

BNDES AP/COPEL
REG. 140.954.01.5
AA-5911

A Distribuição de Renda como Política de Desenvolvimento*

Carlos Aguiar de Medeiros*

Introdução

O debate sobre a relação entre crescimento econômico, distribuição de renda e pobreza retoma com grande intensidade na literatura contemporânea estimulado pelas evidências sobre contrastantes perfis distributivos entre países e pelo aumento observado nas duas últimas décadas da concentração da renda mundial¹. No caso da economia brasileira o aumento na concentração da renda, particularmente intenso nos anos 80, deu-se a partir de um nível de desigualdade muito elevado – como pode ser observado no Quadro I em Anexo- consolidando nos anos 90 um perfil distributivo singular entre economias com níveis semelhante de desenvolvimento econômico. Há um consenso hoje no país de que quer por razões econômicas, políticas e sociais é necessário construir uma inflexão nos mecanismos favorecedores da desigualdade e exclusão e pavimentar uma via de desenvolvimento em que a inclusão social assuma verdadeira prioridade. Muito menos consensual, entretanto, é o reconhecimento destes mecanismos e o delineamento desta via. Ainda assim, começa a se impor a visão de que a preocupação com as dimensões sociais não podem ser reduzidas a pacotes e cinturões protetores e reativos aos efeitos das políticas macroeconômicas e das mudanças estruturais ora em curso e devem constituir estratégias pró ativas voltadas à redução da pobreza e dos desníveis na distribuição de renda.

Objetiva-se neste artigo apresentar alguns traços essenciais dos mecanismos que forjaram este perfil distributivo e sugerir alguns eixos em torno dos quais a políticas econômicas voltadas à redução das desigualdades possam basear-se.

* Texto preparado para a mesa "Políticas de Distribuição de Renda" como parte do programa de debates comemorativos dos 50 anos do BNDES, setembro de 2002

* Professor Adjunto do Instituto de Economia da UFRJ

¹ Ao contrário das décadas anteriores onde os estudos e as evidências sobre a distribuição da renda limitavam-se a alguns países e a determinados momentos, os dados compilados, normalizados e disponibilizados em agências multilaterais como o Banco Mundial e a UNU/WIDER em estudos como os Deininger e Squire (1996) permitem hoje uma inédita comparação da distribuição pessoal da renda entre uma vasta base de países bem como a sua evolução intra países desde o imediato pós guerra ao final dos anos 90.

Tendo em vista a sua importância na discussão contemporânea, apresenta-se na primeira seção as conexões entre crescimento e distribuição de renda, na seção seguinte, investiga-se como estas relações se afirmaram no país com particular destaque para as transformações ocorridas na última década. Por fim, na seção final, busca-se discutir o delineamento de uma via de desenvolvimento articulada com a distribuição de renda. Alguns dados básicos de apoio ao texto são apresentados em Anexo. Como o entendimento das políticas estruturais voltadas à redução da desigualdade depende das interpretações dos seus mecanismos de determinação apresenta-se em Apêndice – de forma a não sobrecarregar o texto básico- uma síntese destas interpretações.

Crescimento e Distribuição de Renda

De um modo geral, a maioria dos estudos empíricos parece apontar para a seguinte constatação: o crescimento econômico continuado possui nítido efeito favorável na redução da pobreza absoluta mas incerto e não previsível efeito sobre a distribuição da renda; hipóteses sobre a evolução da distribuição de renda baseadas no U invertido de Kuznets não se sustentam empiricamente²; tampouco parece haver uma relação positiva entre desigualdade e crescimento. Estas observações, algo consensuais e, digamos tradicionalmente reconhecidas, levam a conclusão, que a distribuição de renda – cujos mecanismos de determinação estão longe de serem unanimemente reconhecidos³ - ao lado do crescimento econômico poderoso efeito sobre a redução da pobreza.

Com efeito, uma mudança nos níveis de pobreza pode ser decomposta em dois componentes: um componente de crescimento, traduzindo o efeito da mudança na renda

² Em seu seminal artigo publicado em 1955, Kuznets supunha que a industrialização ao irromper-se num meio social onde a maioria do emprego encontra-se na agricultura provocava em suas fases iniciais um processo de crescimento da desigualdade de rendas mas, posteriormente, com a sua generalização e com a urbanização, o processo de concentração tendia a uma reversão formando assim um U invertido. Os trabalhos empíricos de Deininger e Squire (1996) rejeitam a existência de uma conexão direta entre renda per capita e distribuição pessoal da renda criticando formulações mecânicas e simplistas da hipótese de Kuznets. Este aspecto será observado posteriormente.

³ Existem basicamente duas grandes linhas interpretativas sobre os fatores determinantes da distribuição pessoal da renda. A teoria do capital humano, em suas diversas versões, e a teoria dos economistas clássicos e institucionalistas. Estas abordagens encontram-se resumidas no Apêndice que acompanha este texto.

média enquanto a distribuição permanece constante e um componente de redistribuição quando a mudança na pobreza decorre da mudança na distribuição enquanto a renda média permanece constante. Quando num artigo influente publicado pelo Banco Mundial, David Dollar e Kray (2000) argumentaram que o “Crescimento é bom para os Pobres” eles assumiram uma relação direta entre os ganhos dos extratos médios e os mais pobres. Centrados num período longo de tempo - 20 anos- consideraram uma distribuição homogênea ao longo do período. Esta conclusão é muito difícil de ser sustentada empírica ou teoricamente. Comparando, por exemplo a experiência brasileira e indiana nos anos 80, Datt e Ravallion (1992) encontraram que no caso do Brasil o índice de pobreza teria caído cerca de 5% se o crescimento tivesse sido distribuído de forma neutra. Em contraste, os efeitos distributivos contribuíram para a redução da pobreza na Índia ainda que o crescimento tivesse tido uma importância maior.

Recentemente, Pedro Sainz e Mario de la Fuente da CEPAL (2001) mostraram que nas últimas duas décadas o (baixo) crescimento na América Latina foi fortemente desigual; durante os 80 e os 90s, as famílias pobres tiveram um crescimento de renda real menor do que a média. Observou que se nos 80s o colapso no crescimento da renda afetou fortemente os pobres, nos anos 90 na presença de um baixo crescimento como o que se deu em muitos países, a renda dos mais pobres não recuperou o que havia perdido. Concluíram os autores que houve na A. Latina uma assimetria entre crise e crescimento: concentração de renda no primeiro caso e rigidez no segundo caso.

As evidencias parecem revelar, portanto, o fato (compatível com qualquer abordagem teórica) de que não há uma relação sistemática entre crescimento econômico e desigualdade.

No Brasil recente, por diversos e distintos argumentos, parece haver não apenas uma relativização do crescimento econômico como estratégia de redução da pobreza mas um crescente ceticismo sobre a sua importância. Entre outros aspectos está a nossa experiência dos anos de alto crescimento entre 1950 e 1980 acompanhados por elevada e crescente desigualdade, persistente pobreza e exclusão social.

Vale observar que a constatação da elevada e persistente concentração da renda nos anos de alto crescimento no Brasil não pode ser automaticamente interpretado como uma evidência de que o alto crescimento não conduz a uma melhor distribuição de renda mas

apenas que não é suficiente. Se considerarmos que na sociedade brasileira bem como a maioria dos países populosos em desenvolvimento há um elevado excedente de mão-de-obra não qualificada, ocupada em uma miríade infinita de atividades sub-remuneradas, uma redução relativa deste contingente – que constitui a base da estratificação ocupacional- através de deslocamentos para o setor formal da economia possui efeitos distributivos positivos sobre a renda do trabalho⁴. Este fato ao lado do crescimento da renda média decorrente do crescimento da renda per capita da economia possui impactos importantes sobre a redução da pobreza absoluta. Assim, ao invés de constatar que o crescimento não conduz a uma melhor distribuição de renda tendo em vista a experiência brasileira de alto crescimento, a pergunta deveria ser: por que, malgrado o crescimento econômico e elevada mobilidade estrutural (particularmente afetando a base da pirâmide ocupacional formada pelo trabalho agrícola) num país de tão alto desemprego o crescimento econômico foi tão concentrador?

