

O Brasil na contramão: a redução da desigualdade durante a crise mundial

Ana Paula Fregnani Colombi*

Laura Carla Moisa Elicabide**

Rita Petra Kallabis***

Resumen

En Brasil, históricamente, un elevado crecimiento económico fue acompañado por aumento de la desigualdad, esta tendencia se revirtió durante el período 2004-2008, cuando se retoma el crecimiento económico y se presenta reducción de todos los indicadores de desigualdad de ingresos. Esta tendencia de caída de la desigualdad perduró incluso durante la crisis mundial y después, teniendo como causas explicativas el aprovechamiento político de la buena fase económica de la economía internacional, combinado con la adopción deliberada de políticas públicas por parte del gobierno brasileiro. El cambio en la postura gubernamental, principalmente a partir de 2006, fue respaldada por la existencia de un diseño institucional creado en la Constitución de 1988. Sin embargo, esta disminución de la desigualdad de ingresos debe ser relativizada, teniendo en cuenta que aún no enfrenta los problemas histórico-estructurales del país: elevada concentración del ingreso, niveles generales de ingresos muy bajos y alta informalidad en el mercado de trabajo y en las actividades económicas. El enfrentamiento de estas cuestiones requiere avanzar en la consolidación de las instituciones centrales que permiten el desarrollo de la ciudadanía en la sociedad brasileira: la formalización en el mercado de trabajo y la institucionalización de las políticas sociales.

Palabras clave: Brasil, Desigualdad de ingresos; Desigualdad social; Políticas sociales.

Recibido:27-05-2013 Aceptado:30-09-2013

Artículo basado en la ponencia "O Brasil na contramão: a redução da desigualdade durante a crise mundial" presentado en el III Congreso Internacional -X Simposio- de América Latina y el Caribe "La región frente a los desafíos que generan las crisis y paradigmas emergentes en el sistema internacional y regional. Análisis históricos, económicos y sociopolíticos", 24-26 de octubre FCE-UBA, Buenos Aires. Anales en CD con ISBN 978-950-29-1435-0.

- * Ana Paula Fregnani Colombi: anaacolombi@gmail.com (bolsista Capes) Mestranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, IE/ Centro de Estudos Sindicais e da Economia do Trabalho - CESIT.
- ** Laura Carla Moisa Elicabide: laura.moisa@gmail.com (Docente da Universidad Nacional de Colombia sede Medellín) Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, IE/ Centro de Estudos Sindicais e da Economia do Trabalho - CESIT.
- *** Rita Petra Kallabis: rita_kallabis@yahoo.com.br (bolsista Cnpq) Doutoranda em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP Centro de Estudos Sindicais e da Economia do Trabalho CESIT.

Abstract

In Brazilian history high economic growth had always been accompanied by increasing income inequality; this changed in the years 2004-2008, when the country saw the return of economic growth along with the reduction of all monetarian inequality indicators. The reduction of income inequality persisted even during the global crisis and further what can be understood as a consequence of the political exploitation of the virtuous international economic pre-crisis period, reinforced by the deliberate adoption of public policies by the Brazilian government. The change in the governmental stance, from 2006 onwards, was supported by the institutional framework created by the Constitution of 1988. However the reduction in income inequality must be seen in context, since it does not face the countries historical and structural problems: high concentration of income, very low general income levels and huge informality in the labor market and economic activities. Addressing these issues requires to advance in the consolidation of central institutions, enabling the development of citizenship in the Brazilian society: labor market formalization and institutionalization of social policies.

Key Words: Brazil; income inequality; social inequality; social policies.

JEL Classification: I 38, E 65, H 40, O 23.

Résumé

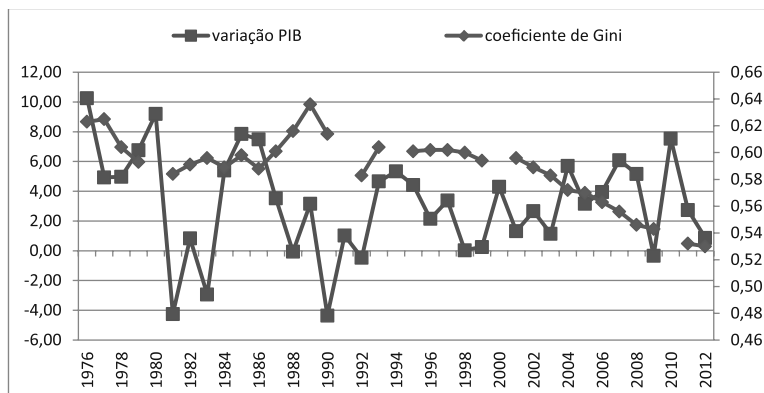
Au Brésil, historiquement, une croissance économique élevée était accompagnée par l'accroissement des inégalités. Cette tendance s'est inversée au cours de la période 2004-2008, lorsque la croissance économique reprend et présente une réduction de tous les indicateurs d'inégalité des revenus. Cette tendance à la baisse des inégalités a persisté même pendant la crise mondiale, et ensuite elle s'explique grâce à l'utilisation de la bonne phase de l'économie internationale, combinée à l'adoption délibérée de politiques publiques par le gouvernement brésilien. Le changement de position du gouvernement, en particulier à partir de 2006, a été soutenu par l'existence d'une structure institutionnelle créée dans la Constitution de 1988. Toutefois, cette baisse des inégalités de revenus doit être relativisée, considérant qu'il ne règle toujours pas les problèmes historiques et structurels du pays : forte concentration des revenus, niveaux globaux de revenus très faibles et haute informalité dans le marché du travail et dans les activités économiques. La règlement de ces questions exige des progrès dans la consolidation des institutions centrales qui permettent le développement de la citoyenneté dans la société brésilienne, la formalisation du marché du travail et l'institutionnalisation de politiques sociales.

