



TCC/UNICAMP
R664q
IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

CEDOC - IE - UNICAMP

A Questão da Distribuição de Renda e da Desigualdade Social no Governo Lula

Monografia de conclusão do
curso de Ciências Econômicas
da Universidade de Campinas.

Aluno: Rodrigo Augusto
Romeiro. RA 017263

Orientador: Plínio Soares de
Arruda Sampaio Junior

CEDOC - IE - UNICAMP

2009/17492

Sumário

Introdução	3
1. O tema, os objetivos e a formatação do trabalho	3
2. O Pensamento Estruturalista e os Determinantes da Distribuição De Renda	7
2.1. O Pensamento Estruturalista	7
2.2. Os Determinantes da Distribuição de Renda	8
3. A Atuação do Governo Lula	12
Capítulo 1 – A Distribuição Funcional e Pessoal da Renda	14
1.1. Conceito sobre distribuição funcional e pessoal da renda	14
1.1.1. Conceito sobre Distribuição Funcional da Renda	14
1.1.2. Conceito sobre Distribuição Pessoal da Renda	15
1.2. A Distribuição Funcional da Renda	16
1.2.1. A Distribuição Funcional da Renda no Governo Lula segundo os estudos do IPEA	16
1.2.2. A Distribuição Funcional da Renda no relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente da ONU na década de 90 e início dos anos 2000	19
1.3. Distribuição Pessoal da Renda do Trabalho	22
Capítulo 2 - A Redução da Pobreza e a Precarização da Classe Média	25
2.1. Diminuição da Pobreza	25

2.1.1. A diminuição da Pobreza segundo o IPEA	25
2.1.2. A comparação do IPEA entre Ricos e Pobres e mobilidade social	27
2.2. Diminuição da Pobreza x Precarização da Classe Média	32
2.3. Mobilidade social ou diminuição espúria da desigualdade?	39
Capítulo 3 – O Gasto Social, As Políticas Focalizadas, o Pagamento de Juros e a Regressividade da Tributação	41
3.1. Introdução	41
3.2. O Gasto Social, as Políticas Focalizadas e o Pagamento de Juros	43
3.3. A Regressividade da Tributação	62
Considerações Finais	58
Referências Bibliográficas	62

Resumo

Pela sua trajetória de esquerda a ascensão de Lula ao Poder o comprometia diretamente com a diminuição da desigualdade social e da concentração de renda. Porém, por meio da análise de alguns indicadores de distribuição de renda será possível verificar que não há nada de substancial que o diferencie dos antecessores no enfrentamento dessas questões.

Neste trabalho serão analisadas as questões da distribuição funcional e pessoal da renda, a diminuição da pobreza, a precarização da classe média, o elevado pagamento de juros por parte do governo, o perfil do gasto social, o aumento dos programas de transferência de renda e a regressividade da tributação nacional.

A conclusão é que o Governo Lula continuou o projeto neoliberal iniciado pelo Governo Collor e radicalizado e consolidado pelo Governo Fernando Henrique. Assim, sem a vitória de um projeto político de transformação social, que modifique as estruturas de Poder, que subverta a relação de prioridades do Estado, que rompa com o projeto neoliberal e que em última instância modifique o padrão de acumulação atual fora do setor produtivo, dificilmente será modificada a estrutura social brasileira.

Palavras-chaves

Desigualdade social; Distribuição de Renda; Governo Lula; Reformas Estruturais; Projeto Neoliberal; Políticas Sociais.

Introdução

1. O tema, os objetivos e a formatação do trabalho

A questão da distribuição de renda é um tema que vem ocupando um papel central no debate acadêmico e político atual. A chegada de Lula a presidência da república colocou ainda mais holofote no debate, tendo em vista que a sua trajetória de esquerda o compromissava diretamente com a redistribuição de renda e a diminuição da desigualdade. Somando-se a isso o aumento do conflito social, o esgotamento do aparelho repressivo do Estado e a conseqüente emergência de políticas públicas que pudessem diminuir a pobreza, tem-se um quadro conjuntural da importância do tema.