Em economias com predomínio da ocupação agrária caracterizadas por alta concentração fundiária, sub-emprego e heterogeneidade nas técnicas produtivas (como o Brasil dos anos 50) o deslocamento do excedente de mão-de-obra mundo rural para o mundo urbano e da agricultura e para indústria e seus serviços afirma-se simultaneamente como um processo de elevação da renda média da economia e diferenciação nos rendimentos. Enquanto a expansão da oferta de trabalho para as novas ocupações na indústria, construção civil, ou serviços excede o ritmo em que estas são criadas, a curva ascendente da desigualdade aumenta pelo ritmo desigual do crescimento da produtividade intra e entre indústria e agricultura entre a remuneração paga ao trabalho qualificado e ao não qualificado. Apenas quando o excedente de mão-de-obra é absorvido e a elevação do progresso técnico e a oferta de qualificações expande-se na direção demandada pela estrutura das ocupações reduzindo a heterogeneidade estrutural é possível esperar, embora não seja necessário e muito menos suficiente, uma reversão das desigualdades criadas pelo crescimento econômico. Antes desta transição, quer requer uma redução dos desníveis

⁴ Ainda hoje, após uma intensa modernização do campo, a população rural auto empregada em atividades precárias, produzindo para o próprio consumo ou sem rendimentos é muito elevada, algo como 35% da PEA na agricultura. Se ao lado desta considerarmos o auto-emprego precário, o emprego doméstico e o desemprego como indicadores da precariedade de inserção no mercado de trabalho pode-se avaliar a magnitude deste excedente. A partir dos dados da PNAD, segundo Figueiredo Santos (2002) estas posições respondiam por cerca de 25% da PEA total.

intersetoriais de produtividade na economia, o crescimento econômico provoca uma grande “diferenciação para cima” na distribuição pessoal da renda⁵.

Dada a “oferta ilimitada de mão-de-obra”, o limite à redução dos salários e à distribuição das rendas do trabalho é fortemente determinado pelo salário mínimo institucional e pelas políticas de transferências sociais e sua evolução, governada pelo custo de produção dos bens e serviços básicos e por fatores institucionais pode, evidentemente, compensar os efeitos positivos do crescimento econômico viabilizando que os diferenciais por qualificação e escolarização sejam ampliados aumentando a polarização no mercado de trabalho⁶.

Antes de alguns comentários sobre a importância destes mecanismos na economia brasileira convém observar que muitos dos que abordam com ceticismo a importância do crescimento econômico baseiam-se em algumas observações sobre os anos 90. A idéia é de que as novas tecnologias teriam alterado sensivelmente os coeficientes de utilização de mão-de-obra e teriam sido enviesadas para os trabalhadores mais qualificados⁷. Desse modo, a criação de emprego agregado associada ao crescimento econômico seria baixa em relação ao passado e seria intensiva em qualificações favorecendo os segmentos mais ricos da força de trabalho.

É importante observar em relação a este último aspecto que não apenas os dados sobre mudanças nas elasticidades do emprego não são suficientemente convincentes bem como captam processos muito parciais do processo de crescimento. Com efeito, no ciclo econômico apenas a persistência do crescimento econômico é favorecedora de uma maior igualdade entre os salários. Na recessão, quando o desemprego aumenta, os salários dos trabalhadores não qualificados sofrem porque são os menos protegidos. A desigualdade sobe. Quando a recuperação inicia, os primeiros a serem contratados são os trabalhadores

⁵ Sobre distintos ângulos estes processos foram salientados por Kuznets (55) e Arthur Lewis (54) e o pensamento estruturalista da CEPAL. Uma formulação recente é apresentada no Trade Development Report da UNCTAD, 1997

⁶ Como destacado na visão institucionalista do mercado de trabalho, a dispersão dos salários é fortemente condicionada pelo nível dos salários dos trabalhadores não qualificados. Para uma constatação desta relação na economia contemporânea ver UNCTAD, 1997

⁷ Na teoria do capital humano os salários refletem a escassez relativa das qualificações, assim, a piora na distribuição pessoal da renda (como a que se deu no país nas últimas décadas) é explicada quer por um aumento na sua demanda relativa decorrente de um viés tecnológico atribuído às novas tecnologias quer por um aumento na oferta de trabalhadores não qualificados. Este desajuste, entretanto, é considerado transitório e depende da rapidez com que as instituições do mercado de trabalho respondam às novas exigências de qualificação da força de trabalho.

melhor remunerados e a desigualdade sobe de novo. Só quando a capacidade produtiva é usada plenamente e o emprego adicional ocorre não principalmente nos novos investimentos mas na expansão dos bens de consumo e nos serviços é poder-se-ia esperar um decréscimo da desigualdade na estrutura dos salários. Ainda assim, considerando apenas os salários industriais, a sua evolução nas últimas décadas não parece refutar mas confirmar a existência de uma forte correlação negativa entre desigualdade e crescimento econômico⁸. A permanência no emprego, por seu turno, afirmou-se nos anos 90 possivelmente como um fator essencial de diferenciação dos salários no setor organizado da economia⁹.

A questão central, portanto, para os trabalhadores de mais baixa qualificação – a imensa maioria dos ocupados no Brasil contemporâneo – é a persistência do crescimento econômico, reversamente é a sua volatilidade e instabilidade – decorrente de forças macroeconômicas como as que se afirmaram entre nós nas duas últimas décadas – que gera, nos termos sugeridos por Pedro Sainz a assimetria do crescimento ampliando a heterogeneidade estrutural. Consideremos este processo em perspectiva histórica.

Excedente de Mão-de Obra, Crescimento e Distribuição na Economia Brasileira

Na economia brasileira os anos de alto crescimento registrados entre 1950-80 não deixaram de gerar uma grande queda na pobreza absoluta e gerar elevada mobilidade social, principalmente através da mobilidade estrutural¹⁰. Entretanto, a alta taxa de urbanização ocorrida não foi simplesmente consequência da industrialização mas da combinação de explosão demográfica e formidável migração de milhões de residentes rurais e de pequenas vilas –agrupamentos populacionais com baixa densidade urbana e privados de infra-estrutura básica ainda hoje impropriamente denominadas de cidades- expulsos de uma agricultura heterogênea e de elevadíssima concentração fundiária. Nos 50s e 60s a agricultura moderna era essencialmente voltada para a exportação concentrada em

⁸ Esta é a conclusão do estudo econométrico de Calmon, et al (1991) baseando-se nos salários industriais do IBGE e utilizando a estatística T de Theil como índice de desigualdade.

⁹ Esta é a conclusão de Corseuil e Santos (2002) baseado nos dados da RAIS. Para uma discussão ampla destas questões voltadas à economia americana ver James Galbraith, (1998)

¹⁰ Pastore, J. e Valle Silva, N. (2000) apresentam os dados básicos.

poucas *commodities* e ocupando poucos e sub-remunerados trabalhadores. A industrialização aumentou a heterogeneidade estrutural e em consequência a concentração de renda¹¹.

A partir de 1964, com instituições políticas autoritárias, o regime macroeconômico de alto crescimento foi caracterizado por uma estável mas crônica inflação, indexada taxa de câmbio e juros e salário mínimo real declinante. (ver Quadro 2 em Anexo) . Assim é que a nossa “idade de ouro” do crescimento econômico foi acompanhado por alta pobreza rural, intenso fluxo migratório, permanente aumento no preço dos alimentos – resultado das políticas públicas e da estrutura de oligopsônio mercantil- repressão política da classe trabalhadora nas grandes cidades. Neste contexto os salários pagos aos trabalhadores qualificados, a taxa de lucro da grande indústria, as rendas financeiras e das propriedades (rurais e urbanas) modelaram uma distribuição de renda fortemente concentrada¹².