Mots-clés: Brésil, Inégalités de revenu, Inégalités sociales, Politiques sociales

I. Introdução

Após duas décadas de baixo dinamismo, nos anos 2000 as taxas de crescimento econômico se elevaram e apresentaram maior sustentabilidade, com uma breve interrupção somente durante a crise internacional, ao mesmo tempo em que a desigualdade de renda passou por um processo de queda contínua¹.

1 O Brasil avançou para a 6ª posição entre as economias do mundo, mas em termos de

Gráfico 1: Brasil – Variação do PIB e coeficiente de GINI, 1976 a 2012

Variação do PIB em relação ao ano anterior; a preços de 2012, escala a esquerda.

Coeficiente de GINI: escala a direita.

FONTE: IPEA-Data; www.ipeadata.gov.br; elaboração própria.

A partir de 2003 a tendência de redução da desigualdade de renda se explica pela combinação de maior crescimento econômico, melhoria nos indicadores do mercado de trabalho e políticas públicas. O contexto internacional favorável, ao atingir as exportações brasileiras, impulsionou a atividade econômica e inaugurou um período de maiores taxas de crescimento econômico, repercutindo positivamente sobre o mercado de trabalho. O aumento da fiscalização do Ministério de Trabalho e Emprego e a adoção de uma política de valorização do salário mínimo contribuíram com a formalização no mercado de trabalho e com a recuperação dos salários na economia. A implementação e expansão dos programas de combate à pobreza, com destaque para o Programa Bolsa Família, veio associar-se e complementar os demais determinantes da redução da desigualdade de renda no Brasil (Baltar et al., 2010).

O trajeto descendente da desigualdade fora mantido, também, durante os anos da crise econômica mundial. Esse trabalho sustenta que as políticas adotadas entre 2004 e 2008 auxiliaram o enfrentamento da crise, prolongando a redução da desigualdade, pelo menos, até 2012, motivo pelo qual o trabalho irá se concentrar neste período. Argumenta-se que

desenvolvimento humano (IDH) ocupa somente a 84ª posição, e apresenta valores mais desfavoráveis do que países com uma renda média semelhante, enquanto está, com destaque, entre os países campeões em desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini. Pelo índice de Gini, o Brasil estava em 131 entre 138 que tiveram este indicador averiguado, respectivamente em 132º lugar quanto à distribuição da renda entre os 10% mais pobre e 10% mais ricos. Ou seja, 95% destes países apresenta uma distribuição mais igualitária da renda. (PNUD, 2011, pg. 128). A renda *per capita* nacional do Brasil estava, em 2007, em 75o lugar entre 182 países (Barros et al., 2009), ou seja, somente 40% dos países analisados pelo Banco Mundial tem uma renda maior do que a brasileira.

este trajeto se origina, não única, mas decisivamente na mudança da postura governamental, mais visivelmente a partir de 2006, respaldada pela existência do desenho institucional criado na fase da redemocratização do país.

No entanto, esta institucionalidade ainda é insuficiente, tanto para fazer valer os interesses das camadas chamadas populares quanto para garantir uma inclusão social medida não somente pela renda média das famílias, mas pelo acesso a condições de vida decentes. Expressão disso são o ainda elevado índice de pobreza e a baixa renda média das famílias, incapaz de prover a base material para o exercício da cidadania. Percebe-se nisso que a mudança dos indicadores de desigualdade refletem, sim, uma melhora na situação das populações miseráveis e pobres e um (modesto) aumento na massa salarial, quer dizer, uma melhora na situação monetária (material), sem, no entanto, apontar para uma tendência de melhora estrutural, que se refletiria na variação expressiva da distribuição funcional da renda. Assim, coloca-se urgente avançar na consolidação das instituições centrais na sociedade para a distribuição de renda e realização da cidadania - a formalização no mercado de trabalho e a ampliação dos sistemas de proteção social - para assegurar a continuidade do processo da redução da desigualdade.

Para discutir essas questões o artigo percorre três seções. Além desta introdução, a primeira seção analisa a queda da desigualdade de renda no período de 2004 a 2008, suas causas e limitações; a segunda discute a importância das políticas sociais desenhadas na Constituição de 1988, bem como seu reforço por parte do governo enquanto ferramenta de combate à desigualdade; e, por fim, a última seção traça breves considerações acerca dos desafios a serem enfrentados para superação da desigualdade.

