

Desigualdade e Pobreza: fatos estilizados e simulações*

Nelson Ferreira Souza Sobrinho**

Resumo

Este trabalho explora as relações entre pobreza, desigualdade e crescimento econômico no Brasil. Inicialmente são apresentados, com base em literatura recente, o perfil, a natureza e a evolução histórica da desigualdade e da pobreza, na forma de fatos estilizados, que apesar de não serem novidades, são úteis para entender a realidade. Em seguida, com base na metodologia de MENDONÇA e BARROS (1997), simula-se como o crescimento econômico e a desigualdade afetam a pobreza. Os exercícios de simulação estão de acordo com as evidências empíricas de trabalhos recentes e com os próprios resultados simulados por aqueles autores, apontando uma relação negativa entre crescimento e pobreza, e positiva entre desigualdade e pobreza. Ao final, são feitas algumas críticas à literatura analisada.

Palavras-chave: pobreza; desigualdade; crescimento; política social; educação.

Abstract

This paper analyses the relations between poverty, inequality and economic growth in Brazil. First of all, based on recent research, it shows characteristics and historical evolution of inequality and poverty. These characteristics are not novelty to specialized research, but drawing them as stylized facts gives a comprehensive idea of the matter. Then the work builds simulations based on Mendonça & Paes de Barros's methodology (1997). These simulations depict the impact of economic growth and inequality on poverty and agree with both empirical evidences from recent papers and results found by those authors. The exercise shows an inverse relation between growth and poverty, and a positive one between inequality and poverty. Finally, the paper criticizes the recent Brazilian research.

Key words: poverty; inequality; economic growth; public policy; education.

*Agradeço aos professores Naécio A. de Menezes Filho, que me apresentou a literatura que trata das relações entre crescimento, pobreza e desigualdade; Rodolfo Hoffmann, que gentilmente forneceu os dados sobre a distribuição da renda baseada na PNAD/99; e José Roberto Mendonça de Barros, pelas sugestões e idéias debatidas com os alunos do curso de Economia Brasileira do IPE no segundo semestre de 2000. Agradeço ainda ao colega Luiz G. Scorzafave (doutorando pelo IPE) pelas dicas relativas à PNAD/97.

**Economista, mestre em Teoria Econômica pela FEA-USP. E-mail: nelsonfs@usp.br

INTRODUÇÃO

O fato social brasileiro mais preocupante no início do século XXI está ligado ao não encaminhamento efetivo da "Agenda do Século XX"¹, cuja pauta inclui tanto uma extrema desigualdade na distribuição da renda como um considerável nível de pobreza absoluta. Existem diversos estudos teóricos e empíricos que analisam o efeito do crescimento econômico sobre a pobreza e a desigualdade, bem como a relação inversa, isto é, as implicações que a pobreza e a desigualdade têm sobre o crescimento.²

Uma das primeiras teorias que tentaram retratar o impacto do crescimento econômico sobre a desigualdade foi elaborada por KUZNETS (1955) e ficou conhecida como a "hipótese de Kuznets". Segundo ela, haveria uma relação não-linear entre crescimento econômico e desigualdade ao longo do tempo, na forma de U invertido. No entanto, estudos empíricos recentes como o de DEININGER e SQUIRE (1998) não dão suporte à hipótese de Kuznets, de convergência para um maior grau de equidade à medida que a renda média cresce. Por sua vez, os estudos que tentam captar a relação oposta de causalidade, ou seja, os efeitos de uma desigualdade inicial elevada sobre o crescimento futuro, são inconclusivos. PERSSON e TABELLINI (1994) e ALESINA e RODRIK (1994) estimaram que uma alta desigualdade inicial implicaria em menores taxas de crescimento. No entanto, quando se considera conjuntamente a desigualdade na distribuição da riqueza (por exemplo, a concentração da propriedade da terra ou a desigualdade do capital humano), a desigualdade na distribuição da renda perde importância na determinação do crescimento a longo prazo. Ver, por exemplo, DEININGER e SQUIRE (1998) e BIRDSALL e LONDONO (1997).

Um dos mecanismos pelos quais o crescimento seria afetado negativamente pela desigualdade na distribuição da riqueza é a existência de um mercado de capitais imperfeito. Tais imperfeições seriam de dois tipos: imperfeição no mercado de crédito e imperfeição no mercado de seguros. Com relação ao primeiro, trata-se da não-alocação de recursos para os empreendimentos produtivos das famílias mais pobres, uma vez que estas não teriam ativos para dar como colateral dos empréstimos ou não poderiam arcar com as elevadas taxas de financiamento que lhes seriam oferecidas. Por sua vez, a imperfeição no mercado de seguros seria materializada pelo fato de os mais ricos, na hipótese de aversão ao risco, acabarem arrendando sua riqueza em vez de fazer investimentos produtivos com a assunção dos riscos correspondentes, tornando-se, portanto, uma classe de rentistas. Ver a esse respeito GALOR e ZEIRA (1993), AGHION e BOLTON (1997), FERREIRA (1995) e BANERJEE e NEWMAN (1993).

Com relação especificamente ao trabalho de DEININGER e SQUIRE (1998), alguns comentários são oportunos. Esses autores estimaram, utilizando dados de 66 países, que a desigualdade inicial na distribuição de ativos (tendo a propriedade da terra como *proxy*) tende a reduzir o crescimento econômico, mais do que a desigualdade inicial na distribuição da renda. No entanto, eles encontraram somente um caso que combinava elevada concentração da propriedade da terra com elevada taxa de crescimento – justamente o Brasil. Estimaram ainda a hipótese da existência de uma "curva de Kuznets" para 40 países, tendo encontrado evidências somente para cinco países, incluindo o Brasil. No caso do Brasil, entretanto, essa evidência desaparece quando se desconsidera a observação referente a 1960.

¹ Expressão bastante lúcida ouvida do prof. José Roberto Mendonça de Barros nas aulas do curso de Economia Brasileira do IPE/USP, que tenta caracterizar a exclusão social brasileira secular.

² Os comentários que se seguem sobre as teorias e os trabalhos empíricos que relacionam crescimento, pobreza e desigualdade estão baseados em FERREIRA (1999).

Por fim, embora os trabalhos empíricos rejeitem o fato de que o crescimento econômico é relevante para explicar a redução da desigualdade, os estudos concluem sem ambigüidades que o crescimento é crucial para a redução da pobreza. De modo geral, pode-se afirmar então que: i) a pesquisa empírica não confirma a "hipótese de Kuznets" sem ambigüidades; ii) a desigualdade na dotação inicial de riqueza (capital humano e capital físico) parece afetar mais o crescimento econômico do que a desigualdade na distribuição da renda; iii) se existem dúvidas com relação ao impacto do crescimento sobre a desigualdade relativa, o mesmo não se verifica entre crescimento e desigualdade absoluta, que apresentam uma relação claramente inversa.

Esses resultados, porém, devem ser vistos com certa cautela quando aplicados ao Brasil, que é um país *sui generis* por causa de sua extrema desigualdade. Como alerta FERREIRA: "ainda que o debate teórico e a apresentação de evidências e contra evidências empíricas continuem em andamento, já existe quase um consenso entre os economistas brasileiros e estrangeiros, de que o efeito líquido do alto nível da desigualdade brasileira para o desenvolvimento do país é negativo" (FERREIRA, 2000, p.5-6). Dada a escassez de séries de tempo suficientemente longas sobre a desigualdade de renda e de riqueza no Brasil, fica muito difícil mensurar a relação entre crescimento e desigualdade. Diante dessa dificuldade, e considerando a elevada desigualdade brasileira, tenta-se aqui apenas capturar os efeitos diretos do crescimento e da redução da desigualdade sobre o nível de pobreza, não por meio de testes econométricos mas de simulações, seguindo o procedimento de MENDONÇA e BARROS (1997).

O artigo está dividido em seis partes. Na primeira, são apresentados os fatos estilizados sobre pobreza e desigualdade; em seguida, é avaliado o papel das políticas sociais públicas; depois são discutidas as estratégias ótimas de redução das disparidades sociais; na parte seguinte, são realizadas as simulações mencionadas; depois tenta-se levantar algumas críticas a alguns trabalhos recentes sobre pobreza e desigualdade; e, por fim, apresentam-se as considerações finais.

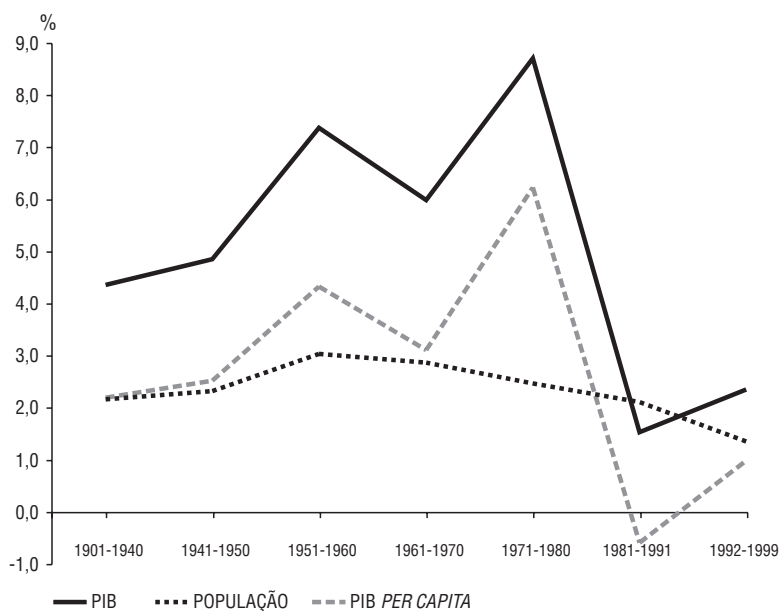
Antes, é conveniente ressaltar que as medidas de pobreza e desigualdade utilizadas no trabalho são as usuais encontradas na literatura. A *pobreza* ou *desigualdade absoluta* é medida a partir de um "padrão mínimo de bem estar" ou linha de pobreza, cuja construção depende da renda monetária necessária em cada região de domicílio à satisfação daquele padrão mínimo;³ a *desigualdade relativa* é medida por meio dos indicadores usuais (coeficiente de Gini e curva de Lorenz).

FATOS ESTILIZADOS SOBRE DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL

Durante o século XX, o Brasil foi um dos países (senão o único) que mais cresceram no mundo, tendo apresentado uma taxa média real de crescimento de 4,85% a.a. no período 1901-99, enquanto sua população crescia a taxas bem mais moderadas, em torno de 2,32% a.a. no período 1901-96 (gráfico 1). Diante desse espetacular desempenho econômico, os ganhos de renda *per capita* também foram espetaculares, da ordem de 2,5% a.a. em média.

