

SOBRE A RECENTE QUEDA DA DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL: UMA LEITURA CRÍTICA

Cláudio Salm¹
IE-UFRJ

I Relevância dos determinantes privilegiados pelo Relatório Ipea (2006).

Borges nos conta² de uma enciclopédia chinesa que assim classificava os animais: “a) pertencentes ao Imperador, b) embalsamados, c) domesticados, d) leitões, e) sereias, f) fabulosos, g) cães em liberdade, h) incluídos na presente classificação, i) que se agitam como loucos, j) inumeráveis, k) desenhados com um pincel muito fino de pêlo de camelo, l) *et caetera*, m) que acabam de quebrar a bilha, n) que de longe parecem moscas”. Ao comentar esta para nós esdrúxula forma de pensar o mundo animal, Foucault mostra que tal abordagem servia, porém, a propósitos, bastante razoáveis da perspectiva dos interesses do Imperador: “As mesclas perigosas são conjuradas, os brasões e as fábulas voltam para seus cimos; nada de anfíbios inconcebíveis, de asas e grifos, de imunda pele escamosa, nada dessas faces polimorfas e demoníacas, nada de bafos ígneos”. Sábia, a classificação do Imperador. Soubemos também, de ouvir contar, que Sua Majestade tinha ainda a intenção de acrescentar mais algumas categorias à imperial classificação. Uma que abrigasse os animais que provinham de certo bosque onde eram pouco perceptíveis mas, quando capturados, eram plenamente “revelados” no mercado de animais, além de outras duas que distinguiam animais “primários” dos “imediatos”. No entanto, teria desistido de seu intento porque, no primeiro caso, as espécies capturadas no bosque apresentavam plumagens em muito diferentes, conforme o reino em que estivesse situado o mercado que as “revelava”. Ou seja, a nova categoria poderia suscitar críticas ao funcionamento dos mercados de animais do Imperador. Quanto às outras duas, cedeu a contragosto aos conselhos do assessor para assuntos zoológicos que as considerava por demais arbitrárias.

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

Misturam-se ali fatores que podem ter influência sobre a desigualdade, mas que são normalmente detectados em períodos bem mais longos - como os demográficos, os comportamentais (discriminações) ou os educacionais -, com outros cujos impactos tendem a alterar a desigualdade em prazos mais curtos, como os programas oficiais de transferências de renda. Enquanto isso, outros importantes fatores do mesmo gênero - caros aos desenvolvimentistas -, ou foram omitidos ou mereceram um tratamento bastante negligente. Para mencionar apenas alguns destes: as taxas de inflação, as variações no valor do salário mínimo³ e na estrutura tributária, ou a volatilidade das

¹ Agradeço a Maria Malta, a Maria da Conceição Tavares e a Tadeu Valadares as leituras atentas e as valiosas sugestões feitas à primeira versão desse artigo. Como é de praxe, os eventuais equívocos remanescentes são de minha inteira responsabilidade. Embora não seja de praxe, quero expressar também minha dívida com Carlos Medeiros pelo recurso abusivo a citações de seu texto.

² Através de Michel Foucault, *As Palavras e as Coisas*, pág. 3, Martins Fontes (ed).

³ “... devido a sua repercussão sobre o preço do trabalho não qualificado, sobretudo nas regiões e cidades mais pobres, a elevação do salário mínimo real constitui um poderoso instrumento na luta contra a pobreza. Numa economia com ampla subutilização de capacidade produtiva como a brasileira atual, o seu impacto sobre o nível de emprego é positivo. Não há qualquer evidência empírica do contrário”. Medeiros (2003), onde também se pode ler que “Quanto menor a taxa de salário de base maior o leque salarial e

taxas de crescimento (“que se agitam como loucas”) que dificulta a consolidação dos empregos dos menos qualificados e, portanto, a aquisição de conhecimentos específicos (experiência).