II. Redução da desigualdade de renda no Brasil (2004-2008): avanços e limites.

No Brasil, historicamente, períodos de elevado crescimento fizeram-se acompanhar pelo aumento da desigualdade. No entanto, entre 2004 a 2008 a retomada do crescimento econômico ocorreu junto com a redução da desigualdade. A desigualdade e a pobreza alcançaram patamares muito altos até a década de 1970 e se estabeleceram nas décadas seguintes oscilando em torno de um coeficiente de Gini de 0,6. Esta relação melhorou na década passada, com uma queda contínua do coeficiente de Gini, a diminuir entre 2001 e 2010 de 0,596 para 0,533, chegando em 2012 a 0,526 (Barros et. al., 2010).

Há uma diferença na qualidade da redução da desigualdade de renda na década: entre 2001 e 2003 houve redução na renda média da população, com perda na renda do quintil superior, pois as transformações no mercado de trabalho favoreceram ocupações com baixa qualificação e remuneração. Já entre 2004 e 2008 houve ganhos reais para todos os estratos de renda, no entanto mais acelerado nos estratos na base da pirâmide social. Em conjunto, no período de 2001 a 2009, a renda per capita do décimo superior aumentou 1,49% ao ano, enquanto a renda dos 10% do estrato inferior cresceu a uma taxa de 6,79% por ano (Neri, 2010).

A tabela 1 apresenta alguns indicadores que demonstram tal evolução para o período analisado, 2004 a 2008:

Tabela 1: Indicadores de desigualdade de renda e de pobreza monetária

Ano	Desigualdade de renda: índice de Gini	Renda - razão entre a dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres	Pobreza - número de pessoas pobres	Pobreza - número de pessoas extremamente pobres
2004	0,572	19,91	59.541.909	23.325.610
2005	0,569	19,55	55.476.712	20.674.228
2006	0,563	18,7	48.526.810	17.133.160
2007	0,556	18,12	44.204.094	15.777.557
2008	0,548	17,13	41.460.919	13.888.662

Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Olhando tanto pela redução do número absoluto de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza quanto pela razão entre os 10% superiores no estrato de renda e os 40% inferiores é possível inferir uma melhora na distribuição dos rendimentos em favor da população dos estratos inferiores. Os indicadores mostram que a renda média dos mais pobres cresceu mais que a renda média dos mais ricos, acentuando a queda da pobreza. Quadros (2010) ressalta que o movimento de melhora da estrutura social brasileira foi muito mais forte na base da pirâmide, enraquecendo ao se caminhar para o topo. Essa questão pode ser visualizada na tabela 2.

Tabela 2: Proporção da renda total do país apropriada pelos decis da distribuição segundo a renda domiciliar per capita (renda corrente).

População remunerada	Renda domiciliar - participação por décimo da população (%)				
	2004	2005	2006	2007	2008
50% (mais pobres)	13,83	14,05	14,45	14,73	15,24
10%	6,13	6,19	6,25	6,48	6,57
10%	7,82	7,86	7,93	8,11	8,16
10%	10,68	10,62	10,63	10,81	10,84
10%	16,21	15,95	15,98	16,01	15,94
10% (mais ricos)	45,33	45,33	44,76	43,87	43,24
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: IPEADATA.

Nessa tabela percebe-se que há tendência de elevação da participação na renda total do país entre os décimos inferiores, enquanto os dois décimos superiores apresentam ligeiro

declínio no patamar de participação, a despeito de ainda muito desproporcionais se comparados aos demais décimos.

Os determinantes da redução da desigualdade de renda no Brasil foram o crescimento econômico, o fortalecimento do mercado de trabalho, a política de valorização do salário mínimo e as políticas de transferência de renda e a consolidação da seguridade social, com preponderância do aumento das rendas derivadas do trabalho (Baltar et al., 2010; Barros et. al., 2010; Fagnani, 2012).

A partir de 2004, o vigor exportador da economia brasileira, impulsionado pelo aumento da demanda mundial, gerou um maior ritmo de crescimento econômico. Internamente, a ampliação do acesso ao crédito, o aumento do volume das transferências de renda aos pobres, com elevação do salário mínimo e consequente aumento do piso dos benefícios da seguridade social estimularam o mercado interno como importante componente do crescimento do PIB.

O governo soube aproveitar as condições macroeconômicas específicas dos anos 2000, ampliando os efeitos dinamizadores sobre o mercado de trabalho (Baltar, 2010; Dedecca, 2006; Salm, 2006). Sobretudo, a partir de 2006, o governo Lula passa a adotar políticas deliberadas de incentivo à atividade econômica, reposicionando - inclusive - o papel do Estado na promoção do desenvolvimento, entre outros, pelo desenvolvimento regional e industrial que tomou corpo no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Sustenta-se que o crescimento em si não teria sido suficiente para diminuir a pobreza e, concomitantemente, a desigualdade, mas foi aproveitado enquanto condição necessária e fator decisivo.

No que se refere ao mercado de trabalho, a elevação e a formalização do emprego se associam à implementação das demais políticas públicas, criando um círculo virtuoso de geração de emprego e renda que realimenta o consumo, a produção e os investimentos. É importante ressaltar, segundo Baltar et al. (2010), que a baixa inflação garantiu aumentos reais no poder de compra e favoreceu as condições de acesso ao crédito pela população de baixa renda, tendo em vista a elevação do rendimento médio real em um contexto de redução sistemática do risco de desemprego.