O presente trabalho pretende discutir a questão da diminuição da desigualdade social no Governo Lula usando como indicadores alguns trabalhos sobre distribuição de renda. Esse intento decorre do fato de que o governo tem usado algumas análises sobre a distribuição de renda no país para sustentar a afirmação de que a desigualdade social e a concentração de renda diminuiram.

Será usado como alicerce teórico o pensamento estruturalista do professor Celso Furtado, que preconiza que a desigualdade e a concentração de renda têm origem no padrão de acumulação voltado para a modernização dos padrões de consumo. Segundo a tradição do pensamento estruturalista do professor Celso Furtado o padrão de acumulação somente poderia ser alterado por meio de reformas estruturais econômicas e sociais, conforme é possível verificar na seguinte afirmação:

Por muitos anos temos insistido sobre o fato de que a adoção indiscriminada, entre nós, de padrões de consumo de países de nível de renda muito mais altos, conduz inexoravelmente à crescente heterogeneidade social. Uns poucos terão muito e muitos terão

pouco.....Pode-se, portanto, afirmar que o modelo de crescimento seguido no nosso país é estruturalmente concentrador de renda e desarticulador da sociedade. (Cultura e Sociedade, Celso Furtado, página 10).

Parte-se também do pressuposto de que sabidamente o governo Lula não promoveu reformas estruturais e não ocorreram mudanças significativas na questão agrária, urbana, cultural, no mercado de trabalho, na distribuição de renda e na política macroeconômica. Intenta-se demonstrar, por meio da análise da distribuição de renda, que sem mudanças estruturais sociais e econômicas não há como promover diminuição da desigualdade, pois não há alteração dos estratos sociais e conseqüentemente a relação de desigualdade permanece a mesma. A manutenção do padrão de acumulação voltado para a modernização dos padrões de consumo de uma pequena parcela da população, perpetua o padrão de acumulação fora do setor produtivo e engessa as possibilidades de mudanças.

Não existe a pretensão de analisar as políticas do governo Lula para essas diferentes áreas, pois, como dito anteriormente, acredita-se na notoriedade da ausência de uma orientação no sentido de promoção de reformas estruturais. Pretende-se apenas verificar, por meio da análise da distribuição de renda, que as questões da desigualdade e da concentração de renda continuam essencialmente as mesmas. Assim, pressupõe-se que uma agenda política que interferisse na superação dos abismos de desigualdade de acesso às oportunidades, à terra, à moradia, à propriedade, à riqueza e renda, à educação, ao consumo de bens e serviços, não esteve na pauta do governo e conseqüentemente o Brasil continua sendo um país marcado por profundas desigualdades sócio-econômicas e um dos mais desiguais do mundo.

Acessoriamente também será possível verificar que o Brasil continua sendo um país polarizado socialmente, com um grande número de pobres e uma minoria que possui um padrão de consumo semelhante e em muitos casos maior do que de países desenvolvidos. Será possível verificar também que o Brasil não é um

país tão pobre, que justifique o elevado grau de pobreza e o extremo grau de desigualdade que o modelo vigente perpetua.

O foco central deste trabalho será demonstrar que a parcela apropriada pelo lucro não sofre qualquer diminuição, ao contrário, cresce, e conseqüentemente as estruturas de Poder se solidificam cada vez mais. Para essa demonstração serão trabalhados três capítulos que objetivam analisar alguns indicadores de distribuição de renda disponíveis.

Ainda neste capítulo introdutório, num primeiro momento, serão colocados alguns alicerces teóricos que nortearam o olhar sobre a distribuição da renda e a desigualdade social. Num segundo ponto serão colocadas algumas políticas adotadas pelo governo Lula que se relacionam com o tema.

No primeiro capítulo será trabalhada a questão da distribuição da renda, com análise da distribuição funcional e da distribuição pessoal, baseado em estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) enfatizando que a parcela do produto social apropriada pelos assalariados não sofreu grandes alterações positivas no governo Lula, apenas pequenas variações. Mais grave será verificar que houve uma grande queda em relação a 1995. O relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente da ONU¹ apresenta a distribuição funcional da renda até 2003, porém afirma que a tendência não mudou. Importante será verificar o panorama geral que configura o modelo concentrador e de manutenção das desigualdades.