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

Limitando-nos ao âmbito econômico daquela tradição, que nele não esgota seu marco conceitual, a agenda desenvolvimentista dá relevo a outros fatores, como os mencionados a seguir. Preocupa-se com a capacidade da economia em resgatar mão-de-obra das atividades de baixa produtividade, o que por sua vez depende do ritmo e da continuidade do crescimento e das mudanças na estrutura produtiva. Em elucidar como mudanças nos preços relativos afetam de forma diferente ricos e pobres, sendo que os preços relativos dependem muito de variáveis como juros e câmbio. Com os impactos distributivos da dinâmica da acumulação e, sobretudo, com os derivados da natureza dos investimentos, entre muitos outros. Enfim, nessa tradição as dimensões econômicas estruturais são consideradas como determinantes cruciais da desigualdade de renda, ao contrário do que verificamos no enfoque adotado pelo Ipea (2006).

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

Outrossim, aquela tradição foca também a distribuição funcional da renda, enquanto que o Relatório detém-se quase exclusivamente na distribuição pessoal, o que, face às limitações da base empírica utilizada, pode ter como consequência distorcer os resultados da distribuição total da renda, como se verá mais adiante.

Outro comentário de natureza geral aponta para a estreiteza dos objetivos. O estudo concentra-se na identificação dos determinantes da queda na desigualdade em apenas três anos, ou seja, 2001 a 2004. Por que um estudo tão alentado se impôs objetivos tão limitados? Ao assim proceder, deixou-nos a impressão de muito ruído para poucas nozes, sensação inclusive magnificada pela superabundância da adjetivação triunfalista. Pode-se observar (Gráfico 1, pág. 15) que a desigualdade, com base nos dados da Pnad, já vem caindo há bem mais tempo, pelo menos desde 1997. Então, por que tomar como objeto de análise os determinantes da queda entre 2001 e 2004 se, afinal, nada de tão extraordinário ocorreu nesse período, especialmente entre 2001 e 2003? Ao contrário, neste intervalo a pobreza e a indigência aumentaram, respectivamente, em 1 664,7 mil e 2 466 mil pessoas, enquanto que em 2004 ambas diminuíram em 2 145,4 mil e 3 153,7 mil (Prado 2006).

Não teria sido mais proveitoso indagar-se sobre o que ocorreu apenas em 2004, quando se verifica uma elevada taxa de crescimento do PIB, 4.94%, contra a série pífia de 1.31% ; 1.93% e 0.54% dos anos de 2001, 2002 e 2003? Concomitantemente, observamos também uma queda percentual no coeficiente de Gini em 2004, em relação a 2003, bem mais expressiva que as dos anos anteriores (cerca do dobro), o mesmo ocorrendo com as quedas na indigência e na pobreza.

O que vemos na série de 27 anos apresentada no Gráfico 1 é uma oscilação do coeficiente de Gini em torno a uma média extremamente alta (algo como 0.59) com

vice-versa”, o que nos remete à queda no valor do salário mínimo nos anos pós 64 e o aumento subsequente das disparidades salariais.

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

baixo desvio padrão, se eliminarmos um ou dois anos de inflação elevada. Eliminados aqueles pontos atípicos, a série apresenta pelo menos dois períodos de quedas contínuas no coeficiente de Gini, semelhantes ou mais intensas que a verificada entre 2001 e 2004: 1978 – 1981 (-3.6%) e 1990 – 1992 (-5.2%), sem que nos lembremos de alguém ter soltado fogos em comemoração.

A chamada década perdida (anos 80) foi marcada por enormes turbulências – inflação alta e crescente, desemprego, desestruturação do mercado de trabalho (aumento da informalidade e dos trabalhos não-remunerados), queda do salário mínimo e dos salários em geral, crescimento do emprego nos serviços em detrimento dos industriais – que levaram o coeficiente de Gini a níveis altíssimos. Ao invés de investigar o fato “significativo” de termos reduzido em 4% o coeficiente de Gini em três anos, não teria sido mais útil investigar por que levamos quase um quarto de século para superar a exacerbação ocorrida na concentração de renda nos anos 80? E, assim mesmo, para afinal reduzir aquele coeficiente em apenas 2,2% em relação ao verificado em 1981, já bastante alto? Isso sim é significativo.

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

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

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

“A evidência empírica apresentada neste Relatório é contundente: a desigualdade de renda familiar no Brasil tem declinado desde 2001 de forma acentuada e continua. Como consequência, reduziram-se a pobreza e a extrema pobreza” (pág. 58, grifo nosso).