Compare-se brevemente esta experiência com a ocorrida no sudeste da Ásia. Lá, a aceleração do crescimento e do emprego industrial se deu simultaneamente a ampla reforma fundiária, modernização da infra-estrutura (eletrificação e transportes) proteção da agricultura de alimentos através de políticas públicas e ampla oferta de educação e saneamento básico. A despeito de políticas autoritárias voltadas ao trabalho e um sistema previdenciário baseado essencialmente nas empresas, tanto os salários urbanos quanto a renda dos residentes rurais cresceram de forma articulada gerando um perfil distributivo muito menos polarizado do que qualquer experiência latino-americana ou africana. O caso mais recente da China corrobora esta experiência: quando, em seguida às reformas de 1979 os termos de troca foram favoráveis à renda rural – interrompendo uma tendência criada desde o pós-guerra- a economia chinesa testemunhou na primeira metade dos anos 80 uma gigantesca redução da pobreza absoluta. Do mesmo modo pode-se observar entre os países europeus continentais que a intervenção da política pública na formação dos preços, na proteção e na modernização da agricultura foi uma peça essencial da política de bem-estar

¹¹ Para uma análise recente da agricultura brasileira e os contrastes setoriais ver Dias e Amaral (1999). Para os anos 90 ver Bonelli (2000)

¹² A abertura do leque salarial, o hiato de renda entre o salário do trabalhador rural a margem de qualquer regulação pública e aqueles ocupados em outras atividade e dos diferenciais por escolarização como os observados por Langoni (1973) prende-se a este processo.

no pós-guerra¹³. A experiência de um desenvolvimento setorialmente mais articulado e menos heterogêneo como base para uma melhor distribuição é, com efeito, uma tese cara ao pensamento desenvolvimentista latino-americano, particularmente o de Aníbal Pinto, e brasileiro, em especial, o de Ignácio Rangel, mas que aos poucos vai se impondo devido ao acúmulo de evidências, como pode ser observado recentemente em trabalhos empíricos baseados em metodologias tão distintas como o de Bourguignon e Morrisson (1995). Como evidente no caso asiático mas igualmente válido para a maioria das economias em desenvolvimento, um fator essencial para o desenvolvimento setorial e regionalmente articulado é a difusão da infra-estrutura física (energia, estradas, obras públicas, telecomunicações) e não por acaso, recentes estimativas empíricas encontraram alta correlação entre a difusão da infra-estrutura por habitante a distribuição de renda (Chong e Calderón, 2001)

No caso brasileiro, o desenvolvimento econômico foi muito mais polarizado. Ainda que os efeitos do crescimento econômico e da mudança estrutural tivessem sido positivos na redução da pobreza, a marginalização do mundo rural, a expansão da força de trabalho, a evolução dos preços relativos e da política salarial seguraram a renda dos trabalhadores na base da pirâmide distributiva¹⁴.

Durante os anos 70 algumas mudanças começaram por transformar este perverso estilo de crescimento. O crescimento econômico persistente liderado pela indústria e serviços com sua veloz criação de emprego qualificado e não qualificado ampliou o poder de barganha dos trabalhadores manuais e uma melhor política salarial estabelecida no meio da década permitiu aumentos reais no salário mínimo. Como resposta a uma crescente demanda urbana por alimentos, novos investimentos privados no campo, na indústria alimentar e na comercialização ao lado de uma moderna infra-estrutura começaram alterar

¹³ No caso da Europa Ocidental vale recordar que depois da Segunda guerra mundial tão importante quanto a 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.

¹⁴ A pobreza absoluta que acompanhou o arranque industrial do pós-guerra, convém observar não pode ser deduzido de um genérico modelo, o da "substituição de importações", como observou Tavares (1986) esta não pode ser imputada à modernidade da monopolização industrial mas ao caráter atrasado das relações sociais de produção herdadas da monopolização mercantil.

as relações agricultura indústria ainda que estes movimentos só tenham de fato se afirmado nas duas últimas décadas. A tendência à concentração da renda foi interrompida e a dispersão salarial declinou. Estes fatos sinalizavam que o Brasil estava no limiar de um padrão de desenvolvimento menos excludente. A crise macroeconômica dos anos 80 e o instável e baixo crescimento dos anos 90 abortaram esta inflexão¹⁵. Os dados básicos deste processo encontram-se no Quadro 3.

Do início dos 80 até 1995, a alta taxa de inflação teve poderosos efeitos distributivos sobre os primeiros decis da distribuição dos indivíduos e famílias. Além deste fato, causado por abruptas mudanças nos preços relativos, a alta volatilidade no crescimento, pronunciada redução do salário mínimo real e a estagnação na renda per capita foi acompanhada por forte concentração no mercado formal de trabalho afetando especialmente os trabalhadores não qualificados¹⁶. Nos breves períodos de recuperação ocorridos neste período o emprego foi destinado aos trabalhadores mais qualificados. Ao lado da redução da mobilidade ascendente estrutural ocorreu que os donos dos ativos melhor protegidos contra a inflação tiveram amplos ganhos de capital. Naturalmente que as consequências deste último processo sobre a distribuição pessoal da renda são sub-avaliadas.

A desigualdade na renda poderia ter sido ainda pior se algumas políticas sociais não estivessem em ação. De longe a mais importante foi a extensão da aposentadoria para os trabalhadores rurais e o aumento do pagamento mínimo de aposentadoria¹⁷.

Com o Plano Real, precedido por intensos fluxos de capital e abertura comercial, diferentes movimentos ocorreram. Em primeiro lugar, a queda na taxa de inflação extinguiu

¹⁵ Como antes se observou, pelo menos em relação aos salários industriais os dados relativos às últimas décadas corroboram a hipótese de uma redução da desigualdade associada ao crescimento econômico. Evidências em Conceição et al., (1991)

¹⁶ Como houve nos anos 80 e principalmente nos anos 90 um significativo aumento da escolarização da força de trabalho inclusive da escolarização superior, para os adeptos da teoria do capital humano o agravamento da distribuição das rendas do trabalho só poderia ser explicado por uma elevação ainda maior na procura de mão de obra qualificada e consequentemente do retorno atribuído à educação. Como nos anos 80 e 90 houve declínio nos investimentos e redução no crescimento econômico torna-se difícil explicar a elevação desta taxa. Ver Bonelli e Ramos, 1993

¹⁷ As mais de 6 milhões aposentadorias rurais pagas anualmente ao longo dos anos 90 constituiu um poderoso mecanismo de transferência de renda a indivíduos pobres residentes em sua maioria em áreas pobres anteriormente a margem de qualquer mecanismo de proteção social. Não apenas a aposentadoria apresentou efeitos distributivos. O gasto social per capita aumentou substancialmente na segunda metade dos anos 80 e depois de uma queda na primeira metade dos anos 90, elevou-se na segunda metade, refletindo, em grande parte a recuperação do poder de compra do salário mínimo. (Vilmar Faria, 2002)

o principal fator prévio de concentração de rendas. A maior queda dos preços dos alimentos em relação a outros preços foi de fato a ‘âncora verde’ do Plano. Fatores estruturais e macroeconômicos contribuíram para esta queda. A elevação do salário mínimo real em 1995 e dos rendimentos pagos aos aposentados tiveram importantes efeitos sobre a pobreza absoluta¹⁸. Mas o instável e baixo crescimento que se seguiu ao Plano exerceu um efeito distributivo oposto. O declínio do emprego agrícola e industrial e a estagnação no emprego público resultaram em encolhimento do setor organizado da economia. Em menos de dois anos, a influência positiva dos preços relativos sobre a distribuição de renda foi mais do que compensada em S. Paulo por um efeito distributivo negativo causado pelo aumento do desemprego, declínio do rendimento médio dos ocupados e expansão de atividades de baixa renda. Além deste fato, uma taxa de juros elevada e estável resultou em elevados ganhos de capital para os detentores de ativos financeiros. A participação dos juros pagos pelo setor público em relação ao PIB passou de 2,90% em 1990 para 5,07% em 2000, afirmando-se isoladamente como um fator essencial na mudança da distribuição funcional da renda. O declínio da parcela dos assalariados na renda pode ser observado no Quadro 4.

Como as rendas do capital e as outras rendas são mais concentradas que as do trabalho assalariado é razoável supor uma relação entre a queda na parcela salarial e um aumento da desigualdade na distribuição pessoal da renda. A evolução do coeficiente de Gini, (Quadro 1) entretanto, não corrobora esta expectativa. Três fatores podem ser aqui observados. Em primeiro lugar há uma questão de medida. Com efeito, o índice de Gini não necessariamente capta mudanças na distribuição quando esta se torna crescentemente polarizada com redução dos níveis intermediários como notoriamente aconteceu na economia brasileira nos anos 90¹⁹. Em segundo lugar, é possível que a distribuição observada seja bastante distinta da real uma vez que as rendas não salariais são fortemente subestimadas nas pesquisas domiciliares. Por fim, como na segunda metade dos anos 90 houve um elevado declínio do emprego formal – ver Quadro 5- com estagnação inclusive do emprego de trabalhadores qualificados é possível ter havido, em algum grau (e dependendo do nível de agregação) um “nivelamento para baixo” nas rendas do trabalho.

