quê”.

Este trabalho tem como objeto de análise a desigualdade econômica. Há razões teóricas para

não restringir a desigualdade à dimensão renda, pois esta é também composta por dimensões não monetárias. O acesso a serviços afeta a renda real dos indivíduos. Mais que isso, a depender dos regimes de política social, renda e serviços podem estar fundidos, isto é, as políticas podem produzir superposição de vantagens/desvantagens sobre as mesmas categorias de indivíduos. Se isso for verdade, a desigualdade econômica seria mais acentuada do que a desigualdade de renda, o que só poderá ser observado se incluirmos dimensões não monetárias em nosso conceito de desigualdade. Por fim, se estamos interessados nos fatores políticos que afetam a desigualdade econômica, convém ter em consideração que as preferências redistributivas dos indivíduos não se restringem à dimensão renda. Diferentemente, envolvem questões específicas, tais como proteção no emprego, aposentadorias, acesso a saúde e educação, cujos significados dependem essencialmente do lugar que os indivíduos ocupam nos regimes de política social e não apenas na escala contínua da distribuição da renda.

Não menos influente sobre nossas conclusões é a escolha da métrica para comparar diferentes pontos no tempo. É apropriado medir a trajetória da desigualdade econômica com base na parcela apropriada pelo 1% mais rico? Ou, alternativamente, a redução das distâncias entre os mais pobres e os mais ricos, o que desloca a observação para os demais 99%, é uma métrica superior?

Este trabalho adota a segunda opção. A desigualdade será tomada como estável quando a distribuição global da renda e/ou de sua associação às dimensões antes mencionadas permanecer inalterada. Portanto, se os estratos inferiores da pirâmide social forem beneficiados por ganhos de renda superiores aos estratos mais ricos, ou ainda, se serviços antes acessíveis apenas aos estratos superiores forem estendidos aos inferiores, a desigualdade terá sido reduzida.

Segundo esclarecimento preliminar: uma multiplicidade de fatores afeta a trajetória da desigualdade econômica. A relação entre qualquer regime político, seja ele autoritário ou democrático, e a desigualdade é mediada por políticas, quais sejam: ações governamentais que afetam a distribuição da renda ou do acesso a serviços. Entretanto, essa trajetória não é explicada *exclusivamente* por políticas. Diferente-

mente, seus efeitos são resultado da combinação em dado momento, no tempo, das políticas com outros fatores exógenos, tais como 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, Vieira e Marcondes, 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, Barone e Alves de Brito, 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 os ganhos das mulheres sejam mais baixos do que os dos homens. Na mesma direção, o *boom* das *commodities* favoreceu a queda da desigualdade de renda, porque gerou demanda por empregos e aumentou o poder de barganha dos trabalhadores, favorecendo ganhos salariais. Além disso, expandiu as receitas governamentais sem que políticas impopulares de taxação fossem necessárias. Sem ignorar a importância desses fatores, este artigo se concentra sobre as dimensões afetadas por políticas públicas, de modo a identificar a trajetória cujo comportamento pode ser atribuído às decisões dos atores políticos. Argumenta que a desigualdade econômica foi reduzida sob o regime democrático contemporâneo: período que vai de 1985 a 2015. Essa redução é explicada por um mecanismo de inclusão dos *outsiders*, derivado de uma mudança paradigmática nos pilares do modelo conservador de política social adotado no país desde Getúlio Vargas. Por inclusão dos *outsiders*, entendemos a incorporação à titularidade de direitos de aposentadoria, saúde e educação.

O regime conservador de política social (Esping-Andersen, 1985a) adotado desde os anos de 1930, 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 e Stephens, 2012, p. 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 dos quais estavam excluídos os *outsiders*. Dispositivos da Constituição Federal (CF) de 1988 erodiram alguns dos pilares dessa 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* se desdobrou em duas fases distintas. A primeira resulta da conjuntura crítica da transição para a democracia. Dela emerge o capítulo social da CF 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 dessas políticas (*policies*). As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres, combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram esses beneficiários, situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição da renda, em eleitores interessados na expansão das políticas que os favoreçam. Dado seu tamanho numérico, esses eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às suas demandas. A competição política por essa categoria de eleitores contribui, por sua vez, para 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 mais bem explicada pelo fato de que as *policies* passam a explicar a *politics* (Lowi, 1972), isto é, a convergência dos partidos em torno dos beneficiários dessas políticas.

A seguir, adentramos nas três principais seções em que este artigo está organizado. A primeira delas explicita o conceito de desigualdade e a métrica ado-

tados neste estudo. A segunda examina a trajetória da desigualdade econômica no Brasil no período democrático contemporâneo, de 1985 a 2015. A terceira seção examina as duas fases em que se desdobrou o mecanismo de inclusão dos *outsiders*, quais sejam: 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 de 1980. Por fim, nas conclusões, são sumarizados os principais argumentos do artigo e apontadas suas implicações teóricas para a literatura comparada.

### **Sobre o conceito e a métrica da desigualdade econômica**

Nossas interpretações sobre a trajetória da desigualdade são centralmente dependentes do conceito e da métrica que adotamos. Muitas divergências de interpretação derivam de confusão terminológica e conceitual. Assim, é conveniente distinguir preliminarmente desigualdade monetária da desigualdade não monetária. A primeira se refere à renda dos indivíduos, ao passo que a segunda se refere às dimensões que vão além da renda, tais como acesso a serviços, condições de vida e capacidades. A renda ocupou um lugar central nos estudos sobre desigualdade econômica ao longo do século XX (Atkinson, 1970; Dalton, 1920; Pigou, 1920), mas a relevância teórica dessa abordagem foi abalada por Amartya Sen (1973, 1999).

A diversidade dos indivíduos faz com que tenham diferentes necessidades, de modo que levarão uma vida muito distinta se receberem a mesma renda (Sen, 1973, 1999). Além disso, há sólidas evidências empíricas acerca das relações recíprocas entre renda e acesso a serviços. Tanto a educação afeta a renda dos indivíduos quanto sua renda afeta o acesso à educação (Autor, 2014). As políticas afetam a renda das famílias na medida em que sua renda real deriva do montante do orçamento familiar destinado a esses itens essenciais (Marshall, 1950). 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 incluí-

do na mensuração da desigualdade de renda entre os domicílios (Silveira *et al.*, 2013). Em suma, o acesso aos serviços públicos afeta a renda presente e futura dos indivíduos, o que quer dizer que a dimensão não monetária da desigualdade afeta sua dimensão monetária.

A listagem, contudo, dos fatores a serem considerados na dimensão não monetária da desigualdade é objeto de grande controvérsia (Decancq, Fleurbaey e Schokkaert, 2015). Em trabalho bastante influente, Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) listaram as seguintes dimensões: consumo material, qualidade habitacional, saúde, mercado de trabalho, lazer, qualidade das interações sociais, qualidade ambiental, direitos políticos, e liberdade de expressão. Os próprios autores reconhecem, porém, as dificuldades de mensuração envolvidas em um listagem com tantas dimensões.

Não desconhecemos a relevância dessa listagem. A qualidade das redes de relações sociais (Marques, 2012), por exemplo, é determinante da desigualdade monetária. Entretanto, sua mensuração imporia dificuldades quase intransponíveis para a realização deste estudo. Por essa razão, dimensões não monetárias cuja trajetória (i) pode ser empiricamente observada e (ii) é diretamente afetada por regras de acesso aos serviços públicos foram selecionadas. As políticas de transferências monetárias do Estado, saúde e educação compõem, assim, o escopo dos fatores que afetam a desigualdade econômica para fins deste trabalho.

Essa seleção também se justifica pelos fatores que a literatura comparada considera estarem no núcleo das dimensões redistributivas não monetárias. Regimes de política social produzem estratificação (Esping-Andersen, 1991; Marshall, 1950), na medida em que regulamentam não apenas as regras de operação e remuneração no mercado de trabalho, mas também as regras de titularidade das transferências monetárias, bem como dos serviços de saúde e educação. Quando esses 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 tais condições, a desigualdade econômica é de fato ainda maior do que quando observada apenas pelo

viés da renda. O mecanismo de fusão de vantagens implica a superposição de diferentes dimensões do bem-estar nos mesmos indivíduos.

A segunda decisão metodológica se refere à métrica da desigualdade econômica. Os estudos sobre desigualdade do século XX foram fortemente influenciados pela métrica do princípio Dalton-Pigou (Atkinson, 1970), segundo a qual a desigualdade é reduzida se um estrato inferior for beneficiado por transferências de renda de um estrato superior. Mais recentemente, a métrica da parcela apropriada pelo 1% mais rico da população (Piketty, 2014) obteve grande centralidade nos debates sobre a desigualdade de renda. Cabe, portanto, definir qual métrica é mais apropriada para comparar diferentes distribuições.