³Segundo ALBUQUERQUE e ROCHA (2000), no caso do Brasil o valor nacional da linha de pobreza é geralmente estabelecido em dois salários mínimos para a renda das famílias, ou meio salário mínimo no caso de rendimento pessoal ou rendimento familiar *per capita*. Apesar da simplicidade desse critério, sua maior limitação é não levar em conta as diferenças entre os custos de vida em cada região do país.

GRÁFICO 1 - TAXAS MÉDIAS DE VARIAÇÃO DO PIB, PIB PER CAPITA E POPULAÇÃO - BRASIL



FONTES: IBGE, IPEA

No entanto, esses elevados incrementos de renda não foram distribuídos de forma homogênea entre a população, resultando em uma grande disparidade social. O objetivo desta parte do trabalho é mostrar, por meio de fatos estilizados, o comportamento e a magnitude da desigualdade e da pobreza no Brasil em anos recentes.

FATOS ESTILIZADOS SOBRE DESIGUALDADE

Nível inicial elevado e crescimento ao longo do tempo: tomando 1960 como ponto de partida (data a partir da qual a mensuração da desigualdade passa a ser mais confiável e sistemática), verifica-se que o Brasil já era um país muito desigual, mesmo comparado-se a seus vizinhos latino-americanos, que estão muito longe dos padrões mundiais de desigualdade (tabela 1).

TABELA 1 - MISCELÂNEA DE GINIS PARA ALGUNS PAÍSES SELECIONADOS - 1960/1990

REGIÃO/PAÍS	ANOS 60	ANOS 90
Brasil	53.0	60.0
Média da América Latina ⁽¹⁾	49.4	50.8
Média dos Tigres Asiáticos ⁽²⁾	40.3	38.7
Média dos Países Desenvolvidos ⁽³⁾	37.7	31.0

FONTES: World Bank e diversos autores (www.worldbank.org)

(1) Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela.

(2) Coreia do Sul, Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia.

(3) Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão, Reino Unido e Suécia.

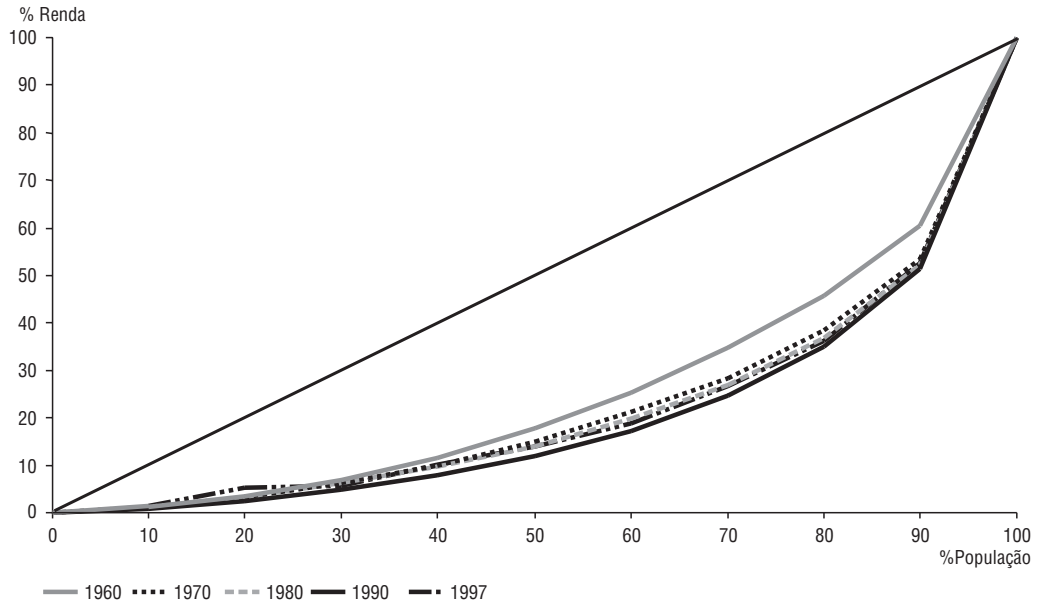
Apesar do considerável crescimento da renda *per capita*, a desigualdade se aprofundou nas últimas décadas do século XX. É interessante contrastar a desigualdade do Brasil com a de outros países de industrialização recente, como os Tigres Asiáticos, boa parte dos quais logrando combinar desenvolvimento com maior equidade distributiva.

Impacto heterogêneo na sociedade: o forte aumento da desigualdade teve impactos distintos nos diferentes grupos sociais:⁴ nos anos 60 as camadas da população que mais perderam renda relativa foram as classes intermediárias, enquanto nos anos 80 foram as classes mais pobres.

Todas as distribuições dominam no sentido de Lorenz e em segunda ordem a distribuição de 1990.⁵ Foi nesse ano que a curva de Lorenz apresentou deslocamento máximo em relação à linha de perfeita igualdade. Em termos gerais, a desigualdade em 1997 retornou à posição ocupada no início dos anos 80, sendo que os grupos mais favorecidos foram exatamente os mais pobres (especialmente os primeiros 40%), fato diretamente relacionado com a estabilização da economia a partir de 1994 e com a retomada do crescimento econômico verificado no período 1993-97 (gráfico 2). Não é de se estranhar que os trabalhos empíricos não corroborem a existência de uma curva de Kuznets para o Brasil, dado que desigualdade e renda média avançaram na mesma direção.

Concentração muito elevada: a concentração da renda no Brasil localiza-se no último decil da população (os 10% mais ricos). Essa parcela da população detinha quase metade da renda total em 1997 (47%), apropriando-se de uma parcela da renda quase 20 vezes maior do que a parte apropriada pelos 40% mais pobres (gráfico 3).

GRÁFICO 2 - CURVA DE LORENZ SEGUNDO A PEA - BRASIL - 1960-1997

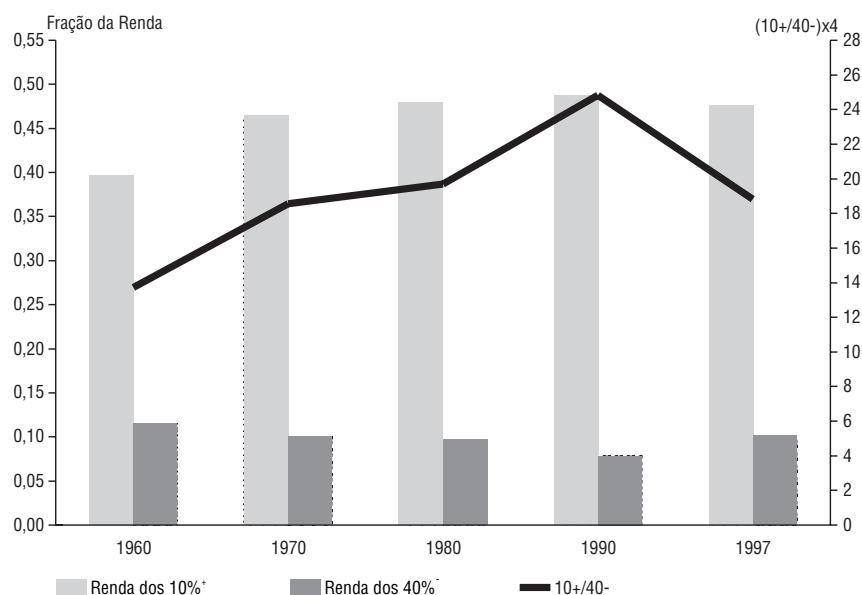


FONTES: IPEA (1993), PNAD (1997)

⁴ Conforme BARROS, MENDONÇA e DUARTE (1997) e MENDONÇA e BARROS (1995). A maior parte das observações que se seguem sobre a evolução da desigualdade no Brasil está baseada nesses dois trabalhos.

⁵ Diz-se que uma distribuição A domina no sentido de Lorenz uma distribuição B se os $\alpha\%$ mais pobres em A possuem uma parcela maior da renda total de A do que os correspondentes $\alpha\%$ mais pobres em B possuem da renda total de B, qualquer que seja α . Uma distribuição A domina em segunda ordem uma distribuição B se a renda média dos $\alpha\%$ mais pobres em A é maior que a renda média dos $\alpha\%$ mais pobres em B.

GRÁFICO 3 - PROPORÇÃO DA RENDA APROPRIADA PELOS 10%* E PELOS 40%*



FONTES: IPEA (1993), PNAD 1997

NOTA: Refere-se aos dados da PEA com renda positiva.

Desigualdade de renda como desigualdade na educação: os trabalhos empíricos são unânimes em apontar a desigualdade educacional como principal causa da desigualdade de renda, a qual seria ratificada no mercado de trabalho. MENDONÇA e BARROS (1995) observam que o mercado de trabalho brasileiro é muito mais um transformador da desigualdade inerente a cada trabalhador (constituída antes da entrada do indivíduo no mercado de trabalho) em desigualdade salarial, do que propriamente um gerador de desigualdade. Isto é, o mercado de trabalho apenas ratifica a desigualdade entre a "qualidade" dos trabalhadores, formada na etapa que os autores denominam de "corrida" (período de acumulação do capital humano – infância e adolescência).

Percebe-se claramente no quadro 1 que a principal variável que afeta a diferenciação salarial é a qualificação do trabalhador. A contribuição marginal dessa variável para as diferenças de salário no país chega a atingir 50%. Ou seja, *coeteris paribus*, se fosse implementada uma política que reduzisse a zero as disparidades educacionais entre as pessoas, isso seria suficiente para eliminar metade da desigualdade salarial no Brasil.

É curioso notar que o mesmo problema (desigualdade social x desigualdade de educação) já fora apontado por LANGONI em 1973, quando concluiu que a educação contribuía para explicar mais de 50% da desigualdade de renda entre 1960 e 1970.

Outra maneira de enxergar o papel da educação é através da análise da mobilidade e do *status* social. PASTORE e ZYLBERSTAJAN (1992) constataram que a educação foi o principal determinante do *status* social no período que vai da segunda metade dos anos 70 até o início dos anos 80; não obstante, fatores como o *background* familiar também fossem importantes. MENEZES FILHO, FERNANDES e PICCHETTI (2000), analisando a relação entre desigualdade salarial entre trabalhadores do sexo masculino e educação no Brasil, nas décadas de 80 e 90, concluíram que os retornos da experiência crescem com o nível educacional e com a idade do trabalhador.