No campo duas forças diferentes e opostas estiveram em ação. Graças aos investimentos em infra-estrutura dos 70s e das inovações técnicas que expandiram as terras

¹⁸ Ver Neri, M. e Giambiagi, F. (2000)

agricultáveis a agricultura brasileira passou por intensa modernização especialmente nas culturas voltadas ao mercado interno. Esta transformação (de toda a cadeia produtiva dos alimentos) reduziu a heterogeneidade intersetorial que caracterizou até aqui o desenvolvimento econômico brasileiro. A principal e positiva consequência deste processo foi o barateamento dos alimentos favorecendo os assalariados urbanos e rurais. Secundariamente começou-se a desenvolver em certas áreas do país (como no centro-oeste) uma relação dinâmica entre agricultura e indústria muito mais equilibrada do que a que existiu historicamente numa região como o NE. Mas o outro lado do processo de modernização foi o vasto crescimento do desemprego rural e da heterogeneidade intra-setorial. Não apenas o progresso técnico mas o declínio da massa real de salários urbanos e a desregulação da agricultura fortaleceram esta tendência excludente. Ao lado deste novo fenômeno encontra-se o outro espectro do mundo rural. Milhões de pequenos estabelecimentos permanecem vinculados à atividades de subsistência, principalmente no NE, formando no campo e nas pequenas vilas – que permanecem sendo impropriamente consideradas cidades - o núcleo duro da pobreza absoluta no país. Um núcleo excluído dos efeitos positivos do crescimento econômico e fortemente dependente das políticas de redução da pobreza.

Contrariamente ao que se passou nos 70, nos 90, graças à modernização da agricultura, os preços relativos não foram enviesados contra os salários mais baixos, o baixo crescimento econômico, no entanto, abortou a possibilidade de uma mudança estrutural favorável aos trabalhadores menos qualificados. A destruição do emprego assalariado agrícola se deu simultaneamente à destruição do emprego na indústria levando em consequência a uma expansão do sub-emprego urbano e ao declínio da renda média do trabalho não qualificado. O declínio no crescimento do mercado interno de alimentos reforçou, por seu turno, o desemprego rural e a expulsão prematura da força de trabalho.

Políticas de Distribuição de Renda

¹⁹ Para uma discussão sobre medidas de polarização ver Wolfson, 1994

Como depende-se da análise anterior, a persistente concentração da renda observada no longo prazo na economia brasileira não decorre de um único e mesmo processo mas resulta de movimentos econômicos e políticos contraditórios. Nos últimos vinte anos foram raros os momentos em que houve expansão simultânea do PIB per capita, do emprego, do salário mínimo real e estabilidade na cesta básica, quando estes ocorreram houve redução da pobreza e aumento da parcela da renda apropriada pelos mais pobres²⁰.

A introdução de redes de proteção e políticas de renda especialmente dirigidas à pobreza – como as que caracterizaram a política social dos últimos anos – não podem contornar a necessidade de um modelo de desenvolvimento em que a sustentação da taxa de crescimento e de elevação continuada do salário mínimo real estejam claramente priorizadas. É evidente que com a extraordinária expansão do setor informal os esquemas de transferência social centrados no emprego tornam-se crescentemente insuficientes e os programas universais (como, por ex. a renda de cidadania) ou voltados à diretamente aos pobres (Bolsa-escola) ou a extensão da cobertura social ao setor informal (como a que ocorreu com a aposentadoria rural) tornam-se centrais²¹. Mas qualquer que seja o sistema, a sua viabilidade enquanto política efetiva é fortemente dependente da expansão da renda per capita, da redução das transferências financeiras e do aumento da base tributária do governo. Com efeito há um insanável conflito entre a expansão dos benefícios sociais necessária à redução das desigualdades e a estagnação do produto per capita tal como a que afirmou na economia brasileira nos anos 90²². Os desníveis primários da renda no país são muito elevados para serem substancialmente reduzidos por medidas centradas exclusivamente nas transferências de um estagnado orçamento social. Por outro lado, sem uma segura expansão econômica os esforços educacionais se frustram e criam uma inevitável “desvalorização educacional”. Uma macroeconomia voltada ao crescimento econômico é uma condição básica para uma política de renda voltada à redução das desigualdades.

²⁰ Para uma análise semelhante aplicada a diversos países latino-americanos ver Ganuza, E. e Taylor, L. (1998)

²¹ Para uma avaliação das propostas de renda mínima ver Lavinas, L. e Varsano, 1997.

²² Na Segunda metade dos anos 90 as despesas com benefícios da aposentadoria social aumentaram devido ao aumento do salário mínimo, erigido constitucionalmente como piso para os benefícios continuados. Face a este aumento de renda (da uma população pobre) a arrecadação líquida do INSS caiu em função do elevado desemprego. Ver Néri, M. e Giambiagi, F. (2000)

A questão central é a sustentação prolongada do crescimento econômico de forma que os efeitos positivos sobre a pobreza e a distribuição de renda possam se consolidar. No entanto, como já se observou, para que o crescimento não amplie as desigualdades é necessário não apenas estabilidade de preços mas que os preços relativos não sejam enviesados contra o consumo popular, em particular o preço dos alimentos e as tarifas dos serviços públicos e transporte²³. Ou seja é necessário fazer da redução da heterogeneidade estrutural e consequentemente dos desníveis de renda o eixo da política de desenvolvimento.

Como recentemente observado, “Um padrão de crescimento sustentado que pretenda distribuir renda e promover o bem-estar social não pode deixar de ter como eixo a expansão da capacidade de produção de bens públicos de uso universal e de bens básicos de consumo popular. A produção de bens e serviços e a distribuição de renda são duas faces de um mesmo processo de desenvolvimento numa sociedade mercantil. Sem uma política de produção e emprego condizente com o bem-estar social não é possível fazer distribuição de renda de forma duradoura. Distribuir renda não significa, portanto, um ataque focalizado à pobreza, com políticas do tipo das recomendadas pelo Banco Mundial: políticas pobres para os pobres.” (Tavares e Belluzzo, 2002: 173)

Quando se reduz o preço de um bem básico de consumo (alimentos, moradia, transportes públicos), a distribuição dos salários nominais não é diretamente afetada, entretanto, como os padrões de consumo são diferenciados por nível de renda, melhora a distribuição do consumo e reduz-se a pobreza.

Em relação aos alimentos se coloca uma complexa questão de política pública. Com efeito para os trabalhadores assalariados de baixa renda (no campo ou na cidade) uma estratégia de desenvolvimento voltada a redução do seu custo possui evidentes efeitos

²³ A ênfase da análise anterior recaiu sobre o preço dos alimentos tendo em vista a sua importância para a renda real dos mais pobres e para o emprego de milhões de produtores e assalariados. As tarifas dos serviços de utilidade pública assumem, do mesmo modo, grande importância para a renda dos assalariados. A política de preços dos serviços de distribuição de energia estabelecida nos programas de privatização do setor é um exemplo do viés concentrador das tarifas sobre os rendimentos. Com efeito, ao se vincular a correção das tarifas à variações dos preços diretamente sensíveis à variação da taxa de câmbio, estabeleceu-se uma relação direta e inversa entre a variação da taxa de câmbio real – variável central para o crescimento e as exportações – e o salário real.

positivos sobre a distribuição do consumo²⁴. No entanto, tendo em vista a grande heterogeneidade na agricultura brasileira os preços que refletem as condições de produção das modernas fazendas, tornam inviáveis milhões de pequenos produtores. Elevar a renda agrícola de forma a diminuir o êxodo rural e diminuir o hiato de renda com os habitantes urbanos requer preços não necessariamente compatíveis com os objetivos de expansão do salário real nas cidades. Este conflito de interesses só encontra uma saída estrutural na redução das margens de comercialização, na política de compra do governo, no aumento progressivo da produtividade do produtor marginal, na expansão das cooperativas e diversificação das fontes de renda do produtor rural.

A aproximação entre produção e mercado supõe alguns mecanismos de política pública, como, por exemplo, uma política de compra de alimentos das cidades²⁵. Isto é particularmente relevante para fundar bases do crescimento econômico em áreas onde o subemprego, a desnutrição crônica e a miséria predominam. Neste sentido, é necessário alargar a provisão de bens públicos em infra-estrutura, saúde, educação, renda mínima, assistência social com amplo envolvimento das instituições locais²⁶.