No segundo capítulo serão trabalhados o aparente crescimento da classe média e a diminuição da pobreza. Numa primeira parte serão trabalhados estudos do IPEA que defendem a tese de que o processo não é só de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda, como também de mudança na estrutura social em decorrência do aumento da mobilidade social. Na segunda parte,

¹ Acessível no link:

http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3036&lay=pde

sustentado pelos estudos do professor Waldir Quadros², pretende-se demonstrar que o processo ocorrido é na verdade de precarização da classe média e não de ascensão qualitativa das camadas mais baixas. O estudo do professor Waldir indica que a distribuição está ocorrendo entre trabalhadores e a parcela apropriada pelo lucro quase nada sofre com esse aparente processo de distribuição.

No terceiro e último capítulo serão analisados e comparados o gasto do governo com políticas focalizadas e com o pagamento de juros. Essa análise tem duas frentes. A primeira é demonstrar que a dependência da população pobre em relação a essas políticas de transferência de renda é substancialmente progressiva e que os efeitos dessas políticas são meramente paliativos. A segunda é mostrar o quanto o governo transfere da arrecadação pública para a remuneração do Capital, por meio do pagamento de juros. Além disso, será também trabalhado o caráter regressivo da tributação brasileira que onera muito mais pobres e trabalhadores do que a parcela mais rica da população. Estes são mais alguns poderosos indicadores de que inclusive o Estado também tem a sua lógica voltada para a manutenção do modelo, favorecendo o aumento da parcela apropriada pelo lucro.

² O Encolhimento da Classe Média; Carta Social e do Trabalho n° 5 disponível em <http://www.eco.unicamp.br>.

2. O Pensamento Estruturalista e os Determinantes da Distribuição de Renda

2.1. O Pensamento Estruturalista

A definição do pensamento estruturalista se faz necessária porque durante todo o trabalho serão feitas referências sobre a necessidade de reformas estruturais para que ocorram mudanças significativas na questão da distribuição de renda e na desigualdade social brasileiras.

O pensamento estruturalista latino-americano teve início com as formulações do professor Raúl Prebisch e tem como o seu maior pensador o professor Celso Furtado. Trata-se de uma doutrina que tem como ponto principal o tratamento do subdesenvolvimento como um objeto específico da análise econômica, com suas peculiaridades, especificidades e história própria.

Seu pilar principal no campo do desenvolvimento econômico é a defesa da necessidade de projetos nacionais de desenvolvimento, baseados no planejamento econômico e voltados para a transformação das estruturas capitalistas da periferia.

O estruturalismo Cepalino formulou uma agenda de desenvolvimento capitalista, com variações ao longo dos diferentes grupos de pensadores, que tem como eixos comuns: uma política de industrialização própria da periferia; centro dinâmico da economia voltado ao mercado interno; fim do subemprego; ganhos de produtividade e aumento dos níveis de renda nacional e; intervenção direta do Estado na economia.

Esse conjunto de reformas estruturais se implementado refletiria nas estruturas sociais, provocando mudanças significativas na relação capital-trabalho e promovendo um aumento da mobilidade social.

Porém esse projeto de desenvolvimento nunca foi implementado no Brasil e o modelo vigente privilegia a concentração fora do setor produtivo. A busca crescente pela modernização dos padrões de consumo exige que grande parte do excedente seja apropriado por uma pequena elite e aplicado fora do setor produtivo. Levando-se em conta que a renda per capita de um país periférico é muito menor do que a dos países centrais e que o padrão de consumo da pequena elite é o mesmo, é possível vislumbrar um quadro do tamanho da concentração de renda necessária para sustentar a modernização dos padrões de consumo dessa pequena elite econômica. Nesta lógica o modelo atua em duas frentes: gerando a concentração de renda que permite a acumulação de capital necessária para o avanço dos padrões de consumo e; conseqüentemente, perpetuando a desigualdade que mantém as estruturas de Poder.

A abordagem estruturalista busca as raízes do problema da concentração de renda e da desigualdade social no Brasil. O modelo vigente simplesmente reforçou a tese do estruturalismo de que sem mudanças estruturais no sistema de acumulação capitalista da periferia não haverá mudanças na realidade social de extrema desigualdade da sociedade brasileira.