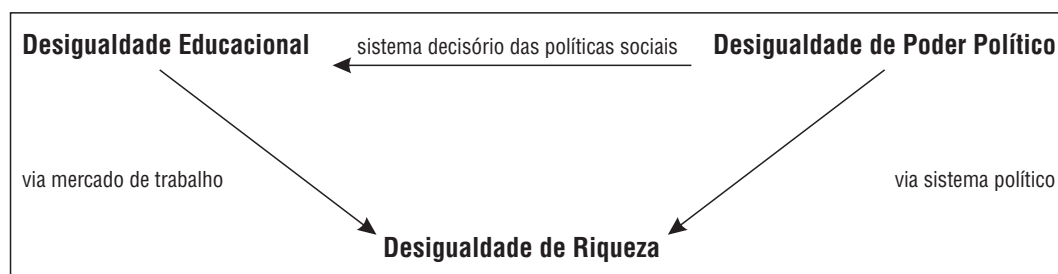
QUADRO 1 - DESIGUALDADE EDUCACIONAL X DESIGUALDADE SALARIAL

VARIÁVEL RESPONSÁVEL PELA DIFERENCIAÇÃO SALARIAL	% EXPLICADO DA DIFERENCIAÇÃO SALARIAL
Diferenciação via segmentação:	Menor que 28
Por ramo de atividade	Menor que 15
Pela segmentação formal x informal	cerca de 8
Por região	2 a 5
Diferenciação via discriminação:	cerca de 7
Sexual	cerca de 5
Racial	cerca de 2
Diferenciação via "qualidade" do trabalhador:	50 a 65
Experiência no mercado de trabalho	cerca de 5
Experiência na empresa	cerca de 10
Nível educacional	35 a 50

FONTE: MENDONÇA e BARROS (1995)

Portanto, desde o trabalho clássico de LANGONI (1973), os trabalhos empíricos vêm demonstrando que as disparidades educacionais entre os trabalhadores constituem o principal fator explicativo das disparidades salariais e, como consequência, das distorções na distribuição da renda. Em outros termos, os retornos da educação no Brasil ainda são bastante expressivos,⁶ fato que está na origem da diferença salarial entre trabalhadores qualificados e não-qualificados. Ora, se a educação é o principal determinante das desigualdades de renda no Brasil, então o que explica as disparidades educacionais?

MENDONÇA e BARROS (1995) chamam a atenção para o papel do *background* familiar (como a educação dos pais), e o que eles consideram mais importante, o papel das disparidades regionais em infra-estrutura (pensando aqui na velha dicotomia Sudeste x Nordeste) no processo de geração de desigualdade educacional. Já, FERREIRA (2000) demonstra, por meio de um modelo teórico, que a geração da desigualdade emerge da interação simultânea de três distribuições: distribuição da educação, distribuição da riqueza (ou da renda) e distribuição do poder político. A interação entre esses três tipos de desigualdade gera, segundo Ferreira, um equilíbrio estável, mas Pareto inferior, ratificando um círculo vicioso, que pode ser apresentado simplificadamente no diagrama a seguir.



⁶É quase um consenso entre os pesquisadores da área que cada ano adicional de estudo no Brasil proporciona uma taxa média de retorno entre 10% e 15% a.a.

Esse círculo vicioso é difícil de ser rompido por causa da influência da riqueza sobre o sistema político, o que gera a desigualdade de acesso ao poder político em favor dos mais ricos. FERREIRA (2000) considera ainda que os donos do poder não têm incentivos para reduzir as disparidades educacionais, por exemplo, através de gastos no ensino público, pelas seguintes razões: primeiro, eles não utilizam as escolas públicas (supostamente de qualidade inferior) e, além disso, podem pagar o ensino privado (supostamente de melhor qualidade); segundo, como os mais pobres não têm acesso ao poder político, eles não conseguem pressionar a classe política para que ela invista em educação pública; por fim, a desigualdade educacional seria ratificada em desigualdade de riqueza (ou de renda) no âmbito do mercado de trabalho, como propõem MENDONÇA e BARROS (1995). As disparidades educacionais seriam portanto materializadas por meio das duas outras desigualdades: a de acesso ao poder político (pelas razões já expostas) e a de riqueza, já que os pobres não têm ativos colaterizáveis e nem acesso ao crédito para pagar o ensino particular. É interessante notar que no diagrama exposto estão representados tanto o mercado de trabalho como as próprias políticas sociais – discutidas posteriormente – como elos mantenedores do círculo vicioso.

FATOS ESTILIZADOS SOBRE POBREZA

Nível inicial elevado e redução ao longo do tempo: o estoque de pobreza no Brasil já foi muito maior no passado se comparado ao de hoje, que por sua vez ainda continua elevado, mesmo para os padrões latino-americanos (tabela 2).

TABELA 2 - INCIDÊNCIA DA POBREZA EM PAÍSES LATINO-AMERICANOS - 1990/1996

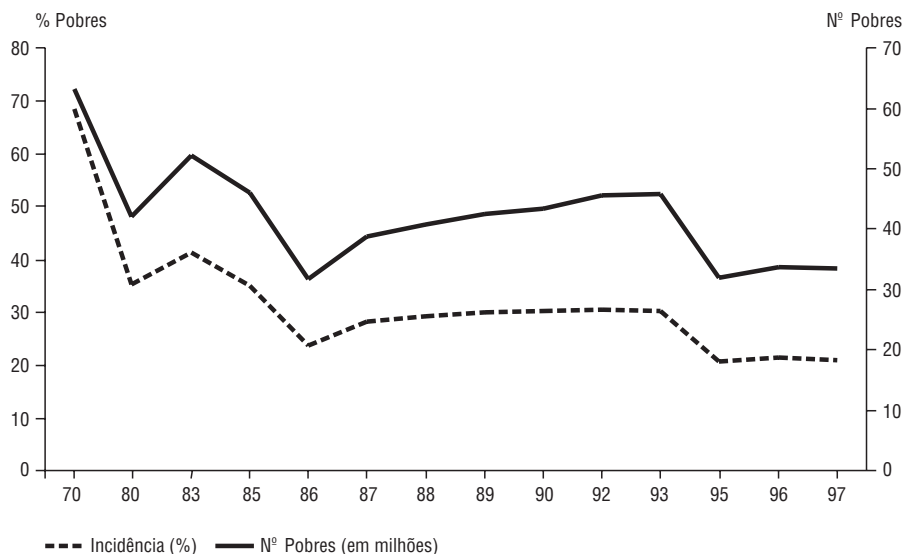
PAÍS	ANO	INCIDÊNCIA (%)	ANO	INCIDÊNCIA (%)
Argentina	1991	14,2	1996	18,7
Brasil	1990	46,3	1995	43,5
Chile	1990	14,6	1994	9,5
Colômbia	1991	19,6	1995	15,2
Costa Rica	1990	18,8	1996	16,4
México	1992	14,6	1994	15,6
Venezuela	1990	14,3	1995	13,4

FONTE: LUSTIG e DEUTSCH (1998). Linha de pobreza definida em US\$ 60

Ao contrário da desigualdade relativa, a pobreza reduziu-se em mais de dois terços nas três últimas décadas (gráfico 4). A incidência da pobreza baixou de 68,3% em 1970 para 35,3% em 1980 (cerca de 20 milhões de pessoas) e de 30% em 1993 para 21% em 1997 (cerca de 10 milhões de pessoas).⁷ Os principais fatores que contribuíram para essa forte queda foram sem dúvida o crescimento econômico acelerado nos anos 70, conforme observam ALBUQUERQUE e ROCHA (2000), e a estabilização monetária nos anos 90, comentada a seguir.

⁷Esta série foi construída por ALBUQUERQUE e ROCHA (2000) considerando-se as diferenças de custos de vida entre as diversas regiões do país. Embora este critério não permita comparação com dados de outros países (como por exemplo a linha de pobreza de US\$ 60 da tabela 2), obviamente retrata a realidade com maior precisão. Mas mesmo sob este critério, a pobreza no Brasil é superior à de seus vizinhos latino-americanos, tanto em termos relativos (21% da população total em 1997) como em termos absolutos (32 milhões de pessoas em 1997). Ver também a 4.ª parte do trabalho.

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL - 1970-1997



FONTE: ALBUQUERQUE e ROCHA (2000)

NOTA: Número de pobres baseado na série de população do IBGE.

Relação inversa entre estabilidade e pobreza: esse fato na verdade precede o anterior e está relacionado aos efeitos positivos da estabilidade geral de preços, ou da redução do imposto inflacionário, sobre a redução da pobreza. Já que a incidência do imposto inflacionário é reconhecidamente regressiva, é de se esperar que em períodos de inflação muito elevada as pessoas abaixo da linha de pobreza sejam as mais prejudicadas. A tabela 3 ilustra a importância do imposto inflacionário em regimes de inflação elevada.

TABELA 3 - SENHORIAGEM ORIUNDA DE EMISSÃO DE BASE MONETÁRIA (EM % DO PIB TRIMESTRAL)

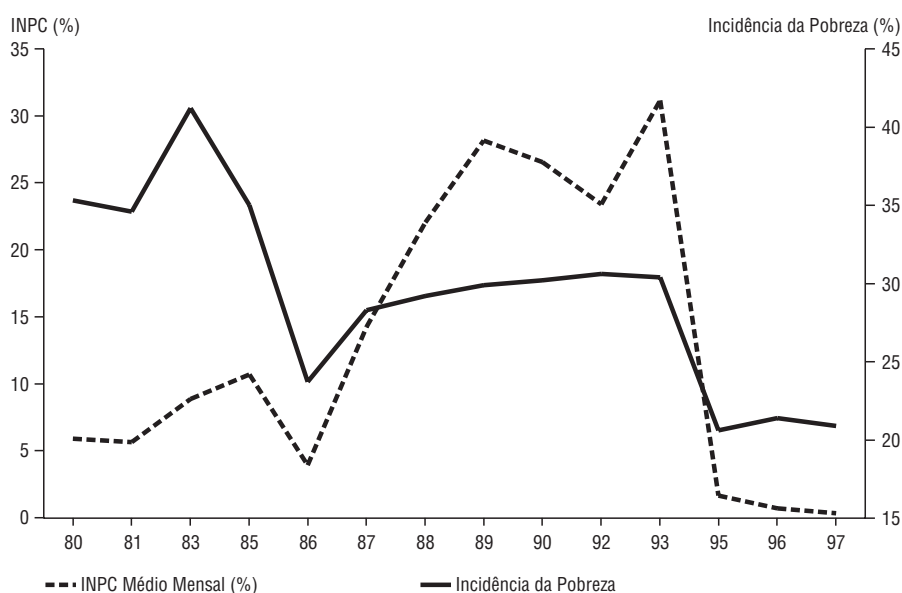
ESTATÍSTICA DESCRITIVA	1975:1 a 1985:4	1986:1 a 1995:3
Média	1,48	2,88
Mediana	1,20	2,34
Mínimo	-1,60	-1,61
Máximo	5,54	8,91
Desvio Padrão	1,43	2,36

FONTE: PASTORE (1997, p.589)

Períodos de inflação elevada (como aquele apresentado por Pastore na terceira coluna da tabela 3) coincidem com elevação da senhoriagem, que acaba tornando-se tão importante quanto qualquer imposto legítimo, do ponto de vista arrecadatório, o que implica maior extração de renda das classes menos protegidas contra a inflação. Como seria de se esperar, a estabilidade contribuiu para a redução da incidência da pobreza nos Planos Cruzado e Real. AMADEO e NERI (1997) estimaram que a eliminação de um imposto inflacionário da ordem de 10% implicaria em redução em torno de 5% na incidência da pobreza. Esses autores chamam a atenção para o fato de que, além do efeito benéfico da redução do imposto inflacionário advindo pelo Plano Real, outros fatores importantes também contribuíram para a redução da pobreza a partir de 1995: a mudança dos preços relativos em favor dos *non tradeables* (onde se concentra boa parte dos trabalhadores pobres) e o aumento nominal de 43% no valor do salário mínimo em maio de 1995, quando a economia já estava estabilizada.