É evidente a importância distributiva da reforma agrária. Entretanto, a menos que haja um mercado em expansão e políticas públicas e preços voltados à sustentação da agricultura familiar, poucos poderão transformar seus novos ativos em uma renda estável e compatível com a evolução dos padrões de consumo. A experiência do México ilustra muito bem este ponto.

É a expansão sustentada do consumo popular urbano através da elevação dos rendimentos dos mais pobres a base essencial para a expansão da produção dos alimentos, é a redução do seu custo, entretanto, a que permite, tornar este crescimento compatível com a elevação do salário mínimo real. Assim, elevar os salários dos trabalhadores de menor qualificação de forma a ampliar os efeitos positivos do crescimento sobre a redução dos

²⁴ De acordo com estudo Menezes et al (2002) baseada na POF de 1995/1996, os gastos com alimentação de uma família paulista com renda de até 2 salários mínimos era de 32,4% do seu gasto total de consumo. Já em Fortaleza, o percentual destes gastos, para uma família na mesma faixa de renda era de 49,2%.

²⁵ Ver Projeto Fome Zero, 2001

²⁶ Para uma discussão detalhada dos desafios sociais associados à pequena produção num contexto regional heterogêneo ver Castro, M.H.M. (1992) Reforma Agrária e Pequena Produção, tese de doutoramento, Instituto de Economia, UNICAMP.

níveis de pobreza, requer a combinação de diversas políticas institucionais, de investimentos, e de preços.

A importância do salário mínimo real sobre a redução da pobreza é hoje largamente aceita no país²⁷. Segundo Fogel et al (2001) dos perceptores de salário mínimo apenas 8,2% eram paulistas, 38,1% eram nordestinos. Os trabalhadores das áreas metropolitanas respondiam por apenas 25,2% dos que recebiam o mínimo, eles estavam principalmente nas áreas não metropolitanas. Este estudo torna também evidente, numa direção convergente com outras pesquisas recentes, a tese do salário mínimo como um “farol” exercendo forte influência sobre os rendimentos do trabalho informal²⁸. Como este salário tornou-se o piso para as aposentadorias, amplamente concentradas em torno deste valor, sua evolução real afeta amplos contingentes da população de baixa renda. Assim, 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 pobreza²⁹.

²⁷ Para uma análise de sua influência nas últimas décadas ver Hoffman (1998).

²⁸ Para uma resenha atual ver Corseuil, C. H. e Servo, L. M. S. “Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil” 2001

²⁹ A despeito do amplo reconhecimento de sua importância aumentos no salário mínimo real são criticados por três argumentos principais. O seu (suposto) efeito negativo sobre o nível de emprego, o aumento das despesas dos salários públicos nas administrações estaduais e municipais (na União, o número de empregados com salário mínimo é negligenciável) e o aumento do déficit na Previdência Social. Estas críticas, entretanto devem ser vistas em perspectiva. Aumentos do salário mínimo real elevam a demanda por alimentos, bens industriais simples e serviços, atividades intensivas em mão-de-obra. 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. O aumento das despesas a nível municipal e estadual é verdadeiro a curto prazo; a médio prazo, entretanto, o aumento do salário mínimo possui um importante efeito sobre a renda das cidades mais pobres e conseqüentemente sobre suas receitas. As transferências da União são evidentemente necessárias o que reforça a proposição de que para sustentar uma política distributiva é necessário uma macroeconomia voltada ao crescimento econômico com menores travas fiscais. A proposição de que o aumento do salário causa déficit na previdência decorre de cálculos baseados em duas suposições: a inexistência de qualquer efeito positivo entre o aumento do salário mínimo e o nível do emprego, a inexistência de qualquer efeito sobre os demais salários, ou seja sobre o salário médio. Se estas hipóteses forem relaxadas, i.e., se admitir-se algum efeito sobre o nível de emprego e sobre os demais salários (aqueles próximos ao salário mínimo mas que espelham posições ocupacionais hierarquicamente distintas) o cálculo sobre o impacto do aumento do salário terá que incorporar efeitos positivos adicionais às receitas fiscais. Por fim, deve-se observar que a Constituição de 1988 ao ampliar os gastos sociais com a inclusão das aposentadorias rurais e elevação do piso para as transferências continuadas, criou fontes adicionais de receita para o Tesouro (como o Cofins, contribuição sobre os lucros e o CPMF) vinculados à seguridade social. A apropriação destes recursos para fins outros que não os da seguridade num período marcado pela redução da massa salarial impõe a esta um inevitável desequilíbrio financeiro. O déficit do INSS na Segunda metade dos anos 90 deveu-se, como observou-se, da redução da arrecadação decorrente da contração do emprego formal e da expansão das despesas associadas à elevação do salário mínimo.

Se, como é reconhecido, a aposentadoria rural teve um impacto significativo sobre a pobreza no campo e pequenas cidades, o mesmo não ocorreu no mundo urbano onde trabalhadores pobres em atividades irregulares e descontínuas encontram-se à margem da proteção social. Por não poder contribuir ou comprovar tempo de contribuição, os trabalhadores pobres limitam-se hoje a comprovar sua condição de indigência para se candidatar a um programa de assistência social.

Considerando que 33,3% da população metropolitana pobre inativa com 60 ou mais anos de idade, não possui aposentadoria ou pensão (contra 20,9% da rural)³⁰ o efeito distributivo desta inclusão não seria desprezível.

Já existe um amplo reconhecimento de políticas e instrumentos capazes de agir no curto prazo sobre a pobreza e, através da sua redução, diminuir o grau de concentração da renda no país³¹. A dificuldade maior está em defendê-las da volatilidade macroeconômica e em articulá-las com um padrão de desenvolvimento em que as prioridades sejam o emprego e investimentos voltados ao barateamento e expansão dos bens e serviços de consumo de massa.

A observação muitas vezes enfatizada de que o país é rico mas injusto depara-se com grandes dificuldades quando se tem vista não a renda nominal mas a oferta de serviços públicos como o saneamento, a habitação, saúde, etc. Assim por exemplo, em 1998, 63,5 milhões de brasileiros viviam nas cidades sem acesso a esgotos, 22,5 milhões sem coleta de lixo e 10,8 milhões sem água encanada³². As carências nestas áreas não podem ser atendidas com uma transferência de renda nominal mas requerem programas específicos e voltados ao consumo coletivo que dependem da expansão dos investimentos públicos ou

³⁰ Segundo Tabulações especiais da PNAD em 1999. Ver Projeto Fome Zero.

³¹ Em relação às políticas emergenciais e de transferência de renda (desvinculadas do sistema previdenciário) estudos como o de observou Lavinias (1999) sobre o PRODEA e o programa Cesta do Povo, sugerem que a distribuição in natura é menos eficiente e menos eficaz do que programas baseados na transferência direta de renda à população mais carente. Neste sentido programas como o cupom de alimentação (Projeto Fome Zero), ou Bolsa Alimentação apresentam nítidas vantagens enquanto estratégia de combate à fome. Nas análises baseadas em microsimulações sobre políticas públicas (ver Siqueira, R.B. e Nogueira, J.R., 2001) os programas não condicionados como os de renda mínima (concedendo a cada família pobre um benefício igual a diferença entre a renda familiar e a linha de pobreza), ou imposto de renda negativo (concessão incondicional a todas famílias um benefício igual a quinze reais per capita e tributo sobre todas as outras rendas excedentes uma alíquota constante de seis por cento) parecem mais eficazes para a política de erradicação da pobreza do que aqueles que condicionam a transferência de renda à frequência escolar das crianças (como o Bolsa-Escola).

³² Segundo Projeto Moradia (Instituto da Cidadania, 2000) a partir de dados da PNAD.

daqueles subsidiados pelo governo³³. Uma via de desenvolvimento menos excludente e baseada no consumo de massa requereria não apenas retomar o crescimento econômico mas deveria promover um aumento significativo dos investimentos na produção dos bens-de-consumo popular, i.e., da ampla cadeia produtiva de bens e serviços que condicionam efetivamente os padrões consumo dos assalariados e das famílias de baixa renda. Ao lado da construção civil, são exatamente estes setores, principalmente a agropecuária, a indústria de vestuário e os serviços de educação e saúde os que apresentam os maiores coeficientes de absorção de mão-de-obra³⁴. A expansão dos investimentos nestas áreas constitui uma base material necessária à elevação do poder de compra dos salários mais baixos sem acirrar os conflitos distributivos e as despesas correntes da previdência. Esta via não pode limitar-se às grandes metrópoles e deve incluir entre outros aspectos a expansão dos mercados locais, dos serviços públicos nas pequenas cidades e a expansão em simultâneo da produção agrícola e industrial de forma a criar as condições materiais para um crescimento com distribuição de renda³⁵.