Por que dizer que “como consequência (da queda na desigualdade-CS), reduziram-se a pobreza e a extrema pobreza” e não inverter os termos da proposição: como consequência da queda na pobreza e da extrema pobreza, reduziu-se a desigualdade? Como mostramos no referido artigo, atribuir a diminuição da pobreza à melhoria da distribuição da renda é uma forma de desqualificar a importância do crescimento econômico. Neste caso, a ordem dos fatores pode alterar muito o produto. Aqui, o sentido da determinação implica grande polêmica quanto às estratégias de combate à pobreza e à desigualdade. A forma em que o texto do Ipea (2006) apresenta a questão traz implícita a mensagem de que basta distribuir renda para diminuir a pobreza, não importando se o país cresce ou não, se cria ou não empregos de melhor qualidade e produtividade, ou se ocorrem ou não mudanças estruturais que favorecem mais os pobres que os ricos.

Para reforçar aquela percepção, lia-se já na página 4 do Sumário Executivo do documento: “Como a renda *per capita* da população total não cresceu no período, toda a

queda da pobreza verificada pode ser integralmente atribuída à redução na desigualdade”.

Tal afirmação é no mínimo precipitada. Em primeiro lugar, houve, sim, um aumento, ainda que modesto, de 3% na renda *per capita* (em Reais de 2005) entre 2001 e 2004.⁵ Mas o que realmente chama a atenção é o crescimento de 3.3% na renda familiar *per capita* em 2004, ano em que apenas o quintil superior cresceu abaixo dessa média (Prado, 2006), o que deve ter tido impactos positivos na distribuição pela via dos empregos criados, se não na base da pirâmide de renda, certamente nos décimos imediatamente acima. Voltaremos ao ponto.

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

É elementar que, sem crescimento mais acelerado e sustentado, logo bateremos nos limites fiscais que impediriam dar continuidade às transferências de renda.

Na página 16, o texto reconhece a importância da forma invertida da equação quando menciona o crescimento como o outro fator capaz de reduzir a pobreza, além da melhoria na distribuição. Mas, excetuada essa menção, quase nada mais é dito, a não ser que, se não fosse a melhoria na distribuição, o crescimento “balanceado” (mantida a distribuição de renda) necessário para lograr o mesmo efeito sobre a queda na pobreza teria que ser absurdamente elevado. Ora, por que descartar uma trajetória alternativa de crescimento com distribuição? Afinal é disso que falam os desenvolvimentistas, ou seja, que o crescimento é uma condição necessária mas não suficiente.⁷

Tais dúvidas são intrigantes e dão margem a que mentes maliciosas possam levantar a suspeita de que o Relatório tem objetivos implícitos: realçar a maior eficiência e eficácia relativa das transferências governamentais para combater a desigualdade, especialmente via Bolsa Família.

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

Contudo, encontramos no item mencionado dois trechos bastante claros (págs. 39 e 40):

A partir das informações na Pnad, é possível identificar a contribuição para a redução na desigualdade de três tipos de transferências: *a)* as pensões e aposentadorias públicas; *b)* o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e *c)* os benefícios do Bolsa Família e outros programas similares...⁸

⁵ Contas Nacionais – IBGE, publicado no site IPEA Data.

⁶ Isso não exclui a necessidade de também se transferir renda ou ativos aos mais pobres que não logram ser incluídos no processo de desenvolvimento. Muitos são tão desprovidos de meios (rendimentos) e de mercados que não é por outra razão que existe quem alega, corretamente, que seria puro desperdício dar aos muito pobres acesso aos programas de microcrédito, instrumento de sucesso no combate à pobreza e às desigualdades em outras partes do mundo. Ver a respeito Nogueira Lima, Shanna; Políticas Públicas de Emprego e Microcrédito: a experiência brasileira, tese de mestrado, IE-UFRJ, setembro de 2006.

⁷ Hoffman (2006) estima que de 2003 a 2004, ano de elevado crescimento, a redução da pobreza foi de 2.84% e que o crescimento do total das transferências de renda respondeu por apenas 30% desta queda.