Deve-se destacar porém que os efeitos redistributivos do Plano Real esgotaram-se ainda em 1996, conforme observa ROCHA (2000), dado que desde então a incidência da pobreza em termos nacionais se manteve praticamente estável e que não houve crescimento econômico expressivo nos últimos anos. O gráfico 5 também ilustra os efeitos positivos da estabilização durante os planos Cruzado e Real.

GRÁFICO 5 - INPC MÉDIO MENSAL E INCIDÊNCIA DA POBREZA - 1980-1997



FONTE: Banco Central (INPC), ALBUQUERQUE e ROCHA (2000) (incidência da pobreza)

Desigualdade elevada como fator que perpetua a pobreza: uma elevada desigualdade social atua sobre a pobreza no sentido contrário da estabilidade e do crescimento, de modo que a alta incidência da pobreza no Brasil é em parte consequência da escandalosa distribuição de renda. Segundo ROCHA (2000), o Brasil pode ser classificado entre os países que possuem uma renda média suficientemente elevada para garantir o bem estar mínimo a todos os seus cidadãos,⁸ porém apresenta elevado contingente de pobres devido à sua péssima estrutura distributiva.

Distribuição espacial heterogênea: a distribuição espacial da pobreza é bastante diferenciada, conforme apontam os cálculos de Albuquerque e Rocha (2000), baseados nos dados das PNAD's (tabela 4). Do total de pobres do país em 1997, cerca de um terço ou 31% concentravam-se em regiões metropolitanas (fato que pode ser denominado "metropolização da pobreza").

As regiões Sudeste e Nordeste contêm os principais bolsões de pobreza do país: em 1997 concentravam quase 90% da pobreza metropolitana e da pobreza rural e dois terços da pobreza urbana, com quase 80% do total de pobres do país. No entanto, dentro das regiões Nordeste e Sudeste os pobres concentram-se de forma diferente: 56% dos pobres do Sudeste vivem em regiões metropolitanas, enquanto que no Nordeste 37,4% vivem na zona rural e 44,6% vivem na zona urbana, exclusive as regiões metropolitanas. Destaca-se ainda

⁸A título de ilustração, o PIB *per capita* era de R\$ 5,5 mil em 1998, bastante acima dos R\$ 1,6 mil provenientes de uma linha de pobreza definida conforme o salário mínimo vigente em 1998.

que a maior incidência (pobres/população da região) ocorre na região Norte (embora o número absoluto de pobres seja pequeno), com 41,5%, e a menor incidência é observada no Sul (apenas 9,8%), confirmando o fato de ser a região menos heterogênea do país.

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POBREZA NO BRASIL - 1997

REGIÃO	METROPOLITANA		URBANA		RURAL		TOTAL	
	Incidência	Pobres	Incidência	Pobres	Incidência	Pobres	Incidência	Pobres
Sudeste	20,7	6,2	11,8	3,5	18,4	1,3	16,5	11,0
Nordeste	30,5	2,5	30,5	6,2	33,6	5,2	31,6	13,9
Norte	36,5	0,3	42,2	2,7	--	--	41,5	3,0
Centro Oeste	15,7	0,3	13,5	1,0	16,5	0,3	14,4	1,5
Sul	10,8	0,6	8,9	1,2	11,3	0,6	9,8	2,3
BRASIL	21,4	9,9	18,9	14,4	25,2	7,4	20,9	31,8

FONTE: ALBUQUERQUE e ROCHA (2000)

NOTA: Os dados para a Região Norte incluem apenas a área urbana. A incidência é dada em percentual e o número de pobres em milhões.

(5) Complexidade: as famílias pobres no Brasil apresentam um perfil bastante desfavorável e complexo, a julgar pelas informações abaixo:⁹

- **Diferenciação regional e de domicílio:** conforme a tabela 4, a pobreza está espalhada pelo país em áreas que vão desde as regiões mais atrasadas (Nordeste rural) até as áreas mais dinâmicas (Sudeste metropolitano);
- **Estrutura familiar desfavorável:** os domicílios pobres têm maior número de dependentes (59,6% dos domicílios têm três dependentes ou mais, diante da média de 28,9%); 69% dos chefes de famílias pobres são negros (diante da média de 45%); em geral os chefes são mais jovens (52,7% dos chefes têm entre 25 e 44 anos de idade, contra a média de 48,4%);
- **Baixo nível educacional:** cerca de 74% dos chefes de famílias pobres são analfabetos ou têm até quatro anos de estudo (contra a média de 41,9%);
- **Precária inserção no mercado de trabalho:** 83% dos chefes de famílias pobres estão no setor informal, estão desempregados, são inativos, não têm remuneração ou trabalham por conta própria (diante da média de 36,2%) e mais da metade (52,1%) trabalha na agricultura ou construção civil (contra a média de 27,7%). A precária inserção dos pobres no mercado de trabalho é agravada pela reestruturação produtiva da indústria e pela crescente exigência por parte das empresas de trabalhadores cada vez mais qualificados. Segundo ROCHA (2000), entre 1994 e 1999 foram extintos 1,3 milhões de postos de trabalho para trabalhadores com até quatro anos de estudo.
- **Precárias condições de domicílio:** os domicílios pobres têm menor acesso aos bens públicos básicos tais como abastecimento de água (52,7% não têm acesso, contra a média de apenas 18,3%), apenas 9,2% possuem esgoto sanitário (média de quase 40%), 64,3% se deparam com precária destinação do lixo (média de 27,6%) e 25,5% não têm acesso à eletricidade (média de 8%).

⁹Baseado em CAMARGO e FERREIRA (2000).

O PAPEL DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Pelos fatos estilizados apresentados não restam dúvidas quanto ao grau de disparidade social existente no Brasil. O que chama a atenção, porém, é a resistência da iniquidade social ao longo do tempo, mesmo nos períodos de acelerado crescimento econômico. Em outras palavras, a questão que se coloca é: por que as políticas de cunho redistributivo não foram capazes de reverter, ou pelo menos de atenuar as condições históricas adversas e os efeitos perversos do modelo de desenvolvimento e da estrutura do mercado de trabalho? É o que será abordado nesta parte do trabalho.

Ao contrário do esperado, o Brasil não gasta pouco em sua área social.¹⁰ Tomando apenas educação e saúde como exemplo, percebe-se que os recursos alocados nessas áreas ao longo dos últimos 30 anos não estão longe da média de alguns países latino-americanos importantes. Por exemplo, apesar de gastar em educação o equivalente aos demais países vizinhos, o Brasil ainda ostenta uma taxa de analfabetismo em torno de 15% das pessoas com mais de 15 anos de idade, conforme dados da Cepal, enquanto a média para os países selecionados na tabela 5 situa-se em torno de apenas 7%.

TABELA 5 - PERCENTUAL DO PIB COM GASTOS PÚBLICOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO - MÉDIA 1970-1997

PAÍS	SAÚDE	EDUCAÇÃO	TOTAL
Argentina	1,9	2,4	4,3
Bolívia	1,3	3,7	5,0
Brasil	2,0	2,3	4,3
Chile	2,1	3,5	5,6
Colômbia	2,2	2,7	4,9
México	1,2	3,6	4,8
Uruguai	1,7	2,3	4,0
Venezuela	1,6	4,1	5,7
Média dos países (exceto Brasil)	1,7	3,2	4,9

FONTE: CEPAL – Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe (diversos anos)

NOTA: Saúde - não inclui 1971-72, Educação - não inclui 1971-73.

Esse fato é apenas um primeiro indicativo do porquê de os gastos sociais não se traduzirem em redução da desigualdade. Segundo diversos especialistas no assunto, como CAMARGO, MENDONÇA e BARROS (1993), CAMARGO e FERREIRA (2000) e ROCHA (2000), uma das principais razões da persistência das disparidades sociais no Brasil é oriunda da própria ação do poder público, mais precisamente da má alocação de recursos na área social e da falta de vontade política.

Com relação ao fato de que o país não gasta pouco, mas gasta mal, VELLOSO (2000) lembra que os programas públicos são em geral de abrangência nacional (desconsiderando, portanto, as peculiaridades locais) e centralizados na esfera federal; além disso, existe a falta de focalização de tais programas (boa parte dos recursos não chega aos realmente necessitados). Tomando a saúde e a educação como exemplos, cite-se a importância dada à medicina curativa em vez da preventiva e a importância dada ao ensino superior em vez da educação básica. Quanto à falta de vontade política, não é algo de se

¹⁰Segundo CAMARGO e FERREIRA (2000), em 1998 foram gastos pelo governo brasileiro cerca de R\$ 130 bilhões na área social (saúde, educação, assistência e previdência social), ou seja, em torno de 21% do PIB ou 64% dos gastos totais do governo, sendo o maior dispêndio na área social entre os países da América Latina.

estranhar, já que a parte realmente interessada (os pobres) não tem representação política legítima, portanto tem baixa capacidade de pressão. Esse fato é condizente com o diagrama de Ferreira apresentado anteriormente.