Há razões teóricas para tomar a “métrica do 1% mais rico” como *uma medida entre outras igualmente relevantes*. Em primeiro lugar, essa métrica supõe uma superposição conceitual entre, de um lado, concentração da riqueza, se aceitarmos a proposição de Piketty (2014) de que esta 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 a métrica da concentração da riqueza 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 excepcionais. 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.

A “métrica do 1% mais rico” implica assumir que o principal conflito redistributivo opõe esse estrato 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 ao 1% mais rico converteria os 99% da população em uma categoria relativamente homogênea, plausivelmente portadora de preferências comuns, orientadas a mudar as políticas que concentram a renda em favor do 1% mais rico.

Para o caso brasileiro, por exemplo, o excelente estudo de Souza e Medeiros (2015, p. 127) demonstra que a maior queda na parcela da renda apropriada

pelo 1% mais rico teria ocorrido no pós-guerra: de 25% das rendas taxáveis no início dos anos de 1940 para 7% em 1964, uma queda notável em um prazo de 25 anos. Este seria o período de menor desigualdade na história brasileira. Ora, nos anos de 1960, mais de três quartos dos trabalhadores brasileiros tinham de 0 a 3 anos de estudo (Menezes Filho e 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 de 1930, garantia proteção trabalhista, aposentadoria e assistência à saúde apenas aos inseridos no mercado formal de trabalho (Santos, 1979). Nesse caso, portanto, ignorar as desigualdades entre os 99% menos ricos implica substancial redução do escopo da análise, do que decorre ignorar parte relevante da dinâmica de produção da desigualdade econômica.

Por essas razões, assumimos neste artigo que o foco no piso e no meio da distribuição é uma estratégia superior para examinar a trajetória da desigualdade econômica (Acemoglu e Robinson, 2015), sem demérito da importância de levar em consideração a parcela da renda apropriada pelo 1% mais rico.

Entretanto, se estamos interessados em dimensões não monetárias da desigualdade econômica, não podemos adotar o princípio Dalton-Pigou, posto que tais dimensões, de modo geral, envolvem bens coletivos, o que implica dizer que a redução da desigualdade não pode ser realizada por meio de transferências dos estratos superiores para os estratos inferiores (Atkinson e Bourguignon, 1982). Portanto, para a dimensão não monetária, seguiremos o princípio sugerido por Marshall (1950), segundo o qual a desigualdade entre cidadãos só é eliminada quando o acesso aos serviços necessários a uma vida civilizada está dissociado da renda.

Em suma, neste trabalho, a trajetória da desigualdade econômica no período democrático contemporâneo será observada pelos percursos da renda e do acesso a serviços de saúde e educação. Assim, consideramos ter ocorrido redução da desigualdade

monetária se o piso e o meio da pirâmide social obtiverem ganhos relativamente aos estratos superiores. Consideramos ter ocorrido redução da desigualdade não monetária se os estratos inferiores de renda ampliarem seu acesso aos serviços de saúde e educação. Por fim, na presença de um mecanismo de superposição de vantagens/desvantagens, consideramos ter ocorrido redução da desigualdade econômica se a associação entre as dimensões não monetária e monetária for reduzida.

### A trajetória da desigualdade econômica no Brasil contemporâneo

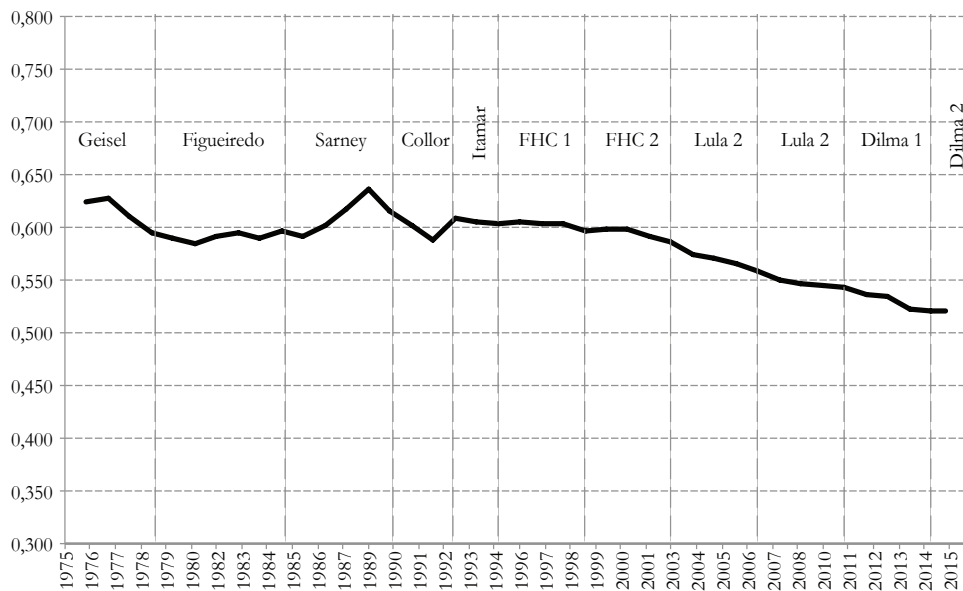
Diminuiu a desigualdade econômica no Brasil de 1976 a 2015? As evidências mobilizadas nesta seção indicam que sim, quer observemos a dimensão monetária, quer a dimensão não monetária e, em especial, a associação entre ambas.

### Dimensão monetária

O coeficiente de Gini é a medida mais usualmente utilizada para observar a desigualdade de renda. Sua trajetória de 1976 a 2015 está apresentada no Gráfico 1, com base na renda domiciliar *per capita*. A fonte dos dados é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada anualmente pelo IBGE, 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 renda.<sup>1</sup> Mais do que isso, ainda que, no caso brasileiro, esses dados subestimem o *nível* da desigualdade (Medeiros, Galvão e Nazareno, 2015), pois sub-registram a renda dos mais ricos, permitem a descrição mais aproximada possível de sua *trajetória*.

O Gráfico 1 demonstra que a desigualdade de renda caiu aceleradamente sob os governos petistas,

**Gráfico 1**  
**Índice de Gini para a Renda Domiciliar *per capita* (Brasil, 1976-2015)**



Nota: 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*.

Fonte: IBGE, PNAD 1976-2015.

evidência essa que confirmaria a teoria do governo partidário. Entretanto, também é verdade que essa trajetória se inicia sob um governo de orientação conservadora, de Fernando Collor de Melo. Na mesma direção, a aceleração 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 eles. Portanto, parte da história da redução da desigualdade de renda no Brasil requer explicações adicionais à da teoria do governo partidário.

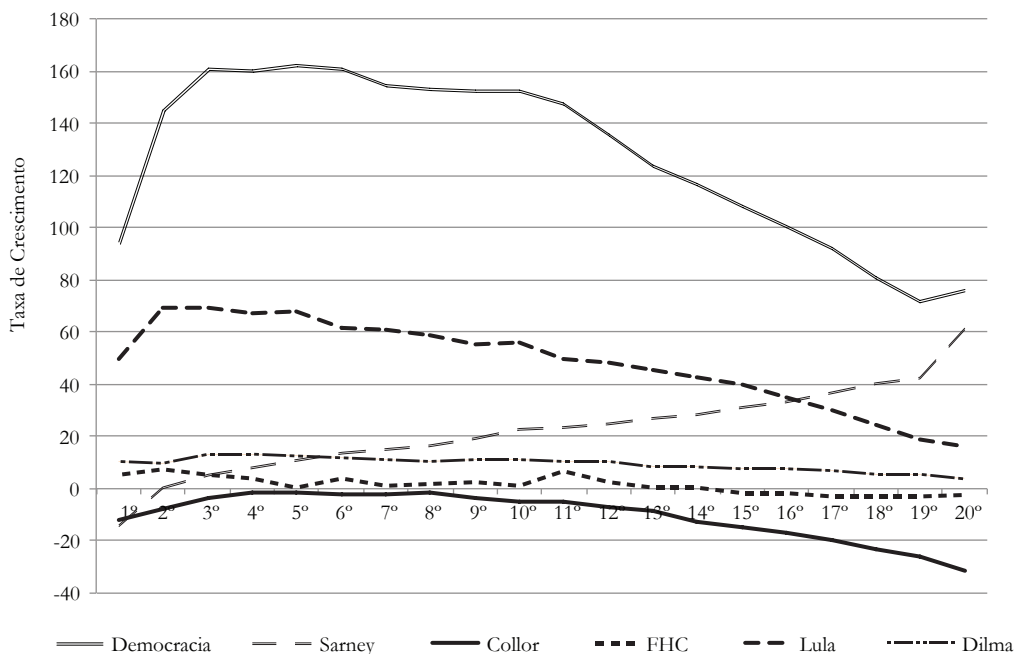
Sabemos que um mesmo índice de Gini pode contemplar diferentes modalidades de distribuição.