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

Os resultados obtidos apontam que os três componentes tiveram contribuições similares, em torno de 10% cada.

Sendo assim, a contribuição do terceiro grupo - que inclui o Bolsa Família - para a queda no coeficiente de Gini teria sido algo como 0.4%, ou menos, o que não chega a ser um resultado espetacular.

Retomando a questão do crescimento, mesmo que não haja aumento médio na renda *per capita*, podem ocorrer mudanças importantes na estrutura produtiva, crescimento de alguns setores de atividade concomitantemente com a queda de outros. E os que crescem podem ser setores com impactos relativamente importantes em regiões mais pobres, como parece ter sido o caso, no período considerado, do avanço do agronegócio, o que, aliás, o Relatório reconhece quando se refere vagamente a “crescente integração do mercado de trabalho”. Ou seja, não há fundamento para descartar o crescimento e a criação de empregos naquelas regiões como fatores importantes na explicação da desconcentração de renda, com o quê, aliás, o Relatório parece concordar quando menciona que:

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

Em 2004 tivemos alto crescimento com grande criação de emprego formal e regionalmente descentralizado, o que beneficiou especialmente as regiões Norte e Centro-Oeste. Tal crescimento foi induzido por atividades de mineração e de exploração de madeira, pela expansão do agonegócio (gado e soja) - ainda que com grandes custos ambientais -, além do aumento generalizado do emprego na construção civil.¹⁰

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

Em relação a 2003, em 2004 o coeficiente de Gini da distribuição da renda do trabalho - que participa da renda total pelos dados da PNAD em mais de $\frac{3}{4}$ - sofreu uma queda de aproximadamente 2% (Hoffmann, 2006), ou seja, da mesma magnitude da queda observada, também entre 2003 e 2004, no coeficiente aplicado ao total da renda. Dada a elevada participação das rendas do trabalho no total das rendas captadas pela Pnad, não há que estranhar que a parcela da redução do coeficiente de Gini explicada pelo que ocorreu no mercado de trabalho seja, de longe, a que mais pesa na explicação das mudanças na distribuição da renda, se tomamos por base a Pnad. Como mostra

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

¹⁰ Quando, no Encarte 3, o Ipea (2006) fala da provável importância dos empregos criados no interior por conta do agronegócio, acrescenta que tal fator estaria mais ligado ao que o estudo denomina de “determinantes primários”, mas não aos denominados, também pelos autores, de “determinantes imediatos” como seria o caso do indefinido “maior integração dos mercados de trabalho”. Essa taxonomia (“determinantes imediatos” x “determinantes primários”) nos parece arbitrária e desprovida de qualquer base conceitual, não podendo, portanto, contribuir em nada para uma agenda que pretenda aprofundar na pesquisa dos determinantes da desigualdade. O aumento do crédito à agricultura familiar (Pronaf), é um determinante “primário” ou “imediato”?

¹¹ Cabe registrar também que à época, a elasticidade produto-emprego já havia retornado aos níveis normais contrariando o pessimismo formado a respeito nos anos 90 (“crescimento sem emprego”).

Hoffmann (2006), tal parcela é muito superior à que é explicada pelas transferências de renda,¹² tão enfatizadas no texto, e com alguma razão, dado que foram substanciais, embora tais rendas representem relativamente pouco no rendimento familiar total.

Claro que tais considerações poderiam sofrer uma revisão, caso o Relatório tivesse apresentado o impacto relativo das várias fontes de renda, ademais das transferências apenas para os segmentos mais pobres, nos quais, cabe supor, o Bolsa Família esteja focado. No entanto, por razões não explicadas no texto, esse exercício não foi feito. Diz-se apenas que no período a renda dos mais pobres aumentou bem mais que a dos “ricos”, o que é verdade. Mas ficamos sem saber o peso dos vários fatores na explicação dessa diferença, vale dizer, quanto foi devido às alterações nos rendimentos do trabalho e quanto foi devido às transferências de renda por conta dos programas oficiais como o Bolsa Família. Voltemo-nos, portanto, para o mercado de trabalho.