CAMARGO e FERREIRA (2000) apresentam dados que mostram de modo bastante contundente o grau de desfocalização dos gastos sociais. Para ficar apenas no exemplo da educação, esses autores mostram que o ensino superior público no Brasil é elitista (93% dos estudantes com acesso a ele situam-se nos dois quintis superiores de consumo) e injusto (91% dos gastos no ensino superior público são capturados pelos alunos dos dois quintis superiores de consumo). Quando generalizados para as demais áreas sociais, e podem ser generalizados, esses dados não deixam dúvidas sobre o grau de regressividade das políticas redistributivas brasileiras.

Voltando ao diagrama de FERREIRA, percebe-se com maior clareza por que o círculo vicioso da pobreza e da desigualdade é difícil de ser rompido. Um dos elos desse círculo (as políticas sociais do governo) não apenas ratifica, mas contribui para acentuar as diferenças sociais no país. É necessário, portanto, além da vontade política para mudar esse quadro perverso, uma reforma profunda nas instituições governamentais ligadas à área social. Uma reforma ampla deveria incluir a implementação de mecanismos efetivos de controle dos gastos sociais (desde a proposição orçamentária até o desembolso final), a reorganização dos diversos órgãos que lidam com tais gastos, visando reduzir o desperdício de recursos, e, principalmente, a criação de meios efetivos para que os realmente necessitados sejam os agentes-pivô das políticas redistributivas.

ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

Nesta parte serão sintetizadas as principais políticas propostas de combate à pobreza e à desigualdade no Brasil, conforme sugerido nos trabalhos de TOLOSA (1992), CAMARGO, MENDONÇA e BARROS (1993), ALBUQUERQUE e ROCHA (2000), CAMARGO e FERREIRA (2000) e ROCHA (2000).

Políticas de Combate à Pobreza

As razões pelas quais o Estado deve intervir diretamente no combate à pobreza são dadas por TOLOSA (1992, p.185). Seus argumentos são os seguintes:

Historicamente, o crescimento econômico tem sido fator significativo para reduzir a pobreza nos países industrializados. Não obstante, como solução para os problemas distributivos das economias em desenvolvimento, o crescimento desigual funciona de forma muito lenta e para os mais pobres simplesmente não funciona. Significa dizer que, em países como o Brasil, é improvável, no futuro próximo, a expansão econômica ser capaz, por si só, de aliviar a pobreza absoluta. No mundo real, o incremento à produtividade dos pobres, por meio de medidas compensatórias ou através de investimentos na educação e na infra-estrutura social, continua sendo a proposta mais viável para eliminar as causas da pobreza.

Como regra geral, os especialistas no assunto sugerem que uma política consistente de combate à pobreza deveria combinar as seguintes características:

- **Pré-Condições Necessárias:** crescimento econômico com estabilidade de preços;
- **Aspecto Temporal:** programas de alcance imediato (como por exemplo o combate à fome) e programas de mais longo prazo (como o investimento contínuo em educação);

- **Atendimento Diferenciado:** programas que dêem prioridade aos grupos sociais mais vulneráveis (por exemplo, as crianças pobres em geral, as famílias do semi-árido nordestino, as famílias chefiadas por mulheres e os trabalhadores do mercado informal) e às regiões mais carentes (Norte, Nordeste e as grandes áreas metropolitanas).
- **Natureza:** programas que objetivem transformações estruturais – que aumentem a qualificação e a produtividade dos pobres (educação irrestrita e gratuita, generalizando programas como o bolsa-escola, política de crédito aos trabalhadores por conta própria e às micro e pequenas empresas, subsídios aos setores intensivos em mão-de-obra com baixa qualificação, etc.); programas de natureza compensatória (seguro-desemprego, renda mínima, distribuição de cestas básicas); programas de natureza distributiva (subsídios de transporte coletivo e de alimentos);
- **Estratégias:** de caráter específico (treinamento remunerado de adultos jovens, acesso à terra e à água no Nordeste rural semi-árido,¹¹ etc.) e de caráter geral (qualificação e inserção produtiva dos pobres).

Embora muitas dessas características estejam sobrepostas, o fato mais importante num enfoque dessa natureza é o contraste entre programas desse tipo (ao mesmo tempo abrangentes e focalizados) e os normalmente implementados pelo poder público (pouco diferenciados, centralizados, de caráter genérico). Apesar de teoricamente bem planejados, programas de combate à pobreza como os sugeridos esbarram em algumas limitações práticas bastante sérias para serem efetivamente implementados com sucesso. Naturalmente, uma das pré-condições ao combate à pobreza – a estabilidade de preços – já foi satisfeita, mas existem outras a serem superadas. Entre elas, a correta calibragem do foco das políticas sociais.¹²

Enfim, as evidências apontam que a restrição de recursos não é uma variável insuperável se se quiser de fato erradicar a pobreza no país. Tanto é verdade que, se o governo implementasse uma política redistributiva linear e simplista como a transferência direta de meio salário mínimo para os 20% da população que vivem abaixo da linha de pobreza, os gastos seriam equivalentes a 3% do PIB a cada ano.¹³ Confirmando o que foi dito anteriormente, as principais restrições vêm do sistema político (a questão da iniciativa política) e das instituições públicas vinculadas à área social, que contribuem para que as políticas redistributivas sejam bastante regressivas.

Políticas de Redução da Desigualdade

Do que foi exposto até aqui, fica claro que uma política ativa de redução das disparidades na distribuição de renda no Brasil deve focar necessariamente o aumento tanto da eficácia quanto da eficiência do gasto público na área social, sendo que a redução das disparidades educacionais (tanto as regionais como as oriundas do processo de formação

¹¹A reforma agrária é um tema bastante desgastado atualmente. Deve-se considerar, porém, que a maioria dos países há muito resolveu a questão fundiária e que uma parcela ainda importante da população brasileira vive no campo (cerca de 20%). Portanto, a continuidade da reforma agrária no Brasil, se realizada em condições satisfatórias, deve ter algum efeito redistributivo favorável sobre a redução da pobreza, a redistribuição de ativos na economia e o aumento da produtividade das famílias rurais.

¹²Ver ANUATTI NETO, FERNANDES e PAZELLO (2000) para detalhes interessantes sobre questões ligadas ao foco de políticas públicas. Esses autores citam exemplos de trabalhos que estimaram que a pobreza extrema seria eliminada da América Latina gastando-se apenas de 0,5% a 1% do PIB, se as políticas sociais fossem perfeitamente focalizadas.

¹³É claro que não se está recomendando uma política desse tipo, uma vez que ela não modificaria as estruturas geradoras da pobreza. O exemplo é meramente ilustrativo.

da mão-de-obra) deve ocupar um lugar central em tal política. Em termos de ações estratégicas, uma política de redução das disparidades educacionais deveria incluir propostas tais como as sugeridas por CAMARGO e FERREIRA (2000) e outros especialistas.

- Aumento da qualidade do ensino primário;
- Aumento do acesso ao ensino secundário;
- Realocação de parte dos gastos do ensino superior para o ensino básico;
- Introdução de taxas nas universidades públicas de acordo com a renda das famílias dos estudantes;
- Calibragem do foco dos gastos públicos, uma vez que o montante de recursos dispendidos na área educacional, se não é suficiente, parece ser ao menos satisfatório;
- Indução das empresas no sentido de intensificação do treinamento/capacitação da mão-de-obra empregada, transferindo assim a responsabilidade social do setor público para o setor privado;
- Programas específicos, que sejam de fato eficientes, tais como treinamento e capacitação da mão-de-obra desempregada ou atuando no setor informal.

Combinadas às ações na área educacional, outras ações nas demais áreas sociais são também sugeridas por CAMARGO e FERREIRA (2000), algumas das quais envolvendo reformas institucionais:

- Realocação de parte dos gastos do SUS (que, como ocorre com a educação superior, atende proporcionalmente mais aos ricos) para aumentar a qualidade dos postos e hospitais públicos (cujo atendimento é mais popularizado);
- Reorientação do sistema de seguridade social e de pensão com o objetivo de atender aos mais pobres (eliminando-se distorções como as que ocorrem com o seguro-desemprego, que beneficia os trabalhadores mais protegidos e bem remunerados, os quais em geral atuam no setor formal; distorções que ocorrem no sistema de aposentadoria dos servidores públicos, etc.);

Conjuntamente, as propostas anteriores têm como objetivo último reduzir a regressividade do sistema redistributivo brasileiro, especialmente nas áreas de educação, saúde e seguridade social.

IMPACTO DO CRESCIMENTO E DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE SOBRE A REDUÇÃO DA POBREZA

Nesta parte do trabalho tenta-se responder à seguinte questão: qual deve ser a contribuição marginal do crescimento econômico (na ausência de qualquer política ativa de redistribuição), ou da redução da desigualdade (na ausência de crescimento), ou de ambos, para a redução da pobreza? Para responder essa questão será feito aqui um exercício de simulação, com base no artigo de MENDONÇA e BARROS (1997). Será simulado não apenas o impacto marginal do crescimento sobre a redução da pobreza, mas também o impacto marginal da redução da desigualdade (o que pressupõe alguma política ativa de redistribuição). Além disso, será simulado o efeito conjunto do crescimento e da redução da desigualdade sobre a redução da pobreza, uma vez que é de se esperar que o impacto simultâneo de cada uma dessas variáveis sobre a redução da pobreza seja mais eficaz do que seu efeito isolado, conforme apontaram MENDONÇA e BARROS (1997). Ou seja, tentar-se-á mostrar com esse exercício que uma política bem sucedida de combate à pobreza requer ao mesmo tempo

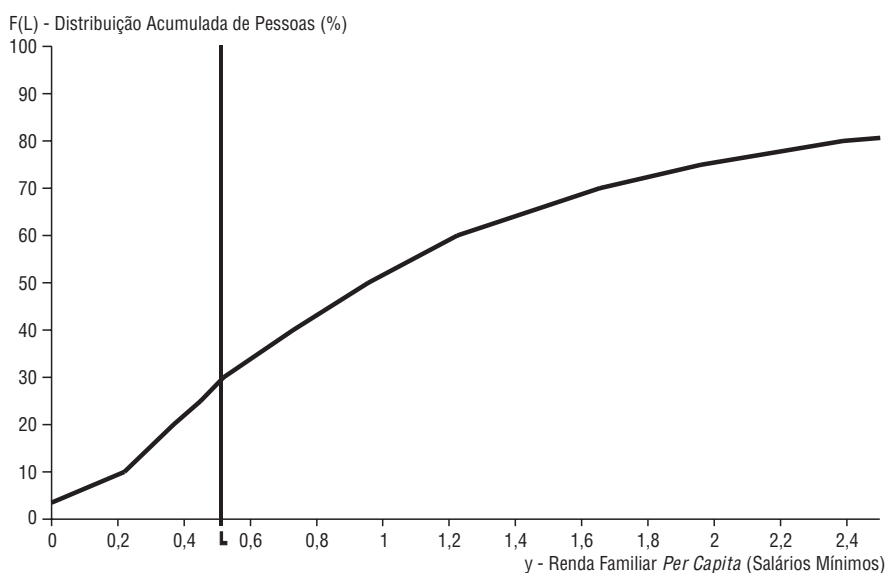
uma política redistributiva da renda (dos não-pobres para os pobres) e o crescimento da renda *per capita* média da economia.