2.2. Os determinantes da Distribuição de Renda

O professor Aníbal Pinto³ ao tratar dos determinantes da distribuição de renda propôs uma visão que fugisse do pressuposto clássico de mera remuneração dos fatores de produção. Para os clássicos quem contribísse para a formação do produto social seria remunerado de acordo com a magnitude da contribuição e de acordo com as condições de oferta e demanda do fator contribuinte. A crítica a essa visão defende a idéia de que suprimiu-se da análise as condições que determinam a escassez ou abundância dos fatores e a contribuição diferenciada que cada fator dá ao Produto Nacional.

Exemplificadora é a citação de Tawney:

³ Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento.

[...]por trás das forças de mercado se levantam influências de outra natureza que determinam que os membros de alguns grupos estejam em posição de prestar serviços que são altamente remunerados porque são escassos e de aumentar rendas com a aquisição de ativos, enquanto que outros grupos devem prover serviços que são baratos porque existe um excesso de oferta mas que constituem seu único meio de subsistência. (apud Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento, Aníbal Pinto, página 10).

Ou seja, há elementos por trás da estrutura da renda que determinam a sua distribuição e eles não são meramente econômicos e determinados pelas leis do mercado.

O primeiro determinante a ser destacado é a relação existente entre o nível de desenvolvimento e o padrão de distribuição de renda. O professor Aníbal Pinto afirma que:

[...]Numa etapa e modalidade como a que caracteriza a América Latina (predomínio de uma agricultura baseada no latifúndio e no minifúndio, grande concentração industrial e financeira e desproporcionada extensão do setor serviços, especialmente pessoais) a renda, devido apenas a essa circunstância, terá tendência a se distribuir mais desigualmente que nas comunidades mais desenvolvidas, onde a agricultura pesa menos e tem outra estrutura, o operário industrial representa uma fração importante da população ativa, e a organização dos grupos sociais reflete o alto grau de integração do sistema produtivo. (Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento, Aníbal Pinto, página 10).

Tem-se com essa conclusão uma reafirmação do pensamento estruturalista de que um projeto de desenvolvimento baseado na industrialização é essencial para conformar um padrão de distribuição de renda menos concentrador. Uma sociedade em que o setor de serviços e a agricultura ocupam

um papel central na formação do produto social tende a ter a renda extremamente concentrada.

Sociedades capitalistas em que há uma preponderância do setor industrial tendem a conformar um padrão de distribuição de renda mais igualitário. Portanto, o nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade é fator preponderante para definir seu padrão de distribuição de renda, ou seja, sociedades mais desenvolvidas economicamente tendem a ser menos concentradoras do que sociedades menos desenvolvidas.

Um segundo determinante é a concentração dos tradicionais fatores de produção capital e terra. Obviamente grande parte da renda gerada será destinada para remunerar esses fatores. Conseqüentemente quanto mais concentrada for a propriedade desses fatores, mais concentrada tenderá a ser a renda. O uso dessa renda ficará ainda mais restrito a um pequeno segmento populacional e conseqüentemente é fator preponderante à manutenção da desigualdade social.

O terceiro determinante que pode ser levantado é a relação existente entre o nível de educação e a renda alcançada pelas pessoas. Como na maioria dos países o nível de educação alcançado é determinado pela renda da família, cria-se um círculo vicioso em que há uma tendência de perpetuação dos estratos mais ricos, pois quem tem mais renda receberá mais educação, deverá gerar mais renda do que os demais, propiciará mais educação para os seus descendentes e assim por diante.

Nos países periféricos a situação é agravada, pois a população mais pobre não tem acesso a nenhum tipo de educação de qualidade. No Brasil a educação básica passou por um processo de universalização quantitativa, as custas da destruição quase que completa dos aspectos qualitativos da escola pública.

Assim a própria educação, ou ausência dela em caráter universal em níveis superiores, contribui para que os estratos sociais sejam ainda mais rígidos.