II Sobre os rendimentos do trabalho

Os rendimentos do trabalho dependem das remunerações e do emprego (nível, composição e qualidade). Quanto à criação de empregos no período analisado, que foi expressiva em 2004, o Relatório nada nos diz sobre sua quantidade nem sobre a sua composição. Nas escassas linhas dedicadas ao assunto (págs. 42 e 43) busca apenas – e de forma canhestra – minimizar sua importância para a queda na desigualdade: “A contribuição da criação de postos de trabalho para a redução da desigualdade foi limitada porque muitos dos postos de trabalho gerados foram ocupados por trabalhadores em famílias em que já havia outras pessoas ocupadas”. Além da falta de comprovações convincentes a respeito, é difícil avaliar a relevância do argumento. Já quanto à composição dos postos criados, o Ipea (2006) diz apenas que “... o padrão recente de variação da taxa de ocupação dos adultos não favoreceu particularmente os mais pobres” (Gráfico 9, pág. 43). Ora, vimos não ser necessário que a criação de empregos se concentre nos “mais pobres” para que possa afetar positivamente a distribuição de renda. Basta que tenha sido relativamente mais importante nos três ou quatro décimos imediatamente acima, referentes aos que mais sofrem a influência do salário mínimo em suas remunerações. E foi isso que ocorreu no período, como sugerimos acima.

Nesta questão do mercado de trabalho, o Ipea (2006), ao invés de mostrar coisas simples e pertinentes – quem ganhou e quem perdeu - informações imediatamente disponíveis nas Pnad's, utiliza métodos tão indiretos que o leitor fica sem respostas claras para aquelas perguntas elementares. Conseqüentemente, aqui também há margem para suspeições maldosas com as quais, diga-se, não comungamos: a abordagem indireta serviria para ocultar questões polêmicas como a importância dos aumentos recentes no salário mínimo ou a importância da formalização (qualidade) dos empregos nos estratos inferiores da pirâmide ocupacional.

Quando trata da contribuição da distribuição das remunerações do trabalho para a queda no coeficiente de Gini, o Relatório atinge seu clímax quanto ao uso de formas indiretas. No caso, vale-se de uma – e não mais que uma - suposta explicação para a variação na desigualdade: a escolaridade. Levando ao extremo a coerência com o paradigma que delimita o campo da análise, reduz as menores desigualdades observadas nas remunerações do trabalho ao estreitamento entre as taxas de retorno dos diversos níveis de ensino. Especialmente ao estreitamento resultante das quedas diferenciadas entre as

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

taxas de retorno do ensino superior e as do ensino fundamental, sendo aquelas bem mais acentuadas que estas entre 2002 e 2004 (gráfico 12b).¹³

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

III O problema da subestimação dos rendimentos de ativos pela Pnad

A base empírica utilizada no estudo do Ipea (2006) é essencialmente a da Pnad que, como todos sabem e sempre se comenta, capta mal os rendimentos provenientes de ativos. O próprio Relatório admite tal falha como grave no Encarte 3 (pág. 61), mas apenas rapidamente no corpo do texto. Porém utiliza o argumento, entre outros, de que entre 2001 e 2004 aqueles rendimentos não teriam tido influência na variação do coeficiente: “... não parece existir evidência de que eles (remuneração de ativos – CS) tenham interferido na queda recente da desigualdade de renda brasileira” (pág. 42).

Sabe-se que a distribuição de renda pode ser analisada a partir de dois ângulos que se complementam, mas que não necessariamente convergem como decorrência da dificuldade em obter boas informações: o da distribuição pessoal e o da distribuição funcional. Podemos observar uma melhoria na distribuição pessoal da renda, tendo por base principalmente dados sobre remuneração do trabalho e transferências, mas uma piora na distribuição funcional se incluirmos na análise bons dados sobre a distribuição da renda de ativos. Uma piora na distribuição funcional da renda por conta de uma maior participação no PIB das rendas de propriedade - “Excedente Operacional Bruto” (EOB) nas nossas Contas Nacionais, ou “produto líquido” para David Ricardo - não nos permite dizer nada em definitivo sobre o que vem ocorrendo com a distribuição total da renda, a despeito de uma melhora na distribuição dos rendimentos do trabalho. Este parece ser o nosso caso ao longo dos últimos dez anos. Por isso mesmo, não podemos afirmar que a queda verificada na desigualdade seja um fato “robusto”. Como se costuma dizer, ausência de evidência não é o mesmo que evidência de ausência.