Evidentemente, esse exercício aponta apenas o que é “desejável de ser feito” e não o que é “possível de ser feito”, isto é, ele não propõe políticas ativas específicas que devem ser implementadas para incentivar o crescimento econômico e/ou estimular a redução da desigualdade, mas apenas indica resultados desejáveis que podem ser obtidos, uma vez implementadas políticas dessa natureza, conforme MENDONÇA e BARROS (1997, p.2). Os dados brutos necessários à simulação estão baseados na distribuição da renda familiar *per capita*, conforme informações da PNAD de 1999 (fornecidos por HOFFMANN (2000)). Seguindo a metodologia de MENDONÇA e BARROS (1997), primeiramente definiram-se as seguintes variáveis necessárias à simulação:

- Função de distribuição acumulada $F(L)$;
- Linha de pobreza (L), definida em meio salário mínimo de set./99 (R\$ 68,00), a partir da renda familiar *per capita* (y);
- Proporção de indivíduos com renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza (L);
- Nível médio de renda e grau de desigualdade (curva de Lorenz) obtidos a partir da decomposição da distribuição da renda.¹⁴

A função de distribuição acumulada da renda *per capita* e a linha de pobreza, definida em meio salário mínimo, são dadas no gráfico 6. Percebe-se que em 1999 cerca de 80% dos indivíduos possuíam renda *per capita* igual ou inferior a 2,5 salários mínimos. Por sua vez, a linha de pobreza aqui definida implicava que 29% das pessoas fossem consideradas pobres em 1999. Com base nos dados da PNAD tabulados por HOFFMANN (2000), a renda média mensal *per capita* em termos agregados era de R\$ 254,6 em setembro de 1999.

GRÁFICO 6 - DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DAS PESSOAS SEGUNDO A RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* E LINHA DE POBREZA - 1999

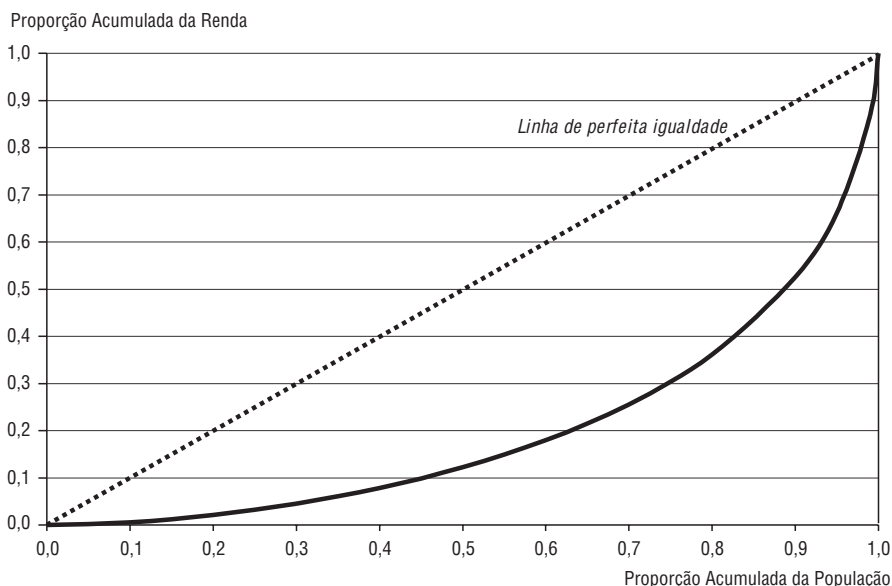


FONTE: PNAD 1999 (Dados brutos fornecidos por Rodolfo Hoffmann)

¹⁴ MENDONÇA e BARROS (1997) afirmam que a cada nível médio de renda e curva de Lorenz corresponde uma, e somente uma, distribuição de renda com essas especificações.

Já, a curva de Lorenz (distribuição base) é dada no gráfico 7. Ela mostra que mais de 40% da população detinha apenas 10% da renda total em 1999.

GRÁFICO 7 - CURVA DE LORENZ SEGUNDO RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* E LINHA DE PERFEITA IGUALDADE - BRASIL - 1999



FONTE: PNAD 1999 (dados brutos fornecidos por Rodolfo Hoffmann)

Impacto do Crescimento Sobre a Redução da Pobreza: para avaliar o impacto do crescimento econômico (isto é, da renda *per capita*) sobre a redução da pobreza, foram consideradas as seguintes taxas anuais de crescimento (α), durante dez anos consecutivos:

- $\alpha = 1,4\%$ (taxa de crescimento verificada entre 1994 e 1999);
- $\alpha = 2,5\%$ (taxa histórica de crescimento durante o século XX);
- $\alpha = 5,0\%$ (taxa de crescimento hipotética).

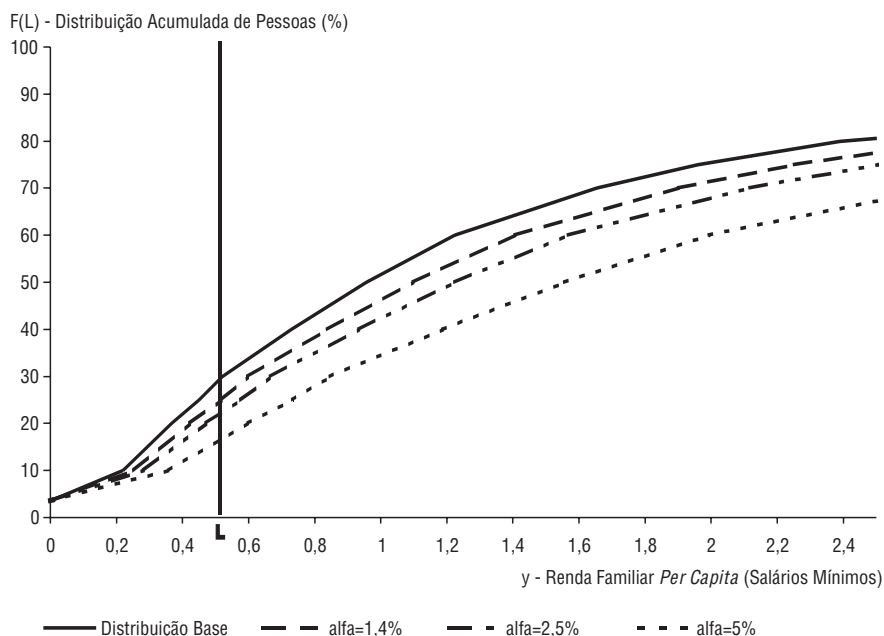
Os resultados obtidos estão resumidos na tabela 6.

Destaca-se que, mesmo crescendo a uma taxa que é o dobro da taxa média histórica, o estoque de pobreza, após uma década de crescimento contínuo, ainda seria considerável (16%). Além disso, ao se considerar um crescimento equivalente ao crescimento médio verificado durante o Plano Real, a redução da pobreza é muito pequena após uma década de crescimento (passaria de 29% para 24%). O deslocamento da função de distribuição acumulada, $F(L)$, é dada no gráfico 8. Observa-se que quando o crescimento é de 5% a.a. o deslocamento de $F(L)$ em relação à distribuição base é considerável, mas não o suficiente para implicar uma redução ainda mais substancial do estoque de pobreza do país.

TABELA 6 - REDUÇÃO DA POBREZA ATRAVÉS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

α	PERÍODO	REDUÇÃO DA POBREZA (%)	PROPORÇÃO FINAL DE POBRES (%)
1,4% a.a.	10 anos	5	24
2,5% a.a.	10 anos	7	22
5,0% a.a.	10 anos	13	16

FONTE: Dados simulados pelo autor com base no procedimento de MENDONÇA e PAES DE BARROS (1997) e nos dados da PNAD 1999 e CEPAL – Anuário Estatístico de 1999

GRÁFICO 8 - DISTRIBUIÇÕES ACUMULADAS DE PESSOAS SEGUNDO RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* E LINHA DE POBREZA, SIMULADAS E BASE - BRASIL - 1999

FORNTE: PNAD 1999 (Dados brutos para a distribuição-base fornecidos por Rodolfo Hoffmann)

Ao se considerar um crescimento de 6% a.a. (o mesmo ocorrido na década de 70), a pobreza seria reduzida de 29% para 12%, ou seja, uma redução de 17 pontos percentuais. Este resultado mostra que a redução da pobreza não é linear no crescimento econômico. Quando o crescimento econômico considerado é de 1,4%, para cada 1% de crescimento obtém-se 3,6% de redução da pobreza; quando o crescimento sobe para 2,5%, cada ponto percentual de crescimento implica em 2,8 pontos percentuais de redução da pobreza; com crescimento de 5% esta relação é de 1 para 2,6 e com crescimento de 6% esta relação volta a subir para 3,5. Na verdade, a redução da pobreza apresenta um pequeno grau de convexidade em relação ao crescimento econômico, como apontara MENDONÇA e BARROS em 1997.

Outro exercício interessante é o seguinte: considerando a taxa histórica de crescimento (2,5% a.a.) e a atual estrutura de distribuição da renda, seria necessário entre quatro e cinco décadas para que a pobreza fosse erradicada do país; por outro lado, se a taxa de crescimento considerada é de 5% a.a., o tempo necessário para a erradicação da pobreza seria reduzido pela metade (cerca de duas décadas). Portanto, em ambos os cenários, a eliminação de toda a pobreza, sem a intervenção direta do poder público via políticas redistributivas, demoraria muito tempo para ocorrer.

Impacto da Redução da Desigualdade Sobre a Redução da Pobreza: no intuito de avaliar o impacto da redução no grau de desigualdade sobre a pobreza fez-se um exercício de simulação considerando a desigualdade de alguns países latino-americanos, mas mantendo a renda média do Brasil, como fizeram MENDONÇA e BARROS (1997) em seu trabalho. Os países em questão são Argentina, Uruguai e Venezuela, cujas estruturas de distribuição da renda são dadas na tabela 7, juntamente com a do Brasil.