O avanço na formalização no mercado de trabalho origina-se na retomada do crescimento dos empregos nas grandes empresas e no fortalecimento da institucionalidade laboral. Esta última reflete-se na simplificação burocrática (supersimples²) para pequenas e médias empresas (PME), onde se concentra grande parte da informalidade. Aliado a isto ocorreu a maturação das instituições em defesa do trabalho ancoradas na Constituição de 1988: do Ministério Público do Trabalho; da fiscalização pelo Ministério do Trabalho; e da postura da Justiça do Trabalho, empenhado na clara definição do trabalho assalariado. Um fator importante é, também, a consolidação das Centrais Sindicais e seu reconhecimento como atores políticos no cenário nacional, bem como o avanço das negociações coletivas (Ibid., 2010).

2 <http://www.portaltributario.com.br/guia/simplesnacional.html>

Esta maturação institucional pode também ser vista na consolidação da seguridade social prevista na Carta Magna. Dois programas sociais retiraram amplos contingentes precariamente inseridos no mercado de trabalho (crianças e idosos). Estes programas são o “Bolsa Família”, para as crianças, e o “Benefício de Prestação Continuada”, para pessoas idosas e desabilitadas. A ampliação dos benefícios não só aumentou a renda disponível das famílias, sobretudo às famílias com crianças pequenas e pessoas idosas, como reduziu a pressão sobre o mercado de trabalho, diminuindo, assim, a tendência à manutenção da elevada precarização deste (Fagnani, 2012).

Por fim, entre 2004 e 2008, acompanhando a retomada do crescimento econômico e da formalização do emprego, ocorreu uma recuperação da renda média do trabalho, indicando uma tendência de redução na desigualdade das remunerações do trabalho. O aumento do rendimento médio apresentou mais expressividade entre as piores ocupações, como efeito da política de valorização do salário mínimo e das conquistas de acordos e convenções coletivas com elevação real dos salários.

A valorização do salário mínimo vem ocorrendo desde 1994, no entanto, a instabilidade macroeconômica e a elevada taxa de inflação entre 1999 e 2003 impediram ganhos salariais reais. Desde 2004, o contexto de baixa inflação mais a estabilidade política permitiu a recuperação real do poder de compra dos salários, em conjunto com a política deliberada de aumentar o valor do salário mínimo muito além das perdas inflacionárias³.

O impacto das políticas de transferência de renda, por sua vez, pode ser visto pela distribuição dos rendimentos por origem (IBGE, 2010): o mercado de trabalho, a proteção social ligada ao trabalho, as políticas sociais assistenciais e “outras fontes”. Para o total das famílias em 2009, os rendimentos de “outras fontes” representavam 5,0% do total de rendimento familiar; os rendimentos do trabalho correspondiam a 76,2%; e os rendimentos de aposentadoria e pensão, a 18,8%. Para as famílias com rendimento familiar per capita de até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, os rendimentos de “outras fontes” representavam 28,0%, em 2009, do total da renda familiar, ao passo que, em 1999, essa participação era de apenas 4,4%.

Tendo em vista que a renda proveniente do trabalho ocupa a maior parte da renda domiciliar per capita, e que à medida que se caminha em direção às famílias abaixo da linha da indigência ($\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita) e da pobreza ($\frac{1}{2}$ de salário mínimo per capita) o peso das “outras fontes” vai crescendo, é possível perceber que o aumento da renda corrente para os décimos inferiores dá-se, primordialmente, pelo impacto das políticas sociais assistenciais (a renda não derivada do trabalho), enquanto para os décimos superiores o impacto da recuperação do poder de compra do salário mínimo é mais expressivo.

O aumento significativo da renda por “outras fontes”, segundo o mesmo relatório, é reflexo da expansão de programas de transferência de renda focalizados na população mais pobre. É neste sentido que as políticas de transferência de renda também ganham vulto como

3 Entre 2002 e 2011 a variação acumulada do reajuste real do salário mínimo foi de 65,9 % (ANFIP, 2011).

determinantes do processo de redução da desigualdade de renda e da pobreza monetária no Brasil, principalmente para os estratos inferiores. No entanto, isto não significa a redução da importância da renda do trabalho para as famílias pobres, mas mostra uma complementação significativa entre elas.

Apesar dos avanços em termos da redução da desigualdade de renda serem inegáveis, a melhoria do nível de renda da população não foi capaz de mudar o baixo perfil das rendas brasileiras, como mostra a tabela 3. O salário mínimo (R\$ 415,00 em 2008) era alcançado somente no 6º décimo da distribuição de renda. Somente no 9º décimo começam a aparecer rendas mais expressivas e os “ricos” ostentam uma renda mensal per capita média de R\$ 1.099,55. (Tabela 3)

Tabela 3: Renda domiciliar per capita - média por décimo da população (R\$).

Renda domiciliar per capita - média (R\$)	2004	2005	2006	2007	2008
1º	47,39	52,39	59,00	57,46	66,26
2º	104,00	112,81	127,30	132,34	145,09
3º	150,04	161,46	182,33	190,75	209,03
4º	200,21	214,95	242,30	254,58	275,81
5º	260,65	279,29	311,74	330,41	355,33
6º	337,49	361,46	399,13	424,69	452,94
7º	430,79	458,89	505,95	531,91	562,54
8º	588,16	620,01	678,40	708,67	747,42
9º	892,66	931,42	1019,99	1050,29	1099,55
10º	2497,06	2646,91	2856,76	2877,23	2982,17

Fonte: IPEADATA.