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

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

Passados quase dois séculos, o interesse no tema sofreu uma mudança de ênfase e hoje presta-se mais atenção à distribuição pessoal da renda do que à distribuição funcional.

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

Em parte, principalmente nos países desenvolvidos, porque a distribuição funcional da renda praticamente não sofre, ou melhor, não sofria até há pouco, maiores alterações, enquanto que a diversificação das remunerações do trabalho altera-se hoje com uma intensidade muito maior, o leque de remunerações entre os assalariados havendo-se aberto extraordinariamente com o processo de mundialização. Acresce também que as informações disponíveis sobre os rendimentos do trabalho são muito mais abundantes e confiáveis do que as relativas às demais fontes de renda. Seja como ou porquê for, o fato é que hoje, quando se fala em distribuição da renda, a expressão vem associada quase que automaticamente à distribuição pessoal e, mais especificamente, à distribuição dos rendimentos do trabalho. Isso ocorre inclusive em países como o Brasil onde observamos nas últimas décadas profundas alterações (para menos) na participação dos rendimentos do trabalho na Renda Nacional. Como já mencionado, essa é uma crítica recorrente aos estudos de distribuição de renda entre nós e que também se aplica ao estudo do Ipea (2006), ainda que este contenha algum esforço - embora desajeitado como não poderia deixar de ser pela falta de dados confiáveis - no sentido de aferir outras remunerações como os juros, por exemplo. Enfim, sem qualquer pretensão de inovar, cabe registrar que o Relatório do Ipea (2006) concentra-se praticamente na distribuição de renda do trabalho, montante este que em 2003, pelas Contas Nacionais, não chegava a representar 45% da soma de rendimentos do trabalho, juros e lucros, quando apenas 12 anos antes alcançava cerca de 52% deste total, como mostra a tabela a seguir.

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

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

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

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

Participação Relativa das Remunerações do Trabalho (RT) e do Excedente Operacional Bruto (EOB).

1991-95 e 1999-2003

Brasil - Contas Nacionais¹⁴

¹⁴ Os dados foram retirados de: Ceci Vieira Juruá; Homenagem a Ignácio Rangel : Lucros, juros e salários na economia brasileira; Publicado em Outro Brasil: www.outrobrasil.net.

Anos	RT	EOB	RT + EOB*
1991	52,0	48,0	100,0
1992	53,4	46,6	100,0
1993	56,0	44,0	100,0
1994	51,1	48,9	100,0
1995	48,7	51,3	100,0
1999	48,5	51,5	100,0
2000	48,3	51,7	100,0
2001	47,6	52,4	100,0
2002	46,3	53,7	100,0
2003	45,3	54,7	100,0
* Foram desconsiderados os rendimentos dos autônomos e os impostos.			

Fonte: IBGE, Contas Nacionais, conta de distribuição primária da renda para os anos 1999 a 2003. Sistema de Contas Nacionais Brasil, 1990-1995.

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

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

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

IV A Renda como melhor indicador de distribuição

É elogiável que os autores do Relatório tenham provocado a discussão sobre a desigualdade de renda como “melhor indicador de distribuição”.

Realmente, não é um debate que se encontra facilmente entre os economistas de hoje, mas que não escapou aos clássicos. Ricardo já havia tocado indiretamente na questão quando chamava a atenção¹⁵ para o caso de ocorrerem aumentos na parcela do produto líquido (piora na distribuição funcional da renda) num contexto de estagnação ou de insuficiência de investimentos produtivos. A tendência nesse caso poderia ser um gasto maior dos capitalistas em consumo de luxo, especialmente em criadagem, provocando, assim, quando não o desemprego, uma degradação ocupacional ao transformar trabalhadores detentores de habilidades manufatureiras em empregados domésticos.

¹⁵ Ricardo, D., Princípios de Economia Política e Tributação, cap. XXXI, Abril Cultural (ed.).