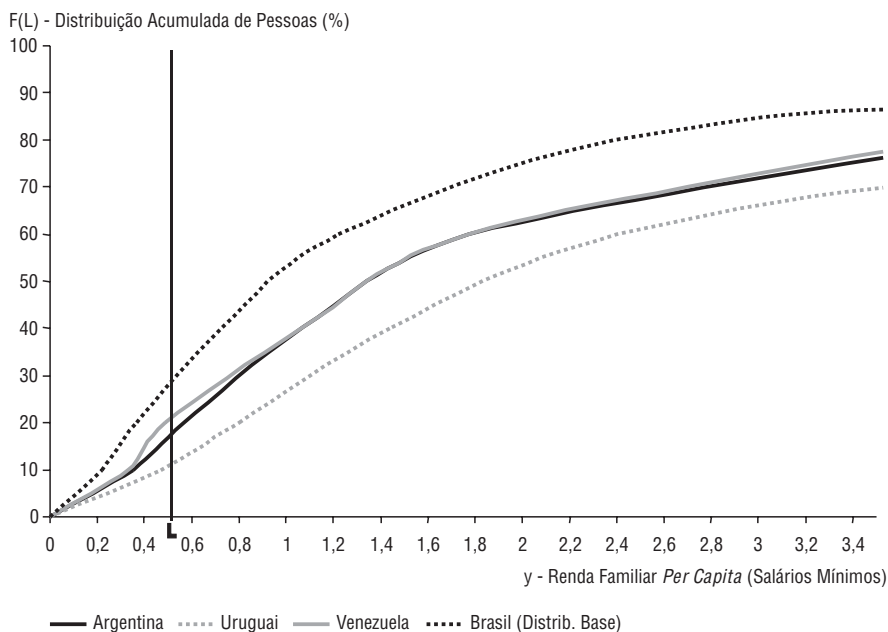
TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* DE ARGENTINA, BRASIL, URUGUAI E VENEZUELA - 1997

PAÍS	ANO	ABRANGÊNCIA	DISTRIBUIÇÃO (%)					TOTAL
			1º Quintil	2º Quintil	3º Quintil	4º Quintil	5º Quintil	
Argentina	1997	Metropolitana	5.4	9.5	13.4	19.9	51.9	100,0
Brasil	1999	Nacional	2.1	5.7	10.1	18.1	64.0	100,0
Uruguai	1997	Urbana	9.0	12.9	16.5	21.1	40.4	100,0
Venezuela	1997	Nacional	5.0	9.7	14.4	21.4	49.6	100,0

FONTES: IBGE - PNAD 1999 (dados fornecidos por HOFFMANN) e CEPAL - Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999

Se fossem implementadas políticas redistributivas no Brasil de tal modo que as distribuições de renda obtidas fossem equivalentes às da Argentina, Uruguai e Venezuela, a proporção de pobres, de 29%, seria reduzida para: 17%, no caso da Argentina; 12%, no caso do Uruguai; e 22%, no caso da Venezuela (gráfico 9 e tabela 8). A proporção final de pobres obtida com uma distribuição equivalente à da Argentina é idêntica àquela obtida com um crescimento econômico de 5% a.a. durante dez anos consecutivos; para reduzir a pobreza ao patamar obtido com a distribuição da Venezuela, seria necessário crescer 2,5% a.a. durante dez anos seguidos; e para ter um estoque de pobreza semelhante ao do Uruguai (o país menos desigual da América do Sul), considerando a distribuição de renda deste país, seria necessário crescer 6% a.a. durante dez anos seguidos.

GRÁFICO 9 - DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DE PESSOAS SEGUNDO RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* E LINHA DE POBREZA SIMULADAS DA ARGENTINA, URUGUAI E VENEZUELA E DISTRIBUIÇÃO-BASE DO BRASIL



FONTES: A distribuição-base para o Brasil está baseada nos dados da PNAD 1999 (fornecidos por Rodolfo Hoffmann) e as distribuições-base dos demais países estão baseadas nos dados da CEPAL - Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999

Impacto do Crescimento Econômico e da Redução da Desigualdade Sobre a Redução da Pobreza: os resultados da tabela 8 sugerem que uma política desejável de redução da pobreza deveria combinar crescimento econômico com redistribuição simultânea da renda. Se o Brasil implementasse uma política redistributiva com o intuito de obter a estrutura de distribuição da renda equivalente à da Venezuela (cuja desigualdade não é pequena), num contexto de crescimento econômico de 1,4% a.a. durante dez anos, a redução da pobreza seria de 10 pontos percentuais, passando de 29% para 19%, o dobro da redução obtida apenas com o crescimento de 1,4% a.a., mantida intacta a estrutura distributiva. Já, num cenário em que fosse implementada uma política redistributiva bastante radical, de modo que se alcançasse a desigualdade do Uruguai, num ambiente de acelerado crescimento econômico (5% a.a.), a pobreza seria reduzida em dez anos para apenas 6%.

TABELA 8 - IMPACTO SOBRE A POBREZA DO BRASIL CONSIDERANDO DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DA ARGENTINA, URUGUAI E VENEZUELA (C/ RENDA MÉDIA DO BRASIL) E AMBIENTE DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

α	ARGENTINA		URUGUAI		VENEZUELA	
	F(L) Inicial (%)	F(L) Final (%)	F(L) Inicial (%)	F(L) Final (%)	F(L) Inicial (%)	F(L) Final (%)
1,4% a.a.	17	14	12	9	22	19
2,5% a.a.	17	11	12	8	22	16
5,0% a.a.	17	9	12	6	22	10

FONTES: Simulações feitas pelo autor, com base nos dados da PNAD 1999 (dados fornecidos por Hoffmann) e CEPAL - Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1999

Um cenário intermediário seria aquele obtido com crescimento econômico de 2,5% a.a. e uma política redistributiva cujo objetivo fosse atingir a desigualdade da Argentina. Nesse caso, após dez anos de crescimento, a pobreza atual seria reduzida em dois terços, passando para 11%. Esses exercícios são indicadores importantes de como o crescimento econômico e políticas redistributivas eficientes podem ser combinados de diferentes maneiras para gerar resultados alternativos de equidade social. O menu de estratégias à disposição dos *policymakers* é bastante variado, dependendo da decisão proveniente do sistema político.

Historicamente, a redução da pobreza no Brasil foi deixada à mercê do crescimento econômico, não havendo por parte do poder público uma intervenção direta e sistemática. Nos últimos anos, a estabilização da economia também deu sua contribuição para o alívio da pobreza, mas nunca houve intenção explícita de estabilizar a economia com intuito de reduzir a pobreza (a redução da inflação sempre foi o alvo pretendido para atingir o equilíbrio macroeconômico). É imperioso, portanto, que as políticas de redução das disparidades sociais ocupem o primeiro plano entre as estratégias do governo, da mesma forma que o problema inflacionário ocupou por muitos anos a agenda nacional.

ALGUMAS CRÍTICAS À LITERATURA SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE

A análise dos trabalhos aqui referidos permite levantar duas críticas, basicamente relacionadas ao enfoque seguido pela maioria deles. A primeira crítica é que, desde o trabalho clássico de LANGONI (1973), o foco da literatura concentrou-se quase que exclusivamente na desigualdade da distribuição de renda do trabalho, cujo principal gerador seria a desigualdade educacional. A segunda crítica está relacionada aos argumentos que tentam explicar as fontes geradoras da desigualdade.

Com relação à primeira crítica, maior atenção também deveria ser dada à desigualdade na distribuição de renda entre os fatores de produção (capital e trabalho). O objetivo seria verificar se de fato a parcela que cada fator detém do produto nacional é proporcional às respectivas produtividades marginais. Ao se evidenciar uma desproporção muito grande entre as parcelas de renda apropriadas por cada fator, então não teria muito sentido concentrar os esforços de pesquisa apenas na desigualdade intrafator.

Não se está querendo aqui ressuscitar o debate travado a partir dos anos 70 entre Langoni e seus seguidores, de um lado, e Fishlow e seus seguidores, de outro, que polarizou as discussões sobre desigualdade entre “educação” e “luta de classes”, segundo FERREIRA (2000). O próprio FERREIRA (2000, p.24) alerta: “O debate dos anos 70 e 80, sobre a importância da distribuição da educação e de seus retornos, por um lado; e de políticas salariais repressivas por outro, como causas básicas da desigualdade brasileira, parece estar esgotado”.

Simplemente, quer-se chamar a atenção para o fato, a despeito de todo o conteúdo ideológico que o debate ainda pode conter hoje, de que é preciso olhar a desigualdade brasileira com uma preocupação mais abrangente, e um dos aspectos sugeridos diz respeito à distribuição funcional da renda, cujos efeitos sobre a distribuição da riqueza, e logo sobre a distribuição da educação, podem ser expressivos.

Cite-se ainda, com relação à primeira crítica, a menor atenção dispensada às interações diretas entre demanda e oferta por mão-de-obra, especialmente no atual contexto de revolução tecnológica. Cite-se também a necessidade de se investigar com mais detalhes a natureza da concentração de renda no Brasil, isto é, quais mecanismos, além das disparidades educacionais, permitem que o último decil (os 10% mais ricos) capture quase metade da renda, fato inconcebível numa economia de mercado da dimensão da brasileira.

No que se refere à segunda crítica, mesmo os trabalhos que têm a preocupação de explorar o tema mais profundamente, conforme MENDONÇA e BARROS (1995) e FERREIRA (2000), analisando as variáveis formadoras das disparidades educacionais, parecem estar presos a um argumento circular, que poderia ser apresentado simplificadaamente como segue: a desigualdade na dotação de riqueza e de poder político (FERREIRA) ou as disparidades regionais (MENDONÇA e BARROS) são fontes geradoras de disparidades educacionais. Mas são essas mesmas disparidades educacionais que acabam em parte gerando, ou pelo menos mantendo, aquelas outras disparidades. Não partem, portanto, de uma causa primária (se assim poderia ser dito) que explicaria a desigualdade educacional, a desigualdade do poder político e a desigualdade regional iniciais.

Uma visão alternativa seria a inversão da ordem de causalidade proposta por Ferreira: o sistema político elitista e a concentração inicial de riqueza não seriam o resultado último da disparidade educacional, mas antes fontes primárias desta. Os dados sobre a concentração fundiária (que serviria como *proxy* da concentração de ativos, tabela 9) e a estrutura de poder político do país, historicamente autoritária e elitista desde a Independência, com breves interregnos democráticos, parecem fornecer alguma evidência à visão aqui levantada.