O artigo 7º da Constituição Federal de 1988 prevê que o salário mínimo deva atender a mínimos dignos⁴ para uma família de 4 pessoas. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) levanta mensalmente o valor que atenderia à exigência da Constituição chamando-o de “salário mínimo necessário”. Em 2009, na média (há variações regionais e também temporais) este valor seria de R\$ 2.000,00⁵, ou seja, mais do que quatro vezes o valor do salário mínimo legal (R\$ 465,00). Neste ano, somente 42% das famílias brasileiras tiveram uma renda superior a esta linha, apesar do contínuo avanço da renda domiciliar ao longo dos anos 2000 (IPEA, 2012).

Assim, houve aumento de renda média da população, mas esta renda ainda está em patamares muito baixos e a maioria dos brasileiros permanece em condições precárias ou

4 O salário mínimo deve ser “capaz de atender às necessidades vitais básicas (do cidadão) e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social,” (Constituição de 1988, capítulo II, Dos Direitos Sociais, artigo 7º, inciso IV).

5 <https://www.dieese.org.br/>

muito precárias, um fato que questiona a maioria das análises baseadas na comparação dos rendimentos dos “pobres” e dos “ricos”. Ademais, a heterogeneidade dentro dos agrupamentos é muito elevada. A extrema diferenciação salarial demonstra que, para a grande maioria dos trabalhadores, a renda do trabalho tende a se concentrar em torno de um salário mínimo, enquanto a renda sai em disparada nas ocupações ligadas à direção e supervisão (Baltar et. al., 2010). Por outro lado, a capacidade fiscal de diminuir os níveis da extrema pobreza, via transferências de renda, é limitada e sem a recuperação do nível de renda do trabalho para a maioria da população, não há como conseguir “romper com a história” (World Bank, 2003) e destituir a convivência histórica entre elevada desigualdade e pobreza no Brasil (Barros et al., 2000; CEPAL, 2010; Henrique, 1999; Soares, 2006;).

Isto é condizente com o fato de a maior parte dos empregos gerados entre 2004 e 2008 estarem ligados a ocupações típicas da classe trabalhadora ou da baixa classe média (Quadros, 2010). Melhorou-se a formalização no mercado de trabalho o que é importante para sua estruturação, mas a fase do crescimento acompanhado por políticas com traços desenvolvimentistas ainda não foi suficiente para modificar sua estrutura historicamente precária. Alguns indicadores do trabalho assalariado até se deterioraram; por exemplo, a rotatividade é mais elevada do que nunca, estando em 0,54 do emprego formal (Baltar et al., 2010). E, apesar do recuo no índice de desigualdade, ele ainda se encontra entre os mais elevados do mundo, em 0,51 do Gini (em 2008).

No espaço reduzido deste ensaio há somente como indicar a necessidade de retomar a discussão da distribuição funcional da renda, intensamente discutida nos anos 1970 e 1980. Para fazê-lo hoje é preciso ter em vista o estágio atual do desenvolvimento do capitalismo em que a contínua redução da renda produtiva se dá em favor da renda financeira.

No período de 2002 a 2009, a participação do rendimento do trabalho aumentou 1 p.p, passando de 42,4% para 43,4% de toda a renda nacional. Apesar desta recuperação, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional não chegou perto da participação também baixa do ano de 1995, que era de 48%. “Esse fenômeno constitui um padrão que tem combinado o crescimento da renda per capita do trabalho com a diminuição das desigualdades distributivas nessa renda” (IPEA, 2012: 4).

Como relatado, os limites colocados para a redução da desigualdade de renda no Brasil relacionam-se com a histórica desestruturação do mercado de trabalho e com a insuficiência das políticas de emprego e renda. Num país com estas características, as políticas de combate à desigualdade não podem se restringir ao aumento da renda monetária, mas devem levar em consideração, também, seus aspectos sociais. Daí a necessidade de reforçar a institucionalidade em torno das políticas sociais. Esse será o tema da próxima seção.

III. A construção das políticas sociais no Brasil: importância da institucionalidade brasileira para a redução das desigualdades.

Olhando, por um lado, para a redução da desigualdade de renda e, por outro, a persistência da precariedade das condições de vida da maior parte da população fica claro que a desigualdade não se resolve somente pela dimensão monetária (ou renda corrente). O próprio processo de construção da cidadania no Brasil demonstra que a redução da desigualdade social padece do enfrentamento das questões histórico-estruturais que permeiam a sociedade brasileira.

É neste sentido que os avanços conquistados até aqui, se colocados em perspectiva, representam apenas o início de um longo processo que exigirá, por um lado, a estruturação do mercado de trabalho, a fim de superar sua composição precarizada, fortemente informalizada e marcada por baixos salários, e por outro, a institucionalização progressiva das políticas sociais, para que possam prover a população excluída do mercado de trabalho ou até mesmo inserida precariamente nele.