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

V Fatores não devidamente considerados

Antes de entrar na parte final do documento Ipea (2006), na qual se propõe uma agenda de pesquisas sobre o tema das políticas de combate à desigualdade, façamos um breve apanhado do que consideramos ser determinantes cruciais para entender as variações na distribuição da renda, mas que foram deixados de lado ou tratados com superficialidade naquele Relatório (“nada de bafos ígneos”).

Embora a falta de crescimento degrade o mercado de trabalho, desvalorize os diplomas educacionais pela falta de oportunidades, limite a arrecadação fiscal e, portanto, os recursos para as políticas sociais, o assunto não mereceu atenção ainda quando suas relações com a distribuição de renda deveriam estar no centro da análise.

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

Dada a sua importância, vale a pena citar extensamente Medeiros (2003) a respeito:

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

A crise dos anos 80 e a permanente contração econômica nos anos 90 abortaram a possibilidade de uma via menos excludente. A aceleração inflacionária dos 80 e do início dos anos 90 foi isoladamente o principal mecanismo de concentração de renda e, ao lado do instável crescimento econômico levou a uma maior precarização do mercado de trabalho com estagnação e declínio dos rendimentos

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

reais. Com o fim da inflação em 1994 houve significativa redução da pobreza e expansão dos rendimentos dos primeiros decis da distribuição, entretanto, o baixo crescimento econômico, a redução significativa do emprego industrial e a estagnação do emprego formal, impediram que os efeitos positivos da estabilização dos preços sobre as rendas mais baixas pudessem perdurar.

O crescimento econômico *per se*, principalmente se assumir a forma de crescimento “proporcional”, como o Relatório denomina um padrão de crescimento sem alterações na distribuição de renda, tampouco será suficiente para superar a situação atual por conta da recorrente criação de bolsões de miséria, fenômeno que é uma das características do subdesenvolvimento como o demonstrou Furtado ao longo de sua vasta obra. Aliás, para realçar que não há qualquer relação unívoca entre crescimento e distribuição, basta constatar que em meio século o padrão brasileiro de desigualdade pouco se alterou, apesar de que o período possa ser dividido grosso modo, de um ponto-de-vista econômico, em duas metades: a primeira de alto crescimento e a segunda de baixo crescimento.¹⁷

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

Formalização da relação de emprego: É louvável o reconhecimento pelo Ipea (2006) da importância da formalização da relação salarial para a melhoria da distribuição de renda, principalmente se levarmos em conta que não é incomum encontrar quem trate da questão com desdém. Para estes, um trabalho é um trabalho, independentemente da condição na ocupação, mesmo quando se trate do trabalho de um menor limpando pára-brisas no sinal de trânsito, ou seja, de trabalhos que não são socialmente protegidos nem criam qualquer possibilidade de futuro digno.

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

Estrutura da economia. O Relatório aponta, com razão, a expressiva contribuição que teve para a queda na desigualdade a diminuição do diferencial em remuneração entre as

¹⁷ Hoje já não se fala tanto numa relação funcional entre crescimento e desigualdade mas nas décadas de 50, 60 e 70 havia consenso na literatura do desenvolvimento a respeito da forma em “U” invertido que assumia aquela relação. A níveis muito baixo de renda *per capita* o crescimento faria aumentar a desigualdade até atingir um máximo a partir do qual uma série de fatores como as políticas sociais e, principalmente, a ação sindical, fariam com que a desigualdade diminuísse continuamente à medida em que aumentava a renda *per capita*.

idades grandes e as pequenas, especialmente entre as Regiões Metropolitanas e os municípios pequenos do interior (Gráfico 17, pág. 53). No entanto, como não busca explicar o que estaria por detrás do fenômeno, a constatação adquire a feição que domina a maioria dos demais determinantes, ou seja, voltada para características pessoais ou da oferta da mão-de-obra. Em outras palavras, assim como nos casos de gênero, idade, raça e escolaridade, tratar-se-ia aqui também de um atributo pessoal - o local de moradia. Diferentemente, para nós - como já assinalado -, é muito provável que um elemento da estrutura da demanda - mudanças setoriais na economia induzidas pelas crescentes exportações de *commodities* - tenha tido um papel importante no que o Relatório denomina crescente integração entre as capitais e o interior (pág. 53).