Dado o padrão de consumo dos perceptores de renda baixa, intensivo em alimentos e produtos industriais de consumo de massa e serviços básicos, um padrão de crescimento com maior inclusão social pode ser liderado pelo consumo interno – o que não traz nenhum trade-off no médio prazo com o crescimento necessário das exportações- e se não for sistematicamente interrompido por choques e medidas contracionistas poderá expandir a demanda de trabalhadores manuais numa taxa muito superior a dos 90. Investimentos em construção civil e serviços e bens públicos não apenas em grandes cidades mas nas pequenas vilas ao lado de políticas voltadas a produção familiar (titularização, crédito, etc) e daquelas tipicamente voltadas à pobreza podem difundir positivamente os frutos do

³³ Devido a precariedade da inserção no mercado de trabalho e a baixa e instável renda da maioria da população, das 4,4 milhões de moradias construídas no Brasil entre 1995 e 1999 apenas 700 mil foram produzidas pelo mercado. A evolução dos juros, dos salários e do emprego impediram que os recursos disponíveis do FGTS fossem utilizados.

³⁴ A necessidade estimada de novas unidades habitacionais apenas considerando o crescimento vegetativo da população é de 600 mil unidades/ano. Tendo em vista esta demanda e o déficit habitacional e de saneamento e os elevados coeficientes de emprego da construção civil, um programa centrado nesta demanda amplos efeitos sobre o emprego e o consumo. Uma estimativa dos coeficientes de absorção de emprego por setores produtivos ver o Modelo de Geração de Emprego do BNDES, (BNDES, 2001)

³⁵ É inevitável e desejável uma expansão do emprego público. Neste particular, o Brasil distingue-se em relação tanto a países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento por uma baixa participação do emprego público na ocupação total – cerca de 11,5% das pessoas ocupadas em 1996 (BNDES, 2002)- incompatível com investimentos massivos na área de educação e saúde.

crescimento. Graças às mudanças demográficas no Brasil houve um declínio na taxa de dependência, uma menor taxa de crescimento do emprego é compatível hoje com uma maior renda familiar per capita.

Uma retomada do crescimento sustentado e dirigido prioritariamente à infraestrutura, saúde, educação, habitação, acompanhada de elevação gradual mas segura do salário mínimo real e medidas voltadas à pobreza (preferencialmente em renda e universais) constitui todo um programa de desenvolvimento econômico em que a demanda por justiça distributiva não fique restrita a uma equação de trocas de um contido orçamento social do Governo.

ANEXO

Quadro 1

Evolução da Distribuição Pessoal da Renda no Brasil

Estratos de Renda	1960	1970	1980	1990	1999
20% inferiores	3,9	3,4	3,0	2,11	2,34
30% Seguintes	13,5	11,5	9,7	9,24	10,21
50% mais pobres	17,4	14,9	12,7	11,35	12,55
40% subsequentes	43,0	38,4	36,3	37,7	34,9
10% superiores	39,6	46,7	51,0	49,5	47,45
1% superior	12,1	14,6	18,2	13,8	13,31
Gini	0,50	0,568	0,590	0,616	0,596
10% mais ricos / 50% mais pobres	2,27	3,13	4,01	4,36	3,78
1% mais ricos / 20% mais pobres	3,10	4,29	6,06	6,54	5,68

Fonte: Censos Demográficos 1960, 1970, 1980, 1990, PNAD 1999

Quadro 2

Evolução do Salário Mínimo Real e do Valor da Cesta Básica

Período	Salário Mínimo (em reais)	Cesta Básica (em reais)	Salário Mínimo/Cesta Básica
1959	600,78	157,49	3,82
1965	438,55	158,16	2,78
1970	395,03	171,64	2,30
1975	412,97	253,34	1,63
1980	391,02	245,60	1,6

1985		280,52	189,46	1,4
1990		178,70	147,34	1,2
1995		172,57	166,23	1,0
2000		177,09	137,09	1,3
2002		194, 88	131,25	1,5

Fonte: Salário Mínimo: Gazeta Mercantil, valores nominais anualizados deflacionados pelo IGP-DI preços junho de 2002, Cesta Básica: Dieese, valores anualizados e deflacionados pelo IGP-DI preços maio de 2002. IPEA

Quadro 3
Indicadores Macroeconômicos e Distributivos. Variação sobre o Ano Anterior

Anos	PIB e PIB Per capita		Salário Mínimo Real e Rendimento Médio do Trabalho Principal, RM(D eflator do INPC).		Cesta Básica (Deflator para Rendimentos da PME:INPC)	Parcela Apropriada da Renda pelos 50% mais pobres(PNAD))	Proporção Percentual de Pessoas abaixo da Linha de Pobreza (PNAD)	Taxa de Desemprego Aberto (referência 30 dias RM)
1977	4,93	2,45	0,21		-	-	-	
1978	4,97	2,54	2,32		-	2,42	7,38	
1979	6,76	4,34	-0,23		-	6,72	-8,86	
1980	9,20	4,10	0,88		3,06	-	-	
1981	-4,25	-6,35	-0,35		-6,49	-	-	21,53
1982	0,83	- 1,33	1,35		-9,75	-3,54	-0,12	-12,52
1983	-2,93	-4,96	-9,70	-13,45	24,07	-1,66	18,26	9,56
1984	5,40	3,26	-8,65	-15,29	2,36	3,74	-1,19	7,61
1985	7,85	5,74	3,73	4,19	-5,40	-3,31	-13,60	-27,55
1986	7,49	5,46	3,49	29,85	3,33	4,17	-35,22	-32,43
1987	3,53	1,64	-18,19	-11,47	4,32	-6,23	44,69	2,32
1988	-0,06	-1,81	3,50	2,41	-6,54	-6,33	10,96	2,53
1989	3,16	1,42	0,00	8,10	17,69	-7,15	-5,27	-13,09
1990	-4,35	-5,90	-24,92	-9,85	-9,33	7,76	2,03	27,93
1991	1,03	-0,54	12,83	-16,9	-24,24	-	-	12,72
1992	-0,54	-2,05	-9,17	-7,91	10,09	-	-	17,15
1993	4,92	3,37	10,28	9,43	13,86	-6,06	2,25	-6,44
1994	5,85	4,33	-4,15	14,33	6,78	-	-	-5,41
1995	4,22	2,75	6,73	18,25	-31,53	-	-	-8,74
1996	2,66	1,24	2,73	7,43	-8,95	-1,99	-1,12	17,08
1997	3,27	1,87	2,54	2,07	-5,95	0,22	0,98	5,74
1998	0,13	-1,21	4,02	-0,4	4,69	1,10	-3,12	35,86
1999	0,81	-0,5	0,92	- 5,48	-0,95	2,55	3,93	-1,07
2000	4,36	2,99	3,43	- 0,5	1,14			-4,97

Fonte: IBGE (PNAD, PME), DIEESE e IPEA. Observação: a PNAD não foi realizada nos anos de 1980, 1991, 1994.

Quadro 4
Evolução Emprego Assalariado e da Participação dos Salários na Renda

Anos	População Residente (Em mil)	População Ocupada (Em mil)	Empregados (Em mil)	PIB por Habitante (preços R\$ de 2001)	Remuneração por Empregado (preços em R\$ de 2001)	Parcela da Remuneração dos Empregados na Renda (%)	Quota do Trabalho Assalariado (1) 1990=100
1990	147.593	58.580	37.475	6.087	10.144	42,3	100
1991	149.926	59.031	37.525	6.054	9.035	37,4	90
1992	152.226	59.251	37.276	5.930	9.586	39,5	97
1993	154.512	59.630	37.287	6.130	9.920	39,0	97
1994	156.775	60.407	37.540	6.395	8.672	32,4	82
1995	159.016	61.226	37.768	6.572	8.822	32,0	81
1996	161.247	59.675	37.672	6.653	9.330	33,0	84
1997	163.470	60.123	37.766	6.777	9.303	31,7	83
1998	165.687	60.767	38.198	6.695	9.412	32,3	85
1999	167.909	62.418	38.552	6.660	8.553	29,5	77
2000	170.141	64.617	40.079	6.860	7.932	27,2	70

Fonte: IBGE, preços deflacionados pelo IGP-DI, Novo Sistema de Contas Nacionais, IPEA.