Além da necessidade de superação das heranças estruturais que tangenciam a estrutura produtiva e as relações de trabalho, a institucionalidade em torno das políticas sociais também precisa ser aprofundada. Daí a necessidade de entendimento das múltiplas faces da desigualdade no Brasil. A dimensão social da desigualdade diz respeito ao acesso a bens e serviços sociais e, portanto, relaciona-se diretamente com o desenvolvimento institucional do capitalismo. No caso brasileiro⁶, esses bens e serviços públicos desdobram-se no acesso a: transporte, alimentos, educação, energia, habitação, trabalho, previdência e terra. A despeito dos avanços conquistados com a Constituição de 1988 e do sistema de proteção social baseado no princípio da seguridade ainda estar em voga, muitos são os limites e desafios que precisam ser enfrentados (Dedecca, 2010).

Não há como conceber o processo de redução das desigualdades sem analisar, além das políticas sociais ligadas ao trabalho, o papel desempenhado pelas políticas assistenciais. São as políticas assistenciais que asseguram o direito de viver e uma vida digna às pessoas incapacitadas de se inserirem no mercado (sobretudo de trabalho) ou que não conseguem auferir uma renda suficiente por este meio.

No Brasil, a questão social emergiu durante o Império e ganhou força na visão daqueles que almejavam um Brasil moderno, a integração nacional e a formação de uma nação; questões expressas na Revolução de 1930 – a “Revolução de Vargas”. Apesar dos avanços, Vargas não ordenou o acesso ao patrimônio (base da desigualdade econômica e social), ao não promover a reforma agrária; mal equacionou o problema da renda, ao ordenar apenas o mercado urbano de trabalho, contemporizando com os interesses da elite agrária. Este fato comprometeu a consolidação de um projeto do Estado de Bem Estar Social brasileiro não conquistado pela luta das massas, mas guiado pela atuação do Estado (Cardoso, 2010).

6 Vide a discussão internacional em OCDE (2009) e PNUD (2010).

Na década de 1930, acrescenta Draibe (1985), houve uma metamorfose do Estado brasileiro, que começou a investir com peso nos rumos da economia nacional para realizar a modernização da nação. Neste projeto a proteção social estava associada ao exercício do trabalho. No entanto, a forma como se efetivou não equacionou o grave problema da vulnerabilidade social gerado pela imensa desigualdade existente.

Na visão de Henrique (1999), o desenvolvimento trunco e limitado das políticas sociais e o caráter conservador da intervenção do Estado na área social são características marcantes do “capitalismo selvagem” brasileiro. Os limites da redução da desigualdade estariam na estrutura do capitalismo brasileiro que, pela dependência financeira, geraria ausência de um mínimo de autonomia na capacidade de investimento e inovação, fundamento da criação de um sistema produtivo capaz de criar postos de trabalho em número e qualidade suficientes.

A discussão é controversa se houve ou não – até meados dos anos 1980 – a implementação de um Estado de Bem Estar Social no Brasil. Draibe e Aureliano (1989) advogam que ele chegou a ser idealizado, mesmo que de forma fragmentada e seletiva, e o classificam como meritocrático - particularista: a posição ocupacional e de renda adquirida no nível da estrutura produtiva constitui a base sob a qual se ergueu o sistema brasileiro de política social. Quer dizer, este sistema, gestado desde os anos 1930, estava fortemente ligado ao mercado formal de trabalho e reproduziu as desigualdades predominantes na sociedade, pois a seguridade social teve poucos aspectos redistributivos e igualitários e uma forte relação entre renda, contribuição e acesso a um posto de trabalho. A universalidade foi incorporada, teoricamente, somente nas áreas da educação e da saúde, mas não existiam mínimos sociais⁷ extensivos a todos.

Até os anos 1980 este projeto de modernização com proteção social avançou, mas ainda ficara metade da população fora dele e a pobreza se instalara em patamares absurdos. A crise dos anos 1980 estancou a dinâmica do projeto da “cidadania regulada” (Cardoso, 2010) e expôs todas suas fragilidades estruturais, como os profundos e não resolvidos problemas de emprego e renda.

Esta crise no Brasil deu-se ao mesmo tempo que o processo de redemocratização⁸ ao longo dos anos 1980, que retomou as bandeiras de luta por reformas de base mais amplas, da cidadania plena, que se materializaria na Constituição de 1988. A Carta Magna definiu os elementos para a consolidação do embrionário Estado de Bem Estar Social no país, com o desenho de uma política redistributiva global, com um conjunto articulado de políticas sociais (reforma agrária, reforma urbana, saúde e previdência, política trabalhista, educação etc.) e novos esquemas mais progressivos de financiamento. Assim, na Constituição Fe-

7 Mínimos sociais expressam o limite do que é considerado necessário para sobrevivência, materializando o direito de viver.

8 Processo de restauração da democracia no Brasil, posto em prática em prol do fim da ditadura militar (1964 a 1984).

deral de 1988 uma cidadania substantiva que contemplava as três dimensões (patrimônio, renda e assistência social) começou a se delinear.

Um dos elementos novos da Constituição de 1988 foi ancorar a assistência social como direito. Antes disso, já se constituía em área destacada da ação estatal, pois se dirigiam a maior parte da população. No entanto, seu desempenho tinha sido medíocre e clientelista, muito aquém das necessidades sociais da população e das possibilidades do país.