TABELA 9 - ÍNDICE DE GINI DE CONCENTRAÇÃO DA POSSE E DA PROPRIEDADE DA TERRA NO BRASIL - 1920/1976

POSSE	1920	1940	1950	1960	1965	1967	1970	1972	1975	1976
Posse	0.798	0.826	0.838	0.836	--	0.780	--	--	--	--
Posse	--	--	--	0.841	--	--	0.843	--	0.854	--
Propriedade	--	--	--	--	0.811	0.832	--	0.836	--	0.849

FONTES: HOFFMANN (1971), SILVA (1981)

Segundo ALBUQUERQUE E VILLELA (1992, p.32),

as desigualdades relativas de renda refletem características estruturais, de mais longo prazo, relacionadas com a organização da sociedade, sua evolução demográfica, as ações estratégicas de desenvolvimento adotadas e os processos seculares de diferenciação e complexidade sociais em sentido amplo.

Naturalmente, as desigualdades absolutas também estão intrinsecamente associadas a essas características estruturais, ainda que sejam muito mais sensíveis a fatores conjunturais. No caso brasileiro, duas características históricas atuaram muito desfavoravelmente à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, a saber, a concentração da riqueza (cuja origem remonta à colonização baseada na monocultura latifundiária de exportação) e a estrutura de poder político.

FERREIRA, ISSLER e PESSOA (2000, p.21), analisando as raízes da desigualdade de renda entre 95 países, concluíram, entre outras coisas, que Brasil e Portugal podem ser classificados no mesmo grupo de países que são relativamente produtivos, têm baixas "distorções dinâmicas", mas possuem mão-de-obra com baixa escolaridade. Eles observam: *"It's interesting to have Portugal in the same group as Brazil, showing that the effects of a particular type of colonization may be long lasting"*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatos estilizados sobre pobreza e desigualdade no Brasil são sintetizados como segue. No que se refere à desigualdade, pode-se afirmar que o Brasil é o país mais desigual do mundo; que sua desigualdade está extremamente concentrada no decil superior da distribuição de renda; que essa desigualdade aprofundou-se durante três décadas consecutivas (1960-1990), em contextos de crescimento econômico acelerado ou de baixo crescimento; e que na década de 90 a desigualdade cedeu um pouco, a partir da estabilização econômica de 1994. Além disso, e mais importante, a educação é a variável-chave para a explicação da desigualdade no Brasil, respondendo sozinha por até 50% de toda a desigualdade.

Em relação à pobreza, pode-se afirmar que o país apresenta uma proporção inaceitável de pessoas vivendo abaixo das condições mínimas de bem-estar, apesar de ter apresentado avanços nas últimas décadas, quando logrou elevar mais de 30 milhões de pessoas acima da linha da pobreza (número equivalente ao total de pobres existente hoje). Ao contrário do que sucedera com a desigualdade, nessas últimas três décadas dois fatos positivos explicam a forte redução da incidência da pobreza: o acelerado crescimento econômico durante os anos 70 e a estabilização monetária dos anos 90. Portanto, crescimento econômico e estabilidade são pré-condições cruciais para a redução da pobreza. Os dados mostram que a massa remanescente de pobres vive em condições bastante desfavoráveis e complexas, sendo pouco servida pelo poder público. Por fim, destaca-se que um dos elos do círculo vicioso da pobreza reside exatamente na perversa estrutura da distribuição de renda.

Um dos aspectos inaceitáveis que contribuem para a manutenção da pobreza e da desigualdade no Brasil reside na própria forma de atuação do poder público diante desses dois problemas. Os dados comprovam que a erradicação da pobreza e a melhoria paulatina da distribuição não ocorrem devido à escassez de recursos públicos, mas sim pela falta de vontade política dos representantes políticos e, principalmente, pela extrema regressividade (ou falta de foco) das políticas públicas brasileiras de cunho redistributivo. Não se estimou neste trabalho o total de recursos que é desperdiçado com essa desfocalização; no entanto, pode-se inferir que se trata de um montante bastante expressivo, dado que o Estado aloca

atualmente cerca de 20% na área social e que as estratégias de combate à pobreza e desigualdade, mesmo as mais caras, não ultrapassam os 5% do PIB.

Foi visto que estratégias ótimas de combate à pobreza e de redução da desigualdade devem ser baseadas em dois pressupostos básicos: criação de um ambiente favorável ao crescimento econômico e implementação simultânea de políticas redistributivas mais eficientes. Uma das estratégias parece ser unânime aos especialistas no assunto: provisão ampla e irrestrita de educação básica de boa qualidade, que pode ser complementada por programas mais específicos, direcionados aos mais pobres, tais como a bolsa-escola, cujo caráter é redistributivo e estrutural ao mesmo tempo. Os exercícios de simulação não deixam dúvidas quanto à necessidade de se combinarem políticas redistributivas com crescimento econômico para se obter mais rapidamente maior grau de justiça social. Uma política redistributiva bastante focalizada e a retomada do nível histórico de crescimento da renda *per capita* projetariam um cenário bastante factível em termos de redução da pobreza, ainda que seja necessário uma década ou mais para se alcançar maior equidade num cenário como este.

Finalmente, e a título de crítica, sugere-se como determinante histórico da extrema desigualdade brasileira a fortíssima desigualdade na dotação inicial de ativos, seja na partida da colonização, seja na implementação pelo Estado do processo de industrialização ao longo do século XX. Essa desigualdade teria sido corroborada por restrições adversas no sistema político, que perduram ainda hoje.

REFERÊNCIAS

- AGHION, P.; BOLTON, P. A theory of trickle-down growth and development. **Review of Economic Studies**, Bristol, v.64, p.151-172, 1997.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; ROCHA, Sônia. Sobre estratégias de redução da pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: Forum Nacional: J. Olympio Ed., 2000.
- ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; VILLELA, Renato. Raízes da desigualdade: condicionantes econômicos e políticos. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Como evitar uma nova década perdida: estratégia social e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forum Nacional: J. Olympio Ed., 1992.
- ALESINA, A.; RODRIK, D. Distributive politics and economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, Mass., v.109, p.465-489, 1994.
- AMADEO, Edward; NERI, Marcelo. **Macroeconomic policy and poverty in Brazil**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1997. (Texto de discussão, 383)
- ANUATTI NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. **Políticas voltadas para aliviar a pobreza: o problema da focalização quando a renda não é diretamente observada**. São Paulo: USP/IPE, 2000. (Texto de discussão, 16/2000)
- BANERJEE, A. V.; NEWMAN, A. F. Occupational choice and the process of development. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v.101, n.2, p.274-298, 1993.
- BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto; DUARTE, Renata Pacheco Nogueira. **Bem-estar, pobreza e desigualdade de renda: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, 454)
- BIRDSALL, N.; LONDONO, J. L. Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. **American Economic Review**, Nashville, v.82, n.2, p.32-37, 1997.

CAMARGO, José Márcio; FERREIRA, Francisco H. G. **The poverty reduction strategy of the government of Brazil: a rapid appraisal.** Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000. (Texto de discussão, 417)

CAMARGO, José Márcio; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto; BARROS, Ricardo Paes de. Uma agenda de combate à pobreza. In: IPEA. **Perspectivas da economia brasileira 1994.** Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

COSTA, Manoel Augusto. O problema demográfico e as migrações internas. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Como evitar uma nova década perdida: estratégia social e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fórum Nacional: J. Olympio Ed., 1992.

DEININGER, Klaus; SQUIRE, Lyn. New ways of looking at old issues: inequality and growth. **Journal of Development Economics**, Amsterdam, v.57, p.259-287, 1998.

FERREIRA, Francisco H. G. **Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?** Rio de Janeiro, PUC-Rio, 2000. (Texto de discussão, 415)

FERREIRA, Francisco H. G. **Inequality and economic growth performance: a brief overview to theories of growth and distribution.** Banco Mundial, 1999. Disponível em: www.worldbank.org

FERREIRA, Francisco H. G. **Roads to equality: wealth distribution dynamics with public-private capital complementarity.** London: LSE-STICERD, 1995. (Discussion paper, TE/95/286)

FERREIRA, Pedro Cavalcante; ISSLER, João Victor; PESSOA, Samuel de Abreu. **On "The nature of income inequality across nations".** Rio de Janeiro: EPGE, 2000.

GALOR, O.; ZEIRA, J. Income distribution and macroeconomics. **Review of Economic Studies**, Bristol, v.23, n.2, p.94-100, 1993.

HILGERT, Marianne; SZÉKELY, Miguel. **What's behind the inequality we measure?: an investigation using latin american data.** Banco Interamericano de Desenvolvimento, dez. 1999.

HOFFMANN, Rodolfo. **Contribuição à análise da distribuição de renda e da posse da terra no Brasil.** São Paulo: Piracicaba, 1971. Tese (Livre Docência) - ESALQ.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da renda: medidas de desigualdade e pobreza.** São Paulo: Edusp, 1998.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da renda no Brasil em 1999.** IE, Unicamp, 2000.

IPEA. **Perspectivas da economia Brasileira 1994.** Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

KUZNETZ, S. Economic growth and income inequality. **American Economic Review**, Nashville, v.45, n.1, p.1-28, 1955.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil.** Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973.

LUSTIG, Nora; DEUTSCH, Ruthanne. **The Inter-American Development Bank and poverty reduction: an overview.** Washington: IDB, 1998.

MENDONÇA, Rosane Silva Pinto; BARROS, Ricardo Paes de. **Os determinantes da desigualdade no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão, 377)

MENDONÇA, Rosane Silva Pinto; BARROS, Ricardo Paes de. **O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, 528)

MENEZES FILHO, Naércio Aquino de; FERNANDES, Reynaldo; PICCHETTI, Paulo. **Education and the evolution of wage inequality in Brazil.** São Paulo: USP/IPE, 2000. (Texto de discussão, n.15/2000)

PASTORE, Affonso Celso. Senhoriação e inflação: o caso brasileiro. **Economia Aplicada**, São Paulo, v.1, n.4, p.583-621, out./dez. 1997.

PASTORE, José; ZYLBERSTAJAN, Hélio. Tendências da mobilização social. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Como evitar uma nova década perdida**: estratégia social e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: J. Olympio Ed., 1992.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Is inequality harmful for growth?: theory and evidence. **American Economic Review**, Nashville, v.84, n.3, p.600-621, 1994.

ROCHA, Sônia. **Pobreza e desigualdade no Brasil**: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 721).

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Ed., 1981.

TOLOSA, Hamilton C. Redistribuição de renda e combate à pobreza. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Como evitar uma nova década perdida**: estratégia social e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: J. Olympio Ed., 1992.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Introdução ao Fórum Nacional de 1999. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Pobreza, cidadania e segurança**. Rio de Janeiro: Fórum Nacional: J. Olympio Ed., 2000.