Portanto, para saber se os estratos inferiores foram de fato beneficiados, necessitamos de evidências adicionais. O Gráfico 2 apresenta a taxa de crescimento da renda domiciliar *per capita* média por vintis para o período 1976-2015, por mandatos presidenciais.

No período democrático contemporâneo (1976-2015), os estratos inferiores de renda obtiveram proporcionalmente mais do que os estratos superiores. A renda dos domicílios do 3º ao 6º vintis cresceu 160%. Os ganhos relativos dos domicílios localizados no 16º vintil foram similares aos do 1º vintil: 100%. Os mais baixos ganhos foram obtidos pelos domicílios acima do 16º vintil.

Esse é o resultado agregado de ganhos relativos obtidos em vários governos. O governo Sarney é a

**Gráfico 2**  
**Taxa de Crescimento da Renda Domiciliar *per capita*, por Vintis Seleccionados (Brasil, 1984-2015)**



Notas: Para o cálculo, foram considerados o ano anterior e o último ano do período de interesse. Para o período democrático corrente (1984-2015); governo Sarney (1984-1989); governo Collor (1989-1992); governo FHC (1995-2002); governo Lula (2002-2011); governo Dilma (2011-2015). Em 1994, 2000 e 2010, não houve coleta de dados da PNAD, o que inviabilizou examinar o governo Itamar, bem como implicou comparar o último ano do governo FHC com seu primeiro ano governo, o primeiro ano dos governos Lula com o primeiro ano de Dilma e, finalmente, o último ano completo do governo Dilma com seu primeiro ano de governo.

Fonte: IBGE, PNAD 1976-2015 (valores deflacionados para setembro de 2016).

principal exceção, pois nele os extremamente pobres obtiveram renda negativa, ao passo que os ganhos relativos de renda foram proporcionalmente maiores à medida que avançamos na escala contínua da distribuição dos domicílios. No governo Collor, os extremamente pobres também tiveram renda negativa, mas os domicílios localizados do 4° ao 8° vintis não perderam renda, ao passo que as perdas foram progressivamente maiores para os estratos superiores de renda. No governo FHC, os extremamente pobres tiveram um pequeno ganho de renda e, mais uma vez, os estratos localizados do 5° ao 10° vintis tiveram sua renda preservada. Os domicílios localizados acima da mediana da renda tiveram ligeira perda.

Os maiores ganhos relativos de renda foram obtidos no governo Lula. Os domicílios com renda inferior à mediana obtiveram ganhos superiores a 50%, ao passo que esses ganhos são proporcionalmente inferiores para aqueles com renda superior à mediana. Sob Dilma, cuja comparação exclui o primeiro ano de seu mandato (por não haver coleta da PNAD em 2010) e o ano de sua deposição (2016), os ganhos de renda foram bem mais modestos, beneficiando apenas ligeiramente os domicílios localizados entre o 3° e o 8° vintis.

Essas evidências indicam que à trajetória do coeficiente de Gini apresentada no Gráfico 1 corresponderam ganhos relativos de renda para os domicílios situados no piso e no meio da escala contínua da distribuição maiores que aqueles obtidos pelos estratos superiores. Se é verdade que o 1% mais rico manteve sua parcela da renda total nesse período (Medeiros, Souza e Castro, 2015a, p. 24; 2015b; Souza e Medeiros, 2015), também é verdade que, entre os demais 99%, houve redução da desigualdade de renda. No plano teórico, isso significa que a concentração da riqueza é compatível com a redução da desigualdade de renda (Arretche, no prelo).

Que mecanismos explicam a redução da desigualdade de renda em favor dos mais pobres? Em 1992, começaram a ser pagas as pensões não contributivas vinculadas ao salário mínimo, em atendimento às disposições constitucionais de 1988.<sup>2</sup>

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. A evidência, por-

tanto, desafia a interpretação que sugere ser o eleitor mediano o parâmetro para a tomada de decisões de gasto em contextos que combinam o sufrágio universal à desigualdade de renda.

Não temos dados para 1991 (ano de coleta censitária), mas o exame dos microdados da PNAD, para 1990, revela que o ano de 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 esse 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 essa indexação ocorre simultaneamente nas pensões e para as trabalhadoras baixamente qualificadas.

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. A partir de 1992, se inicia 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, 2015, pp. 439ss).

Na verdade, esses dados revelam que há uma subestimação do papel das transferências vinculadas ao salário mínimo 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, Henriques e Mendonça, 2000; Ferreira *et al.*, 2007; Rocha, 2007). O fato de que os domicílios situados, *grosso modo*, entre o 4° e o 8° vintis tenham tido suas rendas preservadas, mesmo em contextos de recessão econômica (1987-1992) ou alto desemprego (1995-1999), é, em boa medida, explicado pela expansão monotônica dos beneficiários das pensões e compensações vinculadas ao salário mínimo, acompanhado de suas consequências sobre o mercado de trabalho muito baixamente qualificado.

É fato, ademais, que grande parte da redução da desigualdade de renda ocorreu no mercado de traba-



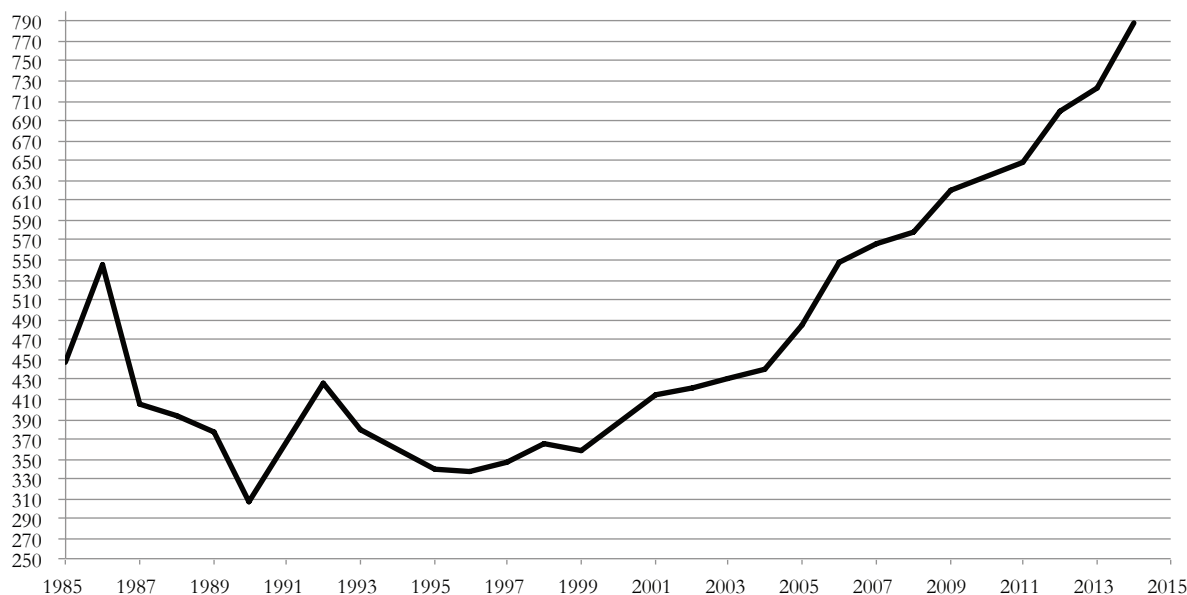
lho, se estendendo até os estratos mais altos de renda (Soares, 2010). Esta se inicia no final dos anos de 1990 e é parcialmente explicada pela massiva expansão da oferta de ensino, a partir de meados da década.

Como já mencionado na introdução, a queda do prêmio da educação (Ferreira *et al.*, 2007; Menezes Filho e Kirschbaum, 2015; Soares, 2006) não é o único fator explicativo dos ganhos obtidos principalmente via mercado de trabalho. O *boom* das *commodities* expandiu sistematicamente a demanda por emprego em parte dos mandatos de Lula e Dilma, bem como afetou positivamente a capacidade de barganha de diferentes categorias ocupacionais nas negociações salariais. Além disso, as mudanças demográficas desaceleraram a oferta de trabalho. Em suma, a trajetória da desigualdade de renda no período 1985-2015 foi afetada por fatores externos às políticas, mas também pelo desenho das políticas de transferência de renda e, principalmente, pelo comportamento do mercado de trabalho.