(1) Remuneração Média em Relação ao Produto Per Capita

Quadro 5
Desemprego e Precarização das Condições de Trabalho

Anos	População Ocupada nas Regiões Metropolitanas	Taxa de Desemprego Aberto	População Empregada com Carteira em Relação à População Ocupada (%)	População Empregada sem Carteira em Relação à População Ocupada (%)
1990	16 867	4,65	56,9	19,1
1995	15 986	4,9	48,4	24,1
2002	17529	8,0	45,2	27,4

FONTE: IBGE, PME, Regiões Metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre

Referências

- Barros, R. Mendonça, R. 1993 Geração e Reprodução da Desigualdade de Renda no Brasil. IPEA Perspectivas da Economia Brasileira 1994, Rio de Janeiro.
- Becker, G. 1975 Human Capital, University of Chicago Press

- Blom, A H-Nielsen, L. Verner D. 2001 Education, Earnings, and Inequality in Brazil 1982-1998 Policy Research Working Paper, 2686, World Bank.
- BNDES, 2001, Informe-se n 31, novembro
- BNDES, 2002 Informe-se, n 42, junho
- Bonelli, R. 2000 Ganhos de Produtividade na Economia Brasileira na Década de 90: Um Retrato de Corpo Inteiro, texto apresentado em seminário do IE, UFRJ;
- Bonelli, R. Ramos, L. 1993 Distribuição de Renda no Brasil: Avaliação das Tendências de Longo Prazo e Mudanças na Desigualdade desde Meados dos Anos 70, REP, vol. 13 n 2 (50).
- Bourguignon, F. Morrisson, C. 1998 Inequality and Development: the Role of Dualism, Journal of Development Economics, vol. 57
- Castro, M.H. 1992 Reforma Agrária e Pequena Produção, tese de doutoramento, Instituto de Economia, UNICAMP.
- Chong, A. e Calderón, C. 2001 Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation, Working Paper, # 450, BID.
- Conceição, P. et all 2001 The Evolution of Industrial Earnings Inequality in Mexico and Brazil em James Galbraith, e Maureen Berner Inequality & Industrial Change, Cambridge University Press, 2001
- Corseuil, C. H. Coelho, A. M. 2002 Diferenciais Salariais no Brasil: Um Breve Panorama, Texto para Discussão n 898, IPEA, Rio de Janeiro.
- Corseuil, C. H. Santos, D. D. 2002 Determinantes da Renda do Trabalho no Setor Formal da Economia Brasileira, Texto para Discussão 885, IPEA, Rio de Janeiro.
- Corseuil, C. H. Servo, L.M.S. 2001 Salário Mínimo e Bem-Estar Social no Brasil em Marcos Lisboa e Naércio A. Menezes Filho Microeconomia e Sociedade no Brasil, FGV, Rio de Janeiro.
- Datt, G. Ravallion, M. 1992 Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty: A Decomposition with Application to Brasil and India, Journal of Development Economics, 38
- Deininger, K. Squire, L. 1996. Measuring Income Inequality: a new data-base. World Bank Economic Review 10 (3).
- Dias, G. L. S. Amaral, C. M. 1999 Mudanças Estruturais na Agricultura Brasileira, em Brasil: Uma Década em Transição, Renato Baumann, Editora Campus, 1999.
- Dollar, D. Kraay, 2000 Growth is Good for the Poor, Policy Research Working Paper, World Bank.
- Faria, V. 2002 Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección social de Brasil, Revista de La CEPAL, 77.
- Ferreira, S. 2002 The Evolution of the College – High School Wage Differentials for Males in Brazil: Does an Increasing Supply of College-Educated Labor Explain it? Seminário n 11/2002, IPE/USP.
- Figueiredo Santo, J. A. 2002 Estrutura de Posições de Classe no Brasil, Editora UFMG, BH
- Galbraith, J. 1998 Created Unequal: The Crisis in American Pay, New York: Free Press.
- Galbraith, J. Berner, M. 2001 Inequality & Industrial Change, Cambridge University Press, UK.
- Ganuza, E. Taylor, L. 1998 Macroeconomic Policy, Poverty, and Equality in Latin America and the Caribbean, Working Paper No 6, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research.
- Garegnani, P. 1998 Sraffa, Piero The Elgar Companion to Classical Economics, Heinz Kurz, Neri Salvadori, Edward Elgar, UK
- Gleicher, D Stevans, L. 1991 A Classical Approach to Occupational Wage Rates, Praeger.
- Hoffmann, R. 1998 Desigualdade e Pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. Economia e Sociedade, UNICAMP, 11
- Kuznets, S. 1955 Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review 45
- Langoni, C. G. 1973 Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.
- Lavina, L. 1999 Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil, Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil, 14 de agosto, Brasília.
- Lavinas, L. Varsano, R. (1997) Renda Mínima: Integrar e Universalizar, Novos Estudos CEBRAP.
- Lewis, A. 1954 Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School of Economic and Social Studies.
- Menezes, T. et all 2002 Gastos Alimentares nas Grandes Regiões Urbanas do Brasil: Aplicação do Modelo AID aos Micro dados da POF 1995/1996 IBGE, texto para discussão n 896, IPE, Brasília.
- Neri, M. e Giambiagi, F. 2000 Previdência Social e Salário Mínimo: O que se Pode Fazer, Respeitando a Restrição Orçamentária, BNDES, Texto para Discussão 78
- Pastore, J Valle Silva, N. 2000 Mobilidade Social no Brasil, Makron Books, São Paulo.

- Projeto Fome Zero, 2001, Instituto Cidadania, São Paulo.
- Projeto Moradia, 2000, Instituto Cidadania, São Paulo.
- Saínz, P. Fuente, M. L. 2001 Participación de los Pobres en los Frutos del Crecimiento, Revista de la CEPAL, 75.
- Schultz, T. 1961 Investments in Human Capital. American Economic Review, 1
- Siqueira, R.B. Nogueira, Jr. 2001 Análise Distributiva de Políticas Públicas em Marcos Lisboa e Naércio A. Menezes Filho Microeconomia e Sociedade no Brasil, FGV, Rio de Janeiro.
- Tavares, M.C. 1986 Problemas de Industrialización Avanzada en Capitalismos Tardios y Periféricos, IEL, Texto para Discussão, nº 94, Maio.
- Tavares, M. C. Belluzzo, L.G., 2002, Desenvolvimento no Brasil, Relembrando um Velho Tema, em Ricardo Bielchowsky e Carlos Mussi, (org.) Políticas para a Retomada do Crescimento, IPEA, Escritório da Cepal do Brasil
- UNCTAD 1997 Trade and Development Report, Globalization, Distribution and Growth, United Nations.
- Wolfson, M.C. 1994 When Inequalities Diverge, The American Economic Review, Vol 84, No 2, Papers and Proceedings

Apêndice

Teorias sobre a Distribuição Pessoal da Renda

Entre os diversos fatores apontados nas análises empíricas sobre os desníveis no grau de concentração da renda, a escolarização assume amplo predomínio. Na economia brasileira, desde o ensaio de Carlos Langoni (1973) esta abordagem predomina nos estudos aplicados. Sua referência teórica principal é a teoria do capital humano (desenvolvida por autores como Schultz, 1961; Becker, 1975) e baseia-se na suposição de que o rendimento do trabalhador individual é determinado por seu produto marginal. É importante recordar que num plano teórico a crítica às teorias da produtividade marginal foi realizada nos anos 50 e 60 por Joan Robinson na assim chamada controvérsia do capital e por Piero Sraffa que estendeu e explorou suas implicações teóricas. (Garegnani, 2001)

O núcleo central da teoria neoclássica da distribuição é baseada no princípio da substituição dos fatores de produção. É o seu funcionamento que garante a existência de uma relação inversa entre a quantidade de um fator, i.e., sua escassez relativa e a sua remuneração (a produtividade marginal). O valor de um bem de capital qualquer é o fluxo de rendimentos futuros descontado à taxa de juros, desse modo, estabelece a teoria convencional, o bem de capital será adquirido até que sua eficiência marginal seja igual a taxa de juros. Joan Robinson e Sraffa demonstraram que a construção de uma medida agregada de capital envolve insuperáveis problemas analíticos. Agregar quantidades fisicamente distintas de bens de capital requer conhecer previamente a taxa de juros, por outro lado, como estes possuem distintos períodos de produção, a existência de processos como “reversibilidade das técnicas” (consideradas como uma dada relação física entre insumo e produto) impede a construção de forma não ambígua de uma relação monótona entre quantidade de fator e seu rendimento. Mas se o valor do capital depende da taxa de juros e tampouco é possível ordenar as técnicas de acordo com sua intensidade de capital, a noção de produtividade de fator, o edifício da teoria neoclássica de distribuição, cai por terra por tornar-se fatalmente inconsistente.