Assim, a assistência social tornou-se política social, fundada no direito e integrada (como a previdência social e a política de saúde) à política de Seguridade Social. Inseridos na concepção ampla de seguridade social, as políticas assistenciais são a concretização de direitos sociais básicos: cumpre ao Estado resolver necessidades vitais dos cidadãos e de suas famílias, dentro de uma concepção (universalista) de um patamar fixado de mínimos sociais.

Instalou-se uma gama bastante ampla e diversificada de programas voltados para combater ou atenuar as várias formas da exclusão social e direcionados a situações de carência e vulnerabilidade social, tais como insuficiência de renda, grupos etários que demandam maior proteção, localização territorial adversa, ou, na combinação dessas condições, a situações graves de pobreza e miserabilidade. Houve duas inovações programáticas: a introdução e a institucionalização de programas do tipo “inserção produtiva”⁹ e os programas de distribuição de recursos monetários sob a forma de Benefícios de Prestação Continuadas (BPC). Foram concebidos programas para desempregados, segmentos específicos de grupos de pobres, e para a “franja do mercado informal onde se localizam os poucos qualificados”¹⁰. A inovação consistia também no condicionamento da garantia de patamares mínimos de renda familiar a objetivos de melhoria do desempenho escolar e de saúde dos seus membros em idade escolar, o que gerou impactos positivos sobre o perfil nutricional e desempenho escolar, mesmo que seu efeito sobre ampliação da renda e do emprego tenha sido modesto.

No entanto, até 2003, a maioria dos progressos conquistados no campo social foram sistematicamente dificultados pelas políticas e decisões tomadas pela área econômica no governo federal, dada a preferência pela manutenção de um orçamento equilibrado. Até o ano de 2002 existiu elevada tensão entre os defensores de um Estado Mínimo e os idealizadores do projeto desenhado na Constituição de 1988. A partir de 2003, o novo regime político, inicialmente, incorporou esta tensão no bojo do seu próprio governo. A retomada do crescimento econômico e a estabilização macroeconômica permitiram um fôlego financeiro que contribuiu para o redirecionamento do gasto público, enquanto estratégia de desenvolvimento.

9 Embora já existissem programas de “inserção produtiva”, o Sistema S e o crédito popular.

10 Exemplos são o Planfor (Plano Nacional de Educação Profissional) e o Proger (Programa de Geração de Renda, depois ampliado para Proger rural, Pronaf, Proceera). Os dois programas são financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Em 2006, a expansão dos investimentos das empresas públicas, a maior presença na articulação e financiamento de projetos de investimento privado, o desenho da política industrial e o uso de incentivos fiscais e financeiros a favor do capital privado ao lado da elevação do salário mínimo, dos gastos sociais e do crédito dos bancos públicos conformaram as características do que houve de novidade na estratégia oficial.

Aproveitando das possibilidades abertas pela melhora do mercado internacional e se colocando na contramão das políticas promotoras do Estado Mínimo, o Brasil – a partir de 2006 – transforma as políticas sociais em eixo da estratégia de crescimento com distribuição de renda. Como já relatado, essa dinâmica ocorre não somente pela retomada da estruturação do mercado de trabalho, mas também pelo reforço da institucionalidade criada com a Constituição de 1988.

O uso desta institucionalidade não ocorreu apenas através da adoção de políticas de combate à pobreza, mas também de programas que combinaram políticas universais e focalizadas. Nesse sentido, apesar do “Bolsa Família” ser conhecido apenas como um programa de transferência direta de renda, em 2011, foi aperfeiçoado pelo “Plano Brasil Sem Miséria”, visando atender aos brasileiros que vivem em lares cuja renda familiar é de 1/4 de salário mínimo com uma renda monetária e ações articuladas de governo para aumentar as chances dos beneficiados de ingressar com sucesso no mercado de trabalho e de aumentar sua qualidade de vida e de saúde. Este programa de transferência direta de renda para as famílias pobres e miseráveis chegou, em 2009, a atingir 12,4 milhões de famílias.

Outra forma de utilização da institucionalidade existente foi o fato de que a política de valorização do salário mínimo desdobrou-se sobre o piso dos benefícios da seguridade social, aumentando a renda disponível das famílias cobertas pela previdência e pelo Benefício de Prestação Continuada.

A conjuntura econômica favorável e a adoção deliberada de políticas públicas reforçaram o sistema de proteção social brasileiro, pois criaram uma relação positiva entre mercado de trabalho e políticas sociais amplas. Com a adoção dessas políticas criou-se uma nova estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda.

Essa institucionalidade não somente resistiu às pressões criadas pela crise econômica internacional, de 2008 em diante, como mostrou ser importante ferramenta macroeconômica de enfrentamento desta crise. Isso se mostra na queda dos indicadores de desigualdade, também durante os anos da crise, ao menos até 2012.

IV. Considerações Finais

O Brasil viveu nos anos de 2004 a 2008 um fato histórico inédito: crescimento econômico elevado com redução dos indicadores de desigualdade, principalmente a desigualdade de natureza monetária. As políticas públicas adotadas, principalmente a partir de 2006, foram essenciais para a redução da desigualdade no Brasil, com destaque para o crescimento

econômico, o papel exercido pelo mercado de trabalho, através do aumento da renda média e da formalização, a política valorização do salário mínimo e as políticas de transferências de renda.