Isoladamente, cada política produz determinado efeito sobre categorias distintas de beneficiários. As políticas de transferência condicionada (Bolsa Alimentação, Bolsa Gás, Bolsa Saúde, implementadas no final do segundo mandato de FHC, e, posteriormente, sua massiva implementação via Programa Bolsa Família, no governo Lula) multiplicaram geometricamente os ganhos dos muito pobres, o que teve importante impacto sobre a extrema pobreza. Seu efeito, contudo, sobre a desigualdade de renda foi quase nulo. Esse resultado deriva da combinação de extensão da cobertura – de 6,5 milhões para 13,8 milhões de famílias, de 2004 para 2013 – com um valor muito baixo de benefício – de R\$ 70 para R\$ 153, no mesmo período.<sup>3</sup>

Para a redução da desigualdade de renda, as transferências governamentais – de caráter contributivo e não contributivo –, bem como os ganhos salariais vinculados ao salário mínimo tiveram maior impacto, seja porque alcançaram um número cres-

**Gráfico 3**  
**Valor Real do Salário Mínimo no Período 1985-2014 (em R\$ 1)**



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

Fonte: Ipeadata.

cente de beneficiários, seja devido à sua valorização. O número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BCP), benefício assistencial de caráter não contributivo, vinculado ao salário mínimo, passou de 346,2 mil em 1996, quando foi implantado, para 4,2 milhões em 2015 (Araújo e Flores, 2017). O número de trabalhadores formais ganhando 1 salário mínimo aumentou de 2,5 milhões para 15 milhões, de 1995 para 2014. Somados, os benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo, atingiram um número crescente no mesmo período: de 10 milhões para 20 milhões de beneficiários (Araújo e Flores, 2017).

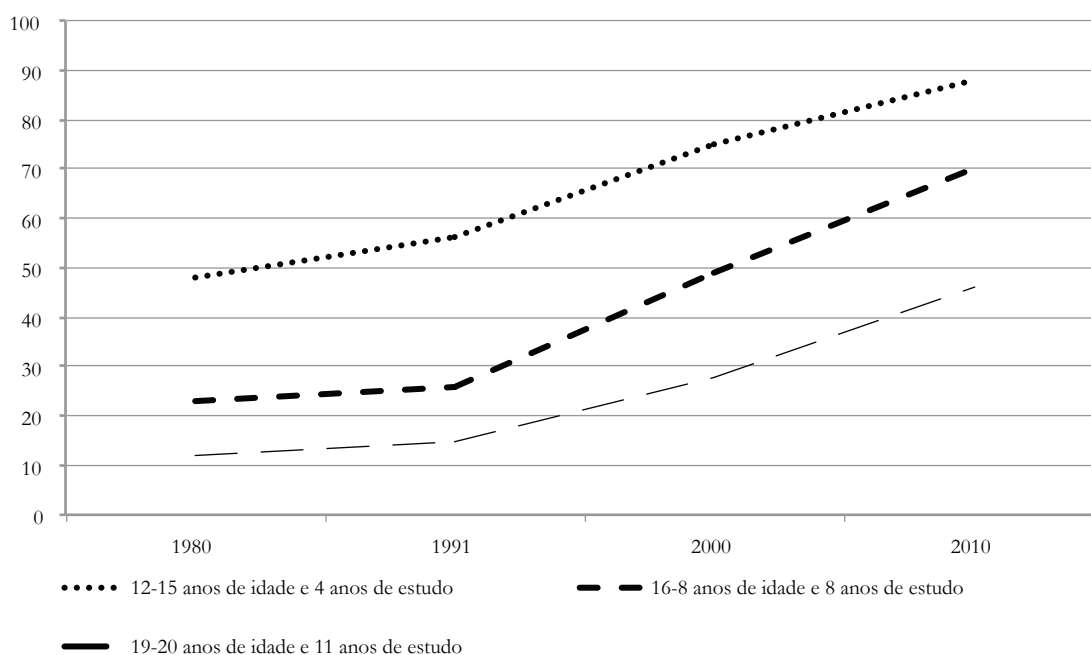
Observe-se, no Gráfico 3, que o valor real do salário mínimo aumentou expressivamente sob os governos petistas, mas sua trajetória de valorização se iniciou no segundo mandato do governo FHC. Essas evidências indicam, mais uma vez, que, se a valorização do salário mínimo sob os governos pe-

tistas é compatível com a teoria do governo partidário, explicações adicionais são necessárias para entender sua valorização sob um governo cuja coalizão de sustentação parlamentar pode ser classificada como de centro-direita.

#### *Dimensão não monetária*

O Brasil é um caso notoriamente atrasado no que diz respeito ao acesso à educação. Em 1980, cerca de 85% dos jovens com menos de 16 anos de idade havia se matriculado na escola, mas menos da metade completava 4 anos de estudo. Como o Gráfico 4 mostra, as taxas de escolarização no país permaneceram praticamente inalteradas entre 1980 e 1990, para iniciar uma trajetória de expansão expressiva a partir dos anos de 1990, a qual está associada ao conjunto de medidas tomadas para universalizar o acesso à educação, em particular o ensino fundamental.

**Gráfico 4**  
**Trajетórias das Taxas de Escolarização por Idade (Brasil, 1980-2010)**



Ainda que a Constituição de 1988 tenha determinado que estados e municípios deveriam alocar, no mínimo, 25% do total de suas receitas em ensino, 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, no governo FHC. Como resultado, em 2010, as taxas de matrícula eram da ordem de 100% e completar 4 anos de estudo era obtido por 90% dos jovens com menos de 16 anos. Em 2010, quase metade dos jovens com 19-20 anos de idade completou o ensino médio contra 25% em 1980 (Ribeiro *et al.*, 2015, p. 87).

Entretanto, a expansão da escolaridade não significa necessariamente redução da desigualdade no acesso à educação. A escolaridade da mãe e a renda familiar tiveram historicamente grande impacto sobre a trajetória educacional de crianças e jovens. A associação entre origem social-educação-renda no mercado de trabalho expressa um mecanismo de superposição de vantagens/desvantagens: acesso à educação, desempenho educacional e desempenho no mercado de trabalho (cuja estratificação é produzida por diferentes instituições) tendem a estar combinados nos mesmos indivíduos, de tal sorte que o primeiro fator da tríade tende a ser um bom preditor dos demais.

Assim, para examinar a trajetória da desigualdade no acesso à educação, precisamos determinar em que medida essa trajetória está associada com a renda das famílias, qual seja, se os mais pobres têm menos chances que os mais ricos de concluir certo nível de ensino. Ribeiro *et al.* (2015) examinaram as razões de chance de realizar transições educacionais de 1960 a 2010, com base em dados censitários para diferentes características dos indivíduos. Demonstraram que, em 1980, a cada aumento de uma unidade do *log* da renda, havia redução de 57% na chance de completar o ensino fundamental. Em 2010, a cada aumento de uma unidade no *log* da renda, havia decréscimo de 87% nas chances de concluir o ensino fundamental. As chances de um jovem oriundo de família pobre concluir o ensino médio eram menores do que suas chances de concluir o ensino fundamental em 1980 (diminuíam apenas 24% a cada aumento de uma unidade do

*log* da renda). Permaneciam menores em 2010: o decréscimo nas chances de concluir o ensino médio a cada aumento de uma unidade no *log* da renda era de 63% (Ribeiro *et al.*, 2015, tabela 3). Por fim, ainda em 2010, as chances de um jovem de família pobre concluir o ensino superior eram ainda mais limitadas: o decréscimo a cada aumento de uma unidade do *log* da renda era de 27% (Ribeiro *et al.*, 2015, tabela 4).

Isso significa que as vantagens associadas à renda das famílias para que os jovens concluíssem as diversas etapas do ensino diminuíram progressivamente com a expansão da escolarização. Entretanto, as desvantagens associadas à renda não se distribuem igualmente para os diferentes níveis educacionais. A universalização do acesso ao ensino fundamental reduziu muito as desigualdades de acesso e conclusão nesse nível de ensino. Mas o efeito da renda sobre o desempenho educacional eram maiores para a conclusão do ensino médio e, sobretudo, do ensino superior. Em outras palavras, os efeitos da renda se deslocaram para os níveis médio e superior, uma vez que foi eliminada para o ensino fundamental (Ribeiro *et al.*, 2015).

Portanto, se é verdade que a importância da renda familiar para a desigualdade de acesso ao ensino médio e superior era um fato em 2010, também é verdade que, quando comparada a 1980, a desigualdade de acesso à educação havia diminuído, ainda que estivesse restrita ao ensino fundamental.

Na saúde, a inclusão dos *outsiders* ocorreu com o dispositivo constitucional que criou o Sistema Único de Saúde (SUS). A CF 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 e os contribuintes autônomos tinham direito a cuidados médicos. Nos anos de 1980, os trabalhadores formais eram cerca de 40% do total da população ocupada (Curi e 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 gra-

tuito, por sua vez, expandiu os beneficiários para a totalidade da população, incluindo os *outsiders*.