O quarto determinante, que produz um processo semelhante ao da educação, é o da saúde da população. Da mesma forma há um círculo vicioso em que as pessoas que possuem melhor saúde tendem a se apropriar da maior parte da renda e também têm melhor saúde porque possuem a maior parte da renda. A população pobre padece da ausência de um sistema universalista de saúde pública, assistência social, saneamento básico que propicie uma diminuição do abismo de oportunidades e com isso o processo de estratificação é contínuo e circular.

Esse conjunto de fatores caracteriza um padrão de enraizamento do nível de renda que acaba influenciando nas oportunidades e estratificando a sociedade. As camadas mais pobres enfrentam obstáculos quase que intransponíveis na tentativa de romper com o círculo vicioso de pobreza e miséria.

Como reflexo tem-se ainda todo um aparato institucional que é voltado para a defesa dos interesses dos detentores do Poder Econômico. O aparato legal do Estado também dá preferência para a defesa dos interesses da parcela mais rica da população. As leis defendem incondicionalmente a propriedade privada e os interesses do capital financeiro, muitas vezes até em detrimento da própria defesa do interesses da manutenção da vida.

Todos esses fatores compõem um quadro que apresenta os determinantes da distribuição de renda nos países periféricos. Sem que ocorra um ataque frontal a esses determinantes, por meio de mudanças estruturais, dificilmente haverá a possibilidade de se conformar um padrão com uma menor concentração de renda e com menor desigualdade social. Políticas redistributivas devem prioritariamente atacar esses fatores e promoverem mudanças na estrutura social.

3. A atuação do Governo Lula

Algumas políticas públicas adotadas pelo governo Lula interferiram positivamente na diminuição da desigualdade pessoal da renda, principalmente a renda do trabalho. A constatação e enumeração breves destas políticas fazem-se necessárias para que se tenha clareza de que o tema não foi alvo de desconhecimento e apenas não será abordado de forma profunda porque o objetivo principal, conforme anteriormente destacado e enfatizado, não é analisar melhoras conjunturais e pontuais, mas sim verificar se há uma rota voltada para a mudança do padrão de acumulação vigente e para a mudança da estrutura de desigualdade social.

O primeiro fato gerador das variações positivas é o aumento real do salário mínimo. Trinta e oito milhões de ocupados recebem até um salário mínimo e cerca de vinte e quatro milhões recebem um salário mínimo por meio de benefícios sociais⁴. A política de aumento real do salário mínimo adotada pelo governo Lula aumentou o poder de compra dos trabalhadores, contribuiu para a diminuição da pobreza e gerou uma pequena melhora na qualidade de vida dos trabalhadores.

Outros fatores importantes foram os aumentos da cobertura dos benefícios previdenciários (20,5 milhões de pessoas recebem aposentadorias ou pensões), dos benefícios assistenciais para pessoas pobres idosas ou com deficiência (2,8 milhões de pessoas) e dos programas de transferência de renda condicionada (o Programa Bolsa Família atende cerca de 11 milhões de famílias em situação de pobreza ou 45 milhões de pessoas; e, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI já atinge 1 milhão de famílias)⁵. Conforme será visto nos capítulos dois e três os programas de transferência de renda contribuíram para a

⁴ Notas sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil: Situação Atual e Desafios, 25/janeiro/2008, Nathalie Beghin, Escritório de OI em Brasília, p 6.

⁵ Ibid, p 6.

diminuição da pobreza, porém será importante verificar o impacto real disso na estratificação social e na manutenção das estruturas de Poder.

Outro fato a ser destacado é o aumento da arrecadação e fiscalização do Estado. Com um modelo de gestão mais eficiente o governo conseguiu diminuir a sonegação, a informalidade no mercado de trabalho e aumentou a proteção social dos trabalhadores. O governo aumentou também a porcentagem do PIB destinada a políticas sociais universais de 12% em meados da década de noventa para algo em torno de 15% atualmente.

O Governo Lula também aumentou o crédito subsidiado com caráter redistributivo. Créditos para construção e aquisição de moradias populares foram alvos de políticas do governo. Cabe um destaque para o aumento do crédito subsidiado destinado à agricultura familiar, conforme os números abaixo retirados do trabalho de Nathalie Beghin:

“Crescimento do crédito subsidiado destinado à agricultura familiar. O volume de recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) aumentou mais de 70 vezes no período de 1995 a 2005 passando de R\$ 89 milhões para R\$ 6,4 bilhões (valores correntes)”. (Notas sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil: Situação Atual e Desafios, 25/janeiro/2008, Nathalie Beghin, Escritório de OI em Brasília).