Se destaca que o bom momento vivido pela economia internacional impulsionou a retomada do crescimento econômico no Brasil, permitindo a implementação deliberada de políticas públicas tanto como indutoras do dinamismo interno da atividade econômica quanto como promotoras da redução nos índices de desigualdade de renda. Os bons resultados também contaram com a matriz institucional existente na sociedade brasileira que fora desenhada a partir da Constituição de 1988.

Todavia, a dinâmica de redução da desigualdade de renda implementada a partir de 2003 não enfrentou os problemas histórico-estruturais existentes na sociedade brasileira. Portanto, a queda da desigualdade de renda deve ser relativizada, visto que a concentração de renda ainda é um aspecto brutal que caracteriza este país, que os níveis de renda da população, de maneira geral, são muito baixos, apesar dos avanços, e que ainda grande parte dos trabalhadores encontra-se na informalidade. O enfrentamento destas questões requer o avanço na consolidação das instituições centrais para a distribuição de renda e realização da cidadania: a formalização no mercado de trabalho e a institucionalização das políticas sociais.

A superação de tão brutal desigualdade no Brasil requer que ações mais abrangentes sejam adotadas não somente no sentido de empoderar os cidadãos e dar-lhes condições de inserção individual, mas também como responsabilidade primeira do Estado de garantir ao povo brasileiro condições dignas de vida, entendendo a dignidade não somente como acesso ao trabalho, mas em todos os aspectos da vida humana nas sociedades modernas.

Referencias Bibliográficas

- ANFIP. (2011). *Análise da Seguridade Social*. Recuperado 12 de junio del 2012. En: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/livros/incluides/livros/arqspdfs/analise2011.pdf>.
- Baltar, P, Santos, A., Krein, J. D., Leone, E., Proni, M., Moretto, A., Maia, A., Salas, C. (2010). Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. [Paper n. 9] *Global Labour University Working Papers*, Berlim, Alemanha.
- Barros, R., Henriques, R., Mendonça, R. (2000). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: Henriques, R. (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro.
- Barros, R., Ferreira F., Molinas J., Saavedra. J. (2009) *Measuring Inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. World Bank Conference Editions. Washington: World Bank. Palgrave
- Barros, R., Carvalho, M., Franco, S., Mendonça, R. (2010). *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Texto para discussão 1460. Rio de Janeiro: IPEA.

- Cardoso, A. (2010). *A construção da sociedade do trabalho no Brasil. Uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades*. Rio de Janeiro: FGV Editora
- CEPAL. (2010). *La Hora de la Igualdad Brechas por Cerrar, Caminos por abrir*. Nações Unidas. Santiago de Chile.
- Dedecca, C. S. (2006). A redução da desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa. In: Barros, R. et. al. (org.) *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA.
- Dedecca, C. S. (2010). *As desigualdades na sociedade brasileira*. Working Paper.
- Draibe, S. M. (1985). *Rumos e metamorfoses. Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Draibe, S. M. Aureliano, L. (1989). A especificidade do "Welfare State" Brasileiro. In: MPAS/CEPAL. *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: CEPAL
- Fagnani, E. (2012). *Piso de proteção social*. Texto para discussão 203. Campinas, SP: IE/Unicamp.
- Henrique, W. (1999). *O Capitalismo Selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, IE. São Paulo, Campinas: Unicamp/IE.
- IBGE (2010). *Síntese dos Indicadores sociais*. Recuperado em 10 de julho de 2012 de: www.ibge.gov.br.
- Ipea. (2012). *Evolução da parcela do rendimento do trabalho durante a recente estabilidade monetária*. Comunicados do IPEA 134. Recuperado em 21 de novembro de 2013 de: www.ipea.gov.br.
- Neri, M. C. (coord.) (2010). *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV.
- OCDE (2009). Parte I: Declaração Política sobre o Emprego e a Proteção Social. In: *Promoting Pro-Poor Growth: social protection*. Recuperado em 3 de maio de 2012 de: www.oecd.org/dataoecd/13/62/46063802.pdf.
- PNUD. (2010). Inovações na medição das desigualdades e da pobreza. In: Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. A verdadeira riqueza das Nações: Caminhos para o Desenvolvimento Humano. Recuperado em 3 de maio de 2012 de: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>.
- PNUD. (2011). *Human Development Report 2011: Sustainability and Equity: A Better Future for all*. New York: UNDP (United Nations Development Program /Palgrave Macmillan)
- Quadros, W. (2010). *Melhorias na estrutura social brasileira – 2004 a 2008*. Texto para discussão nº 176. Em: www.eco.unicamp.br.
- Salm, C. (2006). Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. In: Barros, R. et. al. *Desigualdade de Renda no Brasil: Uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA.

- Soares, S.S.D. (2006). *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004* [TD 1166]. Brasília: IPEA,
- World Bank (2003): *Desigualdade na América Latina e Caribe: Rompendo com a História?*. Región da América Latina e do Caribe, Relatório para 2000, Edição da Conferência.