A mudança (paradigmática) nas regras de titularidade da política de saúde reduziu a desigualdade no acesso aos serviços? Diferentes abordagens normativamente orientadas podem ser empregadas para responder a essa pergunta. Neste estudo, nos interessa mais particularmente sua relação com a renda e as necessidades dos indivíduos. Se não controladas pela renda, medidas de expansão do consumo dos serviços de saúde (tais como consultas e internações) podem esconder desigualdades de acesso, pois há inúmeros mecanismos pelos quais a expansão dos serviços pode ser desproporcionalmente apropriada pelos mais ricos. O conceito de redução da desigualdade adotado neste estudo requer que as distâncias entre os distintos estratos de renda sejam reduzidas.

Entretanto, o consumo de serviços está endogenamente relacionado à demanda, pois apenas indivíduos com necessidades (mesmo que apenas subjetivas) procuram os serviços de saúde. Necessidades de saúde, por sua vez, são afetadas pela renda. No Brasil, os mais ricos buscam principalmente consultas, serviços de prevenção e exames de rotina, ao passo que os mais pobres demandam serviços por motivo de doença (Cambota e Rocha, 2015; Neri e Soares, 2002) e, por essa razão, utilizam mais serviços hospitalares e internações (Cambota e Rocha, 2015; Andrade *et al.*, 2013). Para contornar esse fato, empregamos a seguir distintas evidências de acesso a serviços.

Além disso, no Brasil, o SUS convive com planos privados de saúde suplementar, o que permite dupla entrada no sistema, favorecendo os estratos sociais de maior renda. Muitos estudos empíricos encontraram que contar com um plano privado de saúde é o principal fator de desigualdade no acesso a serviços de saúde no Brasil (Cambota e Rocha, 2015; Andrade *et al.*, 2013). O Gráfico 5a confirma que contar com planos de saúde está inversamente relacionado à renda dos domicílios. Quanto menor a renda dos domicílios, maior a dependência do SUS. Embora os planos de saúde tenham se expandido nos domicílios do 1º quintil de renda entre 1998 e 2013, apenas 7% dos chefes desses domicílios declararam contar com seguros privados em 2013. Entre

os 20% mais ricos, contudo, essas taxas são sistematicamente superiores a 60% dos domicílios.

Entretanto, as distinções por quintil de renda são bem menores quando os respondentes são perguntados se “procuraram e obtiveram atendimento relacionado à própria saúde nas últimas duas semanas” (Gráfico 5b). Embora o 4º e 5º quintis apresentem taxas de “sim” superiores à média, o valor obtido para os domicílios do 1º quintil em 2013 era de 13,5% contra 16,5% para o 5º quintil. Além disso, a distância reduziu ligeiramente entre 1998 e 2013, pois naquele ano esses valores eram respectivamente 11% e 15%.

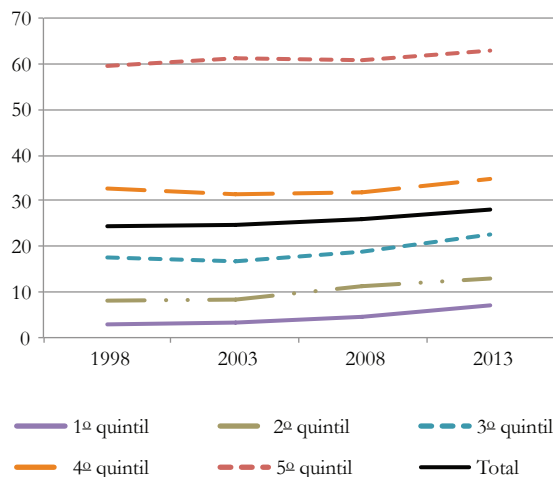
O papel do SUS nessa limitada desigualdade é evidenciado no Gráfico 5c. Para os atendimentos mencionados nesse gráfico, os domicílios do 1º, 2º e 3º quintis revelam taxas de consumo superiores à média. Dos atendimentos obtidos no 1º quintil em 2013, 86% foram realizados via SUS (12% dos 13,5% dos atendimentos desses domicílios), ao passo que apenas 24% dos atendimentos obtidos pelo 5º quintil foram realizados pelo SUS (4% dos 16,5% atendimentos obtidos). O Gráfico 5c mostra que o consumo de serviços de saúde pelo SUS, no intervalo de duas semanas anteriores à realização das entrevistas, é inversamente proporcional à renda dos domicílios. Quanto mais pobre, isto é, quanto menor a renda do domicílio, maior a taxa de atendimentos pelo SUS.

Por fim, o consumo de serviços odontológicos nos últimos 12 meses (Gráfico 5d) revela mais uma vez que a renda afeta a desigualdade de acesso a serviços. O 4º e o 5º quintis apresentam taxas de consumo superiores à média. Mas também é verdade que a consulta anual ao dentista cresceu para os domicílios do 1º e 2º quintis, de modo que, se a distância entre o 1º e o 5º quintis era de 44 p.p. em 1998 (32% contra 76%, respectivamente), ela era de 32 p.p. em 2013 (49% contra 81%).

Em suma, em 1985, no início do regime democrático contemporâneo, 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 apenas produto direto da qualificação para o mercado de trabalho. Em vez, o regime

**Gráfico 5a**

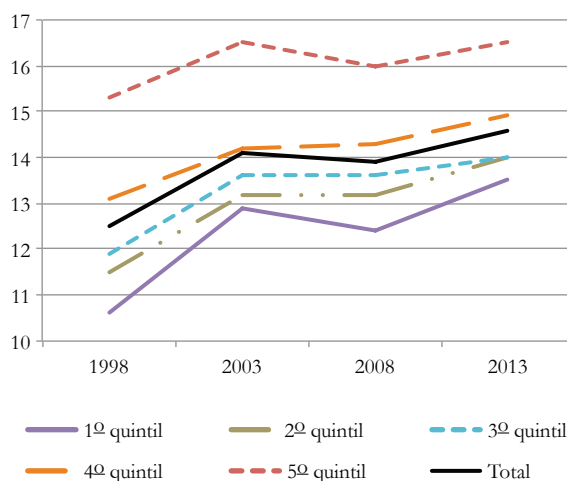
**Acesso a Serviços de Saúde por Quintis de Renda Domiciliar: Planos de Saúde (Brasil, 1998-2013)**



Fonte: IBGE, PNAD 1998, 2003 e 2008; IBGE, Pesquisa Nacional de Saúde 2013.

**Gráfico 5b**

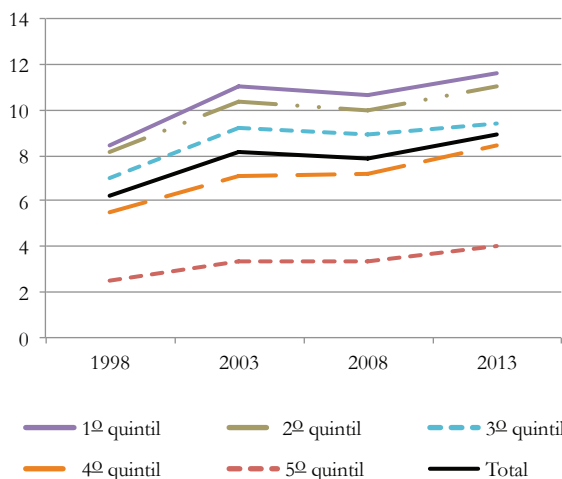
**Acesso a Serviços de Saúde por Quintis de Renda Domiciliar: Atendimento nas Últimas 2 Semanas (Brasil, 1998-2013)**



Fonte: IBGE, PNAD 1998, 2003 e 2008; IBGE, Pesquisa Nacional de Saúde 2013.

**Gráfico 5c**

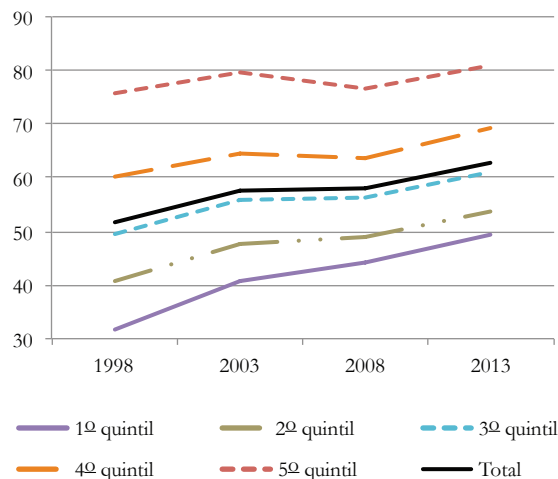
**Acesso a Serviços de Saúde por Quintis de Renda Domiciliar: “Atendimento nas 2 Últimas Semanas foi SUS?” (Brasil, 1998-2013)**



Fonte: IBGE, PNAD 1998, 2003 e 2008; IBGE, Pesquisa Nacional de Saúde 2013.