A despeito de alguns esforços nenhuma defesa consistente da teoria neoclássica da distribuição foi apresentada e a controvérsia exauriu-se. Possivelmente mais por razões psicológicas e políticas do que por razões formais ou matemáticas (Galbraith, Berner 2001) a crítica do capital não alterou a forma de pensar do pensamento neoclássico contemporâneo que segue aplicando em diferentes campos os mesmos postulados da teoria marginalista da distribuição. A teoria do capital humano, é um destes campos. De acordo com esta teoria, a unidade de distribuição é o indivíduo e sua remuneração é determinada pelo conjunto de qualificações e habilidades acumuladas ao longo de sua vida adquiridas através da sua educação formal e do treinamento específico do seu trabalho. Forma-se assim um “mercado de capital humano” e uma taxa uniforme entre ocupações distintas. O valor presente deste capital é dado pelo fluxo esperado de rendimento ao longo do ciclo de vida do indivíduo descontado pela taxa de juros. Vale observar que a mesma crítica feita à teoria do capital pode ser aqui aplicada: a agregação de trabalhos heterogêneos em diferentes tarefas numa unidade comum e a independência da taxa de juros de qualquer quantidade de capital humano. Tendo em vista a natureza elusiva do capital humano, os anos de escolaridade são na prática adotados como a

própria medida deste capital independente das diferenças qualitativas (Para uma resenha desta abordagem e sua aplicação no Brasil ver Corseuil e Coelho, (2002)

A teoria supõe que em condições competitivas, a taxa de retorno dos investimentos em educação se ajustam de forma que o valor presente dos ganhos dos indivíduos ao longo de sua vida são equalizados. Imperfeições de mercado (como as que tipicamente são associadas aos países em desenvolvimento) impedem que a distribuição de educação desejada e real desenvolvam-se de forma equilibrada elevando forçosamente a taxa de retorno dos investimentos em capital humano e abrindo um indesejável hiato de renda. A distribuição desigual da educação é erigida no caso brasileiro como o principal determinante da desigualdade (Barros e Mendonça, 1994). A política estrutural voltada a reduzir as desigualdades de renda baseia-se consequentemente na expansão da oferta de educação em particular, de ensino superior. No caso brasileiro, ver nesta direção Ferreira (2002) e Blom, A. et all (2001).

Fora do campo do *mainstream*, é possível identificar diversas abordagens sobre a distribuição pessoal da renda que interpretam de forma bastante distinta as relações entre educação e salários e os mecanismos de concentração da renda. A teoria clássica dos salários aplicada às distintas ocupações (Gleicher e Stevans, 2000), ao lado das visões keynesiana- institucionalista desenvolvida no anos mais recentes por James Galbraith (2001) compõe uma perspectiva alternativa. A rejeição ao princípio da distribuição baseado na produtividade marginal e o deslocamento da unidade de análise do indivíduo para as ocupações (na primeira abordagem) e para a firma/setor (no segundo caso) caracterizam estas abordagens.

Na teoria dos salários ocupacionais o elemento chave é formado pelas reservas de emprego associadas às diferentes ocupações (que se distinguem pelos diferentes tipos de treinamento requeridos de entrada). Tal como na visão da economia clássica e de Marx, estas reservas (o *pool* de trabalhadores empregados e não empregados que possuem uma dada qualificação) condicionam o poder de barganha dos trabalhadores empregados enquanto um grupo ocupacional. O grau de concorrência entre trabalhadores entre firmas e setores numa dada ocupação condiciona a taxa de salário paga a esta (Gleicher, Stevans). A reserva líquida, i.e., o número de trabalhadores não empregados mas que podem desempenhar determinada ocupação determina a intensidade desta concorrência. Nesta perspectiva, quanto maior o treinamento exigido de entrada, menor será, relativamente à outras ocupações, a reserva líquida e consequentemente menor será o risco de ser desempregado aumentando o poder de barganha dos ocupados. Os diferenciais por qualificação, (tão elevados numa economia como a brasileira), são explicados de forma muito distinta da teoria da produtividade marginal. O salário relativo do trabalho qualificado é maior porque, o número de indivíduos que possui determinado conjunto de qualificações que lhe habilitem a desempenhar determinadas tarefas é relativamente baixo em relação à demanda por estas qualificações em contraste com o excedente de mão de obra, a magnitude da reserva líquida, que predomina nas posições de menor qualificação. Dentro de uma dada ocupação, o treinamento formal ou específico, com custo ou sem custo é importante na diferenciação de salários numa direção que se aproxima da teoria do capital humano (comparabilidade dos esforços educacionais) mas ao contrário desta a relação entre a aquisição de treinamento e rendimento é indireta e condicionada por mudanças externas à atividade produtiva. A educação considerada como um credencial que habilita os indivíduos portadores de um ativo escasso a obterem maior barganha no emprego é perfeitamente compatível com esta abordagem.

A despeito de grande convergência desta abordagem com as abordagens institucionalistas e keynesianas, estas exploram outros mecanismos para a determinação das diferenças salariais. A unidade de análise aqui é o setor produtivo ou a firma. O ponto central é que os setores produtivos enfrentam diferentes elasticidades de renda, diferentes estruturas de mercado e capacidade inovativa. Esta assimetria cria rendas de monopólio apropriadas assimetricamente por empresas, e, aspecto não contemplado nas análises neoclássicas, compartilhadas de diversas formas por seus empregados. A distribuição da renda do trabalho é assim influenciada pelas pelo tamanho das firmas, e pela assimetrias nas trajetórias de crescimento entre firmas e setores. A distribuição dos salários relativos reflete assim uma determinada configuração do emprego, uma determinada configuração entre homens e máquinas distribuída na economia. Naturalmente que os diferenciais salariais serão tão maiores quanto menor for o ritmo da demanda global e quanto mais desregulado for o mercado de trabalho. Mecanismos de diferenciação entre atributos individuais dos trabalhadores (gênero, raça) integram e completam este marco interpretativo.

Tanto a teoria clássica dos salários ocupacionais quanto a teoria keynesiana/institucionalista buscam explicações para os salários relativos; a taxa de salário paga ao trabalho não qualificado depende, em ambas, de aspectos institucionais como o salário mínimo estabelecido como um salário socialmente aceitável. O nível de emprego afeta positivamente a distribuição seja porque reduz as reservas líquidas dos trabalhadores menos qualificados aumentando o seu poder de barganha seja porque eleva relativamente a renda das empresas/s

setores com menor grau de monopólio. Em ambas as teorias, a desregulação do mercado de trabalho facilitando os mecanismos de dispensa e rotatividade de mão de obra amplifica a concentração dos salários favorecendo os mais qualificados quer através de uma maior acumulação de aprendizagem dos que permanecem empregados quer através da apropriação de forma isolada das rendas de monopólio.

Os impactos da educação sobre a distribuição de renda são bastante distintos daqueles previstos na teoria do capital humano. Um aumento do grau de escolarização da força de trabalho permite que indivíduos antes excluídos de determinadas ocupações possam candidatar-se alterando a reserva líquida destas e debilitando o poder de barganha daqueles antes ocupados. Este efeito distributivo depende, entretanto, de aspectos institucionais não generalizáveis. Uma redução da desigualdade, pode por seu turno, decorrer de mudanças estruturais independentes. Assim, por exemplo se por mudanças estruturais decorrentes da abertura econômica e da desaceleração do crescimento econômico o desemprego abater-se sobre setores com qualificações superiores à média da força de trabalho, haverá um "nivelamento para baixo" em que a redução das desigualdades no mercado de trabalho torna-se um resultado não desejado de um retrocesso econômico. Assim, do ponto de vista de uma política de distribuição de renda, o objetivo é reduzir as desigualdades numa configuração emprego-salário superior. Esta configuração depende da persistência do crescimento econômico e do aumento da produtividade dos setores tecnologicamente mais atrasados de forma a reduzir os desníveis de produtividade entre setores e firmas.