Por estes dados é possível verificar que existem políticas pontuais que caracterizam uma pequena melhora no enfrentamento da questão da concentração de renda por parte do Governo Lula, em relação aos seus últimos antecessores. Porém, ao longo do trabalho, será possível concluir que as políticas adotadas são insuficientes e que não há nem indícios da existência de um projeto político que busque mudanças estruturais, que interfira na relação Capital-Trabalho e que busque promover uma nova configuração para a estrutura social brasileira.

Capítulo 1 – A Distribuição Funcional e Pessoal da Renda

1.1. Conceito sobre distribuição funcional e pessoal da renda

1.1.1 Conceito sobre Distribuição Funcional da Renda

A economia política desde os primórdios teve como uma das suas principais preocupações o tratamento da questão da distribuição da renda. A ocupação inicial foi verificar como era feita a distribuição do produto entre proprietários de terra, detentores de capital e trabalhadores, na forma de renda, lucros e salários, respectivamente. Hoje essa temática é tratada como distribuição funcional da renda.

Importante esclarecer que há diferentes escolas de pensamento econômico que tratam do tema. As escolas clássica e marxista se diferem por terem explicações distintas sobre quais são os fatores que determinam os salários, os lucros e a renda da terra, porém trabalham com esses três fatores e se diferenciam por atribuírem causas diferenciadas para a determinação de cada um deles. Já a escola neoclássica unifica a explicação dos fatores de produção com base nos conceitos de produtividade marginal e de equilíbrio de mercado.

Atualmente inclui-se também a parcela da renda apropriada pelo governo para se ter um mapa da distribuição funcional. Porém a comparação principal para este trabalho é a relação entre o total da renda apropriado pelo Capital e o total da renda apropriada pelo Trabalho, pois esse é um poderoso indicador de como se conforma a questão da desigualdade social e das estruturas de Poder no sistema Capitalista. Neste caso especificamente a distribuição funcional indicará se há um sentido do Governo Lula voltado para a construção de uma estrutura social menos desigual no país.

1.1.2. Conceito sobre Distribuição Pessoal da Renda

A distribuição pessoal da renda é a forma como está alocada na sociedade a renda recebida pelas pessoas ou pelas famílias. A distribuição pessoal da renda pode ser obtida deduzindo da Renda Nacional os impostos direitos pagos pelas empresas, os lucros obtidos pelas empresas, os aluguéis pagos ao governo e as contribuições feitas para a previdência social e somando as transferências correntes feitas pelo governo, por meio de pagamentos a aposentados, pensionistas e outros benefícios pagos pela previdência social.

A questão da distribuição pessoal da renda será vista de forma secundária, dada a prioridade na análise da distribuição funcional da renda. Os dados e trabalhos analisados serão os que principalmente caracterizam a disposição da renda do trabalho na sociedade brasileira.

O índice de Gini é o indicador mais usado para medir a concentração e a desigualdade de renda quando se trabalha com a distribuição pessoal da renda. O índice varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 maior é o grau de concentração de renda e desigualdade.