**Gráfico 5d**

**Acesso a Serviços de Saúde por Quintis de Renda Domiciliar: Consulta ao Dentista nos Últimos 12 Meses (Brasil, 1998-2013)**



Fonte: IBGE, PNAD 1998, 2003 e 2008; IBGE, Pesquisa Nacional de Saúde 2013.

de política social vigente produzia uma grande divisão entre *insiders* e *outsiders*, ao condicionar o direito à saúde pública e às 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, 1994). Além disso, 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 da década de 1990. Ainda que cada dimensão tenha uma trajetória específica – no que diz respeito ao *timing* e aos fatores que a explicam –, é fato que o efeito do mecanismo de inclusão dos *outsiders* sobre a desigualdade tem sua origem já no início dos anos de 1990.

Sob os governos do PT (Lula, 2003-2006 e 2007-2010, e Dilma Rousseff, 2011-2016), ocorreu a maior redução da desigualdade de renda em favor dos mais pobres no período democrático, assim como houve importante expansão do acesso aos serviços de saúde e educação.

Entretanto, *as políticas de inclusão dos outsiders* começaram a ser implementadas sob governos conservadores. Para além da incorporação da titularidade às pensões não contributivas sob o governo Sarney, uma política de valorização do salário mínimo (ver Gráfico 3) foi iniciada no segundo mandato de Fernando Henrique, a partir de 1999, além de reformas que aceleraram a universalização do acesso à educação, adotadas em seu primeiro mandato. 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. E a expansão dos serviços de saúde já vinha ocorrendo nos anos de 1990 (ver Gráficos 5b, 5c e 5d).

### A política das políticas de inclusão

Decisões tomadas na Assembleia Constituinte foram centrais para a trajetória descrita nas seções anteriores: a vinculação do piso das pensões, con-

tributivas 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 CF de 1988, que vinculou aposentadorias não contributivas ao valor do salário mínimo e constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. A segunda fase é resultado de mudanças endógenas associadas à criação de beneficiários dessas políticas. As elevadas taxas de participação eleitoral combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários dessas 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, 1991). 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 mais bem qualificados no mercado de trabalho.

Portanto, 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 de 1970 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 prote-

ção social, *desde a sua origem*. Resulta dessa 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 essa era uma necessidade vital para reduzir a insegurança dos *outsiders*. Na década de 1960, os órgãos de representação dos *insiders* vetaram iniciativas parlamentares orientadas a reduzir suas distinções de *status* no sistema previdenciário (Santos, 1979).

Em suma, a 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. Além disso, as dificuldades de mobilização política dos *outsiders* tornariam muito improváveis mudanças endógenas na direção das políticas de inclusão.

Mas fato é que elas aconteceram. No contexto da transição para a democracia, as principais decisões de inclusão dos *outsiders* foram tomadas. 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.<sup>4</sup> Em vez, em 1985, 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 –, essa emenda constitucional não teria sido aprovada.

A transição democrática no Brasil foi caracterizada por intensa mobilização contra a desigualdade e a limitada participação política, cujas origens

eram atribuídas 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 mais bem compreendidas como resultado da politização da desigualdade que acompanhou o processo de transição democrática no país.

A inclusão dos *outsiders* pela aprovação dos sistemas universais de saúde e educação e pela vinculação das pensões ao valor do salário mínimo na 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.<sup>5</sup> Em vez, essas 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. 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 (Gomes, 2006).

Portanto, a politização da desigualdade que acompanhou o processo de redemocratização não é condição suficiente para explicar a aprovação de medidas que contrariavam as preferências da maioria conservadora na 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 essas medidas não fossem vetadas pela maioria conservadora no plenário que aprovou o texto final da CF 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

**Tabela 1**  
**Tramitação de Matérias no Congresso Sobre Saúde, Educação e Salário Mínimo (Brasil, 1990-2015)**

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

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

Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap.

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 grande número de eleitores.

Em 2014, 13,8 milhões de famílias dependiam do Programa Bolsa Família, o que representa, aproximadamente, 20% dos domicílios brasileiros, concentrados nos estratos extremamente pobres. Estimativa conservadora, que considera apenas os beneficiários diretos do salário mínimo, calcula que 25% dos eleitores têm interesse direto em seu valor, seja no mercado de trabalho, por aposentadoria, pensão ou Benefício de Prestação Continuada (Flores, 2017).

Embora somados esses beneficiários representam cerca de metade do eleitorado, não é a posição mediana na distribuição de renda que explica a expansão da cobertura dessas políticas; mas, diferentemente, o fato de que as políticas criadas pela CF de 1988 criaram categorias concentradas de beneficiários, com alta probabilidade de participação eleitoral, 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, é altamente provável no Brasil. Limongi, Cheibub e Figueiredo (2015, pp. 29, 39) demonstram que, de 1990 até 2010, as taxas de alistamento se aproximam de 100% da população acima de 18 anos e as taxas de comparecimento

eleitoral giram em torno de 80%. Portanto, diferentemente do previsto por Rueda (2005) para as democracias pós-industriais, no Brasil os mais pobres 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 PT. Nessas condições, partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às 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.<sup>6</sup> Ao todo, 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 esses 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.<sup>7</sup>

Do 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. Isso 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, essa taxa é ainda mais baixa, não passa de 0,5% das matérias em tramitação.

A solicitação de votação nominal pode estar associada a diversas estratégias, entre as quais tornar visível o comportamento dos parlamentares, impondo aos adversários o ônus eleitoral do 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, 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.

Assim, na vigência de baixos custos para solicitação desse 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 em tramitação – interessados em adotar uma estratégia de tornar visível o voto de potenciais adversários das medidas de inclusão – foi marginal no período 1990-2015.

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 gastos do incumbente, de modo a produzir desgaste a governos constrangidos por restrições fiscais (Flores, 2017). Longe de contrariar essa interpretação, na verdade, a confirma.

Nosso argumento, portanto, é de que a competição política por essa categoria de eleitores favoreceu a expansão das políticas de inclusão dos

*outsiders*. A convergência partidária em torno das preferências desses 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 e Power, 2007). O PT foi ao segundo turno em todas as eleições presidenciais a partir de 1989, tendo conquistado a presidência da República em 2003. Sua estratégia de competição política inscreveu o tema da inclusão na agenda política nacional.

## Conclusões

O regime democrático contemporâneo não reduziu a parcela da renda total apropriada pelo 1% mais rico no Brasil (Medeiros, Souza e Castro, 2015a), tampouco eliminou um conjunto de fatores que produzem desigualdade econômica, tais como: a desigualdade de oportunidades educacionais nos níveis médio e superior de ensino, como resultado da universalização do acesso ao nível fundamental (Ribeiro *et al.*, 2015), a resiliência das desigualdades raciais (Lima e Prates, 2015) e da desigualdade de gênero e cor no mercado de trabalho (Comin, 2015), entre tantos outros fatores.

Contudo, tomar essas medidas como métrica do impacto do regime democrático contemporâneo sobre a desigualdade implicaria ignorar o processo de inclusão social que *também* ocorreu no Brasil.

Fato é que o Estado – qualquer Estado – é produtor de igualdade e de desigualdades simultaneamente, porque suas políticas atingem categorias diferentes de beneficiários e, principalmente, dimensões diferentes da vida de um mesmo indivíduo. A trajetória da desigualdade econômica é o resultado agregado de uma combinação de políticas distintas; isoladamente, os efeitos de cada política tendem a se concentrar sobre categorias distintas de afetados.

Políticas de transferência monetária de renda e de valorização do salário mínimo afetam principalmente os trabalhadores mais baixamente qualificados; 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. Disso decorre que nossa inferência sobre a trajetória da desigualdade depende crucialmente das dimensões da desigualdade que observamos.

Este trabalho se concentrou sobre uma das facetas da desigualdade no Brasil, aquela que diz respeito à desigualdade econômica, definida por suas dimensões monetária e não monetária, sendo esta última observada com base nas políticas de saúde e educação. A desigualdade econômica, no início do regime democrático contemporâneo, era, em boa medida, mas não exclusivamente, produzida por um modelo de política social que produzia *insiders* e *outsiders* permanentes. A superposição de vantagens/desvantagens sobre categorias de indivíduos era resultante de uma política educacional que produzia estreita associação entre origem social, desempenho educacional e remuneração no mercado de trabalho, bem como da vinculação entre inserção no mercado formal de trabalho com direitos previdenciários e acesso à saúde.