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

Salário Mínimo. Por último, mas não menos importante, o Relatório simplesmente ignora a influência dos aumentos no salário mínimo que ocorreram nos últimos anos, quando é patente sua importância para entender as variações na distribuição da renda (Prado 2006).¹⁹

No período 2001 – 2004, o salário mínimo real médio teve um aumento de 7.1%, sendo que em 2004 o aumento em relação a 2003 foi de 3.7%.²⁰

Embora não acreditemos, é até possível que o aumento do salário mínimo deixe de atingir os miseráveis, mas certamente afeta em diferentes graus a remuneração dos que ganham abaixo da média geral de salários, contribuindo, portanto, para a diminuição da desigualdade salarial.

VI A agenda de pesquisa proposta

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

Os comentários feitos até aqui sugerem que podemos ter perdido o rumo do debate, que existem enormes limitações da ortodoxia para a compreensão do que move a

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

¹⁹ Ver em Prado (2006) o Gráfico 1 – Regressão Linear do Gini e Salário Mínimo, com um $R^2 = 0.9226$. Para outra demonstração convincente dos efeitos positivos do aumento do salário mínimo sobre a distribuição da renda, ver na Parte VII deste livro o capítulo 34 – O Salário Mínimo e seu Potencial para a Melhoria da Distribuição de Renda no Brasil, de João Sabóia.

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

distribuição da renda. Em consequência, a visão ortodoxa tem escassa relevância para a formulação de políticas eficazes no combate à pobreza e à concentração da renda.

As principais razões que nos levam a essa percepção foram tanto os fatores selecionados pelo Ipea (2006) como determinantes da queda ocorrida na desigualdade, quanto os fatores omitidos na análise.

Entretanto, consola-nos o fato de que neste capítulo final há um reconhecimento da pertinência daquelas razões, na medida em que nele se incorporam alguns dos fatores que consideramos relevantes, o que fez diminuir nossas divergências com o texto, ou melhor, com as prioridades de políticas públicas sugeridas para dar continuidade à desconcentração de renda.

No capítulo final são dadas as devidas ênfases à dinâmica do mercado de trabalho (“equalizar as oportunidades quanto ao acesso ao trabalho”, o que implica dar prioridade ao crescimento); à qualidade da educação que recebem os pobres; à qualidade dos empregos²¹; e à iniquidade do sistema tributário.

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

Discute-se muito no Brasil se foram as transferências de renda ou se foi o aumento no salário mínimo que mais contribuiu para a queda recente do coeficiente de Gini, a nosso ver ainda modesta. Óbvio que as duas políticas atuam na mesma direção e deveriam ser vistas como complementares. As diferenças quanto a qual deve ser o melhor instrumento de política para combater a desigualdade pode, muitas vezes, servir para sustentar posições doutrinárias. O Relatório Ipea (2006), ainda que de forma involuntária, corre o risco de se prestar a um mau uso desse tipo quando confere às transferências de renda, em especial ao Bolsa Família, um destaque indevido.

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

Hoffmann, Rodolfo; Transferências de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004, Econômica, V. 8, N. 1, junho 2006.

Medeiros, Carlos; Desenvolvimento Econômico e Estratégias de Redução da Pobreza e das Desigualdades no Brasil, in Ensaios FEE, Porto Alegre, vol. 24 N.2, 2003.

Prado, Antonio; A queda da desigualdade e da pobreza no Brasil, in Visão do Desenvolvimento, BNDES, No. 14, 18 de setembro de 2006.

Relatório IPEA, Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil, Ipea, agosto de 2006.

Rodríguez, Octávio; Furtado e a renovação da agenda do desenvolvimento, in Celso Furtado e o Século XXI, João Sabóia e Fernando J. Cardim de Carvalho (orgs.), Barueri, SP e Manole, RJ (eds.), Instituto de Economia da UFRJ, 2006.

Salm, Claudio; Estagnação econômica, desemprego e exclusão social, in Novo-Desenvolvimentismo – um projeto nacional de crescimento com equidade social, João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (orgs.), Manole e Konrad Adenauer Stiftung (eds.), 2005.