1.2. A Distribuição Funcional da Renda

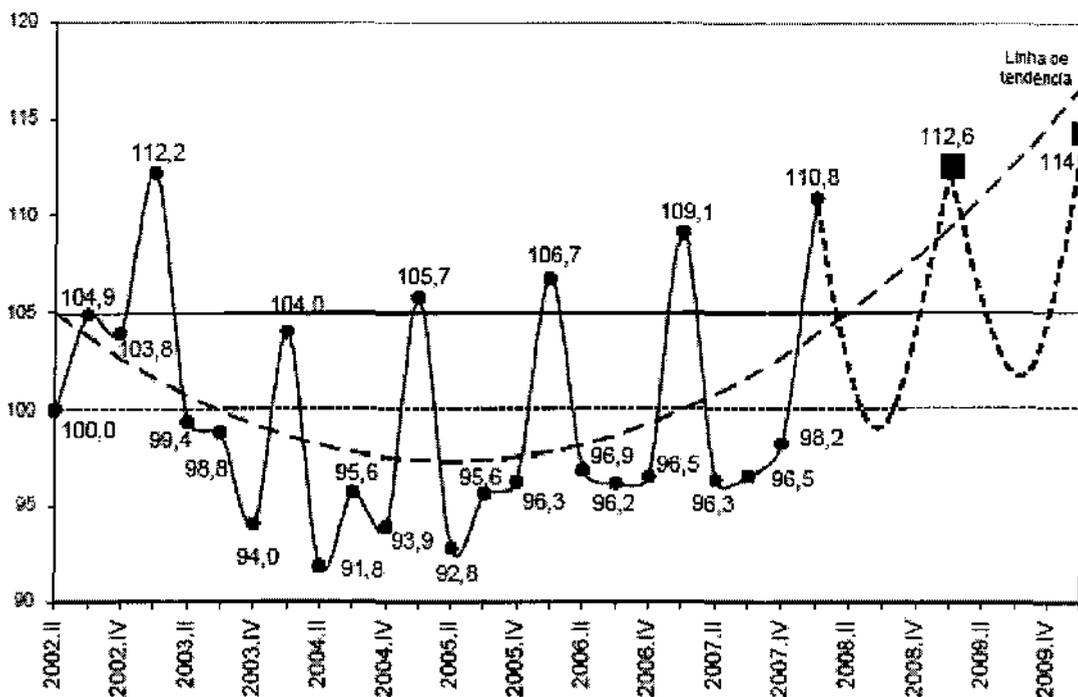
1.2.1. A Distribuição Funcional da Renda no Governo Lula segundo os estudos do IPEA

O IPEA publicou em Junho de 2008⁶ um trabalho que analisa a distribuição funcional da renda e a distribuição dos rendimentos do trabalho. O estudo demonstra que não houve uma mudança significativa na proporção da Renda Nacional apropriada pelo fator Trabalho. Usando como *proxy* as seis maiores regiões metropolitanas brasileiras o estudo mostrou que no Governo Lula houve uma estabilidade na distribuição funcional da renda.

O gráfico 1 abaixo ilustra a forma como a distribuição se deu.

⁶ Comunicado nº 6 da Presidência/IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Gráfico 1 - Participação dos rendimentos do trabalho* das seis regiões metropolitanas sobre o PIB do país, 2002-2008**



**Exclusive empregadores.*

** *Recife, Salvador, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.*

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais e Pesquisa Mensal de Emprego. (Elaboração própria)

Fonte: Comunicado nº 06/2008 da Presidência/IPEA

O gráfico 1 mostra que nos anos subsequentes a 2002 as variações da porcentagem da renda apropriada pela massa de salários não foram significativas e não apresentaram uma linha de tendência crescente e constante. Olhando o gráfico verifica-se que o ápice ocorreu no final de 2002, depois voltou a cair no final de 2003 para patamares inferiores ao do início de 2002 e depois seguiu esse processo de gangorra até o final de 2007. Esses dados indicam que a distribuição funcional não sofreu uma mudança significativa e de certa forma apenas apresentou um padrão de subidas e descidas.

Mais grave é verificar que o próprio estudo afirma que até o ano de 2002 as remunerações do trabalho perderam participação no PIB do país, caindo de um patamar de 48,8%, em 1995, para um piso de 39,8% em 2002. Isto é, o Governo Lula pegou um processo de decadência constante da parcela da Renda Nacional

apropriada pelo Trabalho e ao longo do seu governo estabilizou essa participação no patamar em que foi encontrado.

Está estabilidade é um forte indicador de que não houve uma mudança no padrão de acumulação e da distribuição da renda que estava conformado desde a implementação e consolidação do projeto Neoliberal na década de noventa.

Posteriormente em outro estudo, de novembro de 2008, o IPEA⁷ divide os movimentos da distribuição funcional da renda em quatro fases após o início da década de noventa.

A primeira fase é dada pelo período entre 1990 e 1996, em que os rendimentos do fator Trabalho perderam participação relativa no total da renda do país, -