Se adotarmos como critério de redução da desigualdade a evidência de que os mais pobres sejam beneficiados por ganhos de renda proporcionalmente superiores aos dos mais ricos, ou ainda, se serviços antes acessíveis apenas aos privilegiados forem estendidos aos mais pobres, podemos afirmar que a desigualdade econômica no Brasil em 2015 era menor do que em 1984.

A queda da desigualdade econômica é explicada – repito, não exclusivamente – por políticas de inclusão dos *outsiders*, cuja origem data da CF de 1988. Esta garantiu transferências monetárias vinculadas ao valor do salário mínimo para trabalhadores com inserção precária no mercado de trabalho. 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 de 1930, que vinculava o direito à previdência e à saúde à inserção no mercado formal de trabalho. Esse foi um processo de *inclusão dos outsiders*.

Essa interpretação tem implicações teóricas. Embora a trajetória da redução da desigualdade no Brasil seja compatível com a teoria do eleitor mediano, 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. 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.

O *timing* da trajetória de redução da desigualdade também desafia a teoria do governo partidário (Bradley *et al.*, 2003; Hibbs, 1977; Huber e Stephens, 2012; Huber *et al.*, 2006). Embora esta seja capaz de explicar a aceleração na redução das desigualdades sob governos de esquerda, não é suficiente para explicar a origem das políticas de inclusão dos *outsiders*, nem sua trajetória anterior à posse de Lula, que só assumiu a presidência da República em 2003. Os efeitos da inclusão dos *outsiders* sobre a desigualdade econômica são observáveis já no início da década de 1990.

Por fim, também desafia a teoria da força parlamentar da esquerda (Esping-Andersen, 1985a, 1985b, 1991), 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 mais bem explicadas pelo uso estratégico das regras da arena parlamentar por parlamentares progressistas (Immergut, 1992; Gomes, 2006), em resposta à politização da desigualdade que acompanhou o processo de redemocratização.

As evidências mobilizadas neste artigo sugerem uma explicação alternativa. O mecanismo de inclusão dos *outsiders* ocorreu em duas etapas distintas. A primeira está associada à conjuntura crítica da transição para a democracia, indicando que contextos de alta desigualdade podem dar origem não apenas à democracia, mas também a regimes democráticos inclusivos. A segunda etapa resulta de mudanças en-

dógenas associadas à criação de categorias de beneficiários dessas políticas (*policies*). As elevadas taxas de participação eleitoral dos mais pobres combinadas à constitucionalização dos direitos sociais converteram os beneficiários dessas 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 favoreçam. Dado seu tamanho numérico, esses eleitores são decisivos para uma eleição majoritária. Partidos conservadores e de esquerda tendem a convergir para atender às demandas desse eleitorado. A competição política por essa categoria de eleitores contribui, por sua vez, para 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 mais bem explicada pelo fato de que as *policies* passam a explicar a *politics* (Lowi, 1972), isto é, a convergência dos partidos em torno dos beneficiários dessas políticas.

Dessa interpretação não decorre que partidos de esquerda sejam irrelevantes para a adoção de políticas redistributivas. Decorre apenas que sua presença no governo ou sua presença majoritária no parlamento não é condição necessária para a emergência de políticas de inclusão. Em vez, o caso brasileiro indica que, em contextos de elevada participação eleitoral – ou, melhor dizendo, de limitada desigualdade de participação eleitoral –, combinada à elevada desigualdade econômica, partidos de esquerda eleitoralmente competitivos, que vocalizem a desigualdade, impelem partidos conservadores para a convergência em torno das demandas dos segmentos mais desfavorecidos.

## Notas

- 1 No Brasil, apenas 15% a 17% da população em idade ativa faz declaração do imposto de renda (Gobetti e Orair, s.d., p. 10); para os demais, a renda é inferior ao piso exigido por lei para fins tributários.
- 2 Em 1991, a Lei nº 8213, que regulamenta as disposições da Constituição Federal de 1988, determina que todas

as pensões não contributivas devem 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 a sua vinculação a 1 salário mínimo integral. Estas existiam desde 1974, ainda no regime militar. Entretanto, a Lei nº 6.179/74 determinava que essas pensões seriam pagas apenas para indivíduos acima de 70 anos, que tivessem no mínimo 12 meses de contribuição. A pensão equivalia à metade de 1 salário mínimo.

- 3 Ver dados do Ministério do Desenvolvimento Social, acessados em 12 fev. 2016.
- 4 Na Câmara dos Deputados, o PT contava com 8 deputados e o PDT (Partido da Democracia Trabalhista) contava com 23 deputados. O PDT havia elegido Saturnino Braga senador pelo Rio de Janeiro.
- 5 O PT contava com 16 constituintes; o PDT, com 26; o PSB (Partido Socialista Brasileiro), com 1 parlamentar e o PCdoB (Partido Comunista do Brasil) com 5 constituintes.
- 6 Agradeço a Andrea Junqueira Machado a sugestão desta estratégia metodológica de tratamento dessa questão.
- 7 Foram, portanto *excluídas* matérias que, embora tratando desses 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 essas 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.

## BIBLIOGRAFIA

- ACEMOGLU, Daron & ROBINSON, James A. (2015), “The rise and decline of general laws of capitalism”. *Journal of Economic Perspectives*, 29 (1): 3-28.
- ALMEIDA, Maria Herminia T. (1995), “Federalismo e políticas sociais”. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10 (28): 88-108.
- ANDRADE, Mônica Viegas *et al.* (2013), “Desigualdade socioeconômica no acesso aos serviços de saúde no Brasil: um estudo comparativo entre as regiões brasileiras em 1998 e 2008”. *Economia Aplicada*, 17 (4): 623-645.

- ARAÚJO, Victor & FLORES, Paulo. (2017), “Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, 25 (63): 63-99.
- ARRETCHE, Marta. (2004), “Toward a unified and more equitable system: health reform in Brazil”, in R. Kaufmann e J. Nelson (eds.), *Crucial needs, weak incentives*, Washington/Baltimore/Londres, Woodrow Wilson Center/John Hopkins University Press.
- ARRETCHE, Marta. (2015). Conclusões “As políticas na trajetória da democracia à redução das desigualdades”, in M. Arretche (org.), *Trajетórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- ARRETCHE, Marta. (no prelo), “Conclusion: a half-century of change”, in M. Arretche (ed.), *Paths of inequality in Brazil: a half-century of change*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- ATKINSON, A. B. (1970), “On the measurement of inequality”. *Journal of Economic Theory*, 2 (3): 244-263.
- ATKINSON, A. B. & BOURGUIGNON, F. (1982), “The comparison of multi-dimensional distributions of economic status”. *Review of Economic Studies*, 49: 183-201.
- 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”. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15 (42): 123-142.
- BARROS, Ricardo P. de et al. (2006), “Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira”. *Econômica*, 8 (11): 117-147.
- BARTELS, Larry M. (2008), *Unequal democracy: the political economy of the New Gilded Age*. Princeton, Princeton University Press.
- BRADLEY, David et al. (2003), “Distribution and redistribution in postindustrial democracies”. *World Politics*, 55 (2): 193-228.
- CAMBOTA, J. N. & ROCHA, F. F. (2015), “Determinantes das desigualdades na utilização de serviços de saúde: análise para o Brasil e regiões”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 45 (2): 219-243.
- COMIN, Alvaro. (2015). “Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil”, in M. Arretche (org.), *Trajетórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- 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 1980 e 1990”. *Estudos Econômicos*, 36 (4): 867-899.
- DALTON, H. (1920), *Some aspects of the inequality of income in modern communities*. Londres, Routledge.
- DECANCQ, K.; FLEURBAEY, M. & SCHOKKAERT, E. (2015), “Inequality, income, and well-being”, in A. B. Atkinson e F. Bourguignon, *Handbook of income distribution*, Oxford, Elsevier.
- DRAIBE, S. (1994), “As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84”, in G. D. Soares e C. D’Araújo, *21 anos de regime militar*, Rio de Janeiro, FGV.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985a), *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton, Princeton University.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1985b), “Power and distributional regimes”. *Politics & Society*, 14 (2): 223-256.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1991), “As três economias políticas do Welfare State”. *Lua Nova*, 24.
- FERREIRA, Francisco H. G. et al. (2007), “Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil: uma atualização para 2005”, in R. P. B. Barros, M. N. Foguel e G. Ulyssea (orgs.), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Brasília, Ipea, vol. 2.
- FLORES, Paulo. (2017), *A política da política do salário mínimo no Brasil*. Dissertação de mestrado em ciência política, São Paulo, FFLCH, USP.
- GOBETTI, Sérgio W. & 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 Assembleia Constituinte (1987-88)”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 49 (1): 139-163.
- GUIMARÃES, Nadya Araújo; BARONE, Leonardo Sangali & ALVES DE BRITO, M. M. (2015), “Mercado e mercantilização no trabalho no Brasil (1960-2010)”, in M. Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- HIBBS JR., Douglas A. (1977), “Political parties and macroeconomic policy.” *American Political Science Review*, 71: 1467-1487.
- HUBER, Evelyne & STEPHENS, John D. (2012), *Democracy and the Left: social policy and inequality in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press.
- HUBER, Evelyne *et al.* (2006), “Politics and inequality in Latin America and the Caribbean”. *American Sociological Review*, 71: 943-963.
- HUNTER, Wendy & POWER, Timothy. (2007), “Recompensando Lula. Poder Executivo, política social e as eleições brasileiras de 2006”, in C. R. Melo e M. A. Saez, *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Editora da UFMG.
- IMMERGUT, Ellen M. (1992), *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1987), “Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro”. *RBCS – Revista Brasileira de Ciência Sociais*, 4 (2): 43-64.
- LIMA, Marcia & PRATES, Ian. (2015), “Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente”, in M. Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- LIMONGI, Fernando; CHEIBUB, José Antonio & FIGUEIREDO, Argelina (2015). “Participação política no Brasil”, in M. Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- LOWI, T. J. (1972), “Four systems of policy, politics and choice”. *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310.
- MARQUES, E. (org.) (2012), *Redes sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas*. Belo Horizonte, Fino Traço.
- MARSHALL, T. H. (1950), *Citizenship and social class and other essays*. Londres, Cambridge University Press.
- MEDEIROS, Marcelo; GALVÃO, Juliana de Castro; NAZARENO, Luísa. (2015), *A composição da desigualdade no Brasil: conciliando o Censo 2010 e os dados do Imposto de Renda*. Brasília, Ipea (Texto para Discussão, n. 2147).
- 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 H. G. F. & CASTRO, Fabio Avila. (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.
- MELTZER, Allan H. & RICHARD, Scott H. (1981), “A rational theory of the size of government”. *The Journal of Political Economy*, 89 (5): 914-927.
- MENEZES FILHO, Naercio & KIRSCHBAUM, Charles. (2015), “Educação e desigualdade no Brasil”, in M. Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- NERI, Marcelo & HERCULANO, Pedro. (2012), *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. Brasília, Ipea (Comunicados do Ipea, n. 155).
- NERI, Marcelo & SOARES, Wagner. (2002), “Desigualdade social e saúde no Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública* [on-line], 18 (supl.): 77-87.
- OLIVEIRA, Maria Coleta; VIEIRA, Joice Melo & MARCONDES, Glaucia dos Santos. (2015), “Cinquenta anos de relações de gênero e geração no Brasil: mudanças e permanências”, in M. Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.

- PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the welfare State? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul (ed.). (2001), *The new politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press.
- PIGOU, A. C. (1920), *The economics of welfare*. Londres, Macmillan.
- PIKETTY, Thomas. (2014), *Capital in the Twenty-first Century*. Cambridge, Harvard University Press (kindle edition).
- PIKETTY, Thomas & SAEZ, Emmanuel. (2014), “Inequality in the long run”. *Science*, 344 (6186): 838-842.
- RIBEIRO, Carlos Antonio C. *et al.*, (2015), “Estratificação educacional entre jovens no Brasil: 1960 a 2010, in M. Arretche (org.), *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos*, São Paulo, Editora da Unesp/CEM-USP.
- ROBERTS, Kenneth M. (2012), *The politics of inequality and redistribution in Latin America’s post-adjustment era*. Wider (Working Paper, n. 8).
- ROCHA, Sônia. (2007), “Os ‘novos’ programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil”, in R. P. B. Barros, M. N. Foguel e G. Ulyssea (orgs.), *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*, Brasília, Ipea, vol. 2, cap. 18.
- 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, Campus.
- SEN, Amartya. (1973), *On economic inequality*. Oxford, Oxford University Press.
- SEN, Amartya. (1999), *Development as freedom*. Nova York, Oxford University Press.
- SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* (2013), *Fiscal equity: distributional impacts of taxation and social spending in Brazil*. Brasília, International Policy Center for Inclusive Growth (Working Paper, n. 115).
- SOARES, Sergei S. D. (2006). *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase entre 2001 e 2004*. Brasília, Ipea (Texto para Discussão, n. 1166).
- SOARES, Sergei S. D. (2010). “O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?”. *Revista de Economia Política*, 30 (3): 364-380.
- SOUZA, Pedro Herculano G. F. (2016), “Os ricos e a desigualdade no Brasil ao longo de nove décadas” (inédito).
- SOUZA, Pedro Herculano G. F. & MEDEIROS, Marcelo. (2015), “Top income shares and inequality in Brazil, 1928-2012”. *Sociologies in Dialogue*, 1 (1): 119-132.
- STIGLITZ, J. E.; SEN, A. & FITOUSSI, Jean-Paul. (2009), *The measurement of economic performance and social progress revisited*. Paris, Centre de Recherche en Economie de Sciences Po. (Document de Travail, n. 33).

**DEMOCRACIA E REDUÇÃO DA  
DESIGUALDADE ECONÔMICA  
NO BRASIL: A INCLUSÃO DOS  
*OUTSIDERS***

Marta Arretche

**Palavras-chave:** Desigualdade; Outsiders; Partidos de esquerda; Teoria do eleitor mediano; Políticas sociais.

O artigo examina a trajetória da desigualdade econômica no Brasil no período democrático contemporâneo. Demonstra que esta foi substancialmente reduzida por um mecanismo de inclusão dos *outsiders*. A trajetória desse mecanismo é descrita como tendo compreendido duas fases: (i) mudanças paradigmáticas no desenho das políticas sociais brasileiras, que produziam grande divisão entre *insiders* e *outsiders* desde os anos 1930, foram introduzidas na transição para a democracia; (ii) sob o sufrágio universal, partidos de esquerda e conservadores convergiram em torno das preferências dos beneficiários dessas políticas, a saber, política do salário mínimo, de saúde e de educação. Esses resultados desafiam o poder explicativo da teoria do eleitor mediano e da força parlamentar da esquerda. Em vez, indicam que mudanças exógenas ao sistema de políticas sociais introduziram políticas redistributivas sob uma conjuntura crítica, as quais, por sua vez, deram origem a mudanças endógenas, nas quais a competição política jogou papel central.

**INEQUALITY REDUCTION AND  
DEMOCRACY IN BRAZIL: THE  
INCLUSION OF OUTSIDERS**

Marta Arretche

**Keywords:** Inequality; Outsiders; Left-Wing parties; Median Voter Theorem; Social policies.

This article examines the path of economic inequality in Brazil under the current democratic period. It demonstrates that a mechanism of inclusion of outsiders sharply reduced economic inequality. The path of such mechanism is described as being deployed through two sequential phases: (i) in the transition to democracy, the introduction of paradigmatic changes in the model of Brazilian social policies, which had produced a big divide between insiders and outsiders since the 30s; (ii) under universal suffrage, the convergence of conservative and left-wing parties around the preferences of the beneficiaries of those policies, namely minimum wage as well as education and health policies. Such research results challenge the explanatory power of the median voter and the power of the theories of the Left. Instead, they suggest that exogenous changes introduced redistributive policies under a critical juncture, which in turn have given place to endogenous changes in which political competition played a key role.

**LA DÉMOCRATIE ET LA  
RÉDUCTION DES INÉGALITÉS  
ÉCONOMIQUES AU BRÉSIL:  
L'INTÉGRATION DES *OUTSIDERS***

Marta Arretche

**Mots-clés:** Inégalité; Outsiders; Partis de gauche; Théorie de l'électeur médian; Politiques sociales.

L'article examine la trajectoire de l'inégalité économique au Brésil dans la période démocratique contemporaine. Il démontre que cette inégalité a été substantiellement réduite par un mécanisme d'inclusion des *outsiders*. La trajectoire de ce mécanisme est décrite comme étant composée par deux phases : (i) celle des changements paradigmatiques dans la conception des politiques sociales brésiliennes, qui ont produit une grande division entre les *insiders* et les *outsiders* depuis les années 1930 et qui ont été introduits dans la période de transition vers la démocratie ; (ii) celle sous le suffrage universel, quand les conservateurs et les partis de gauche ont convergé autour des préférences des bénéficiaires de ces politiques, plus précisément, la politique du salaire minimum, de la santé et de l'éducation. Ces résultats défient le pouvoir explicatif de la théorie de l'électeur médian et de la force parlementaire de gauche. Au contraire, ils indiquent que des changements exogènes au système des politiques sociales ont introduit des politiques de redistribution sous une conjoncture critique qui, à son tour, ont donné lieu à des changements endogènes dans lesquels la concurrence politique a joué un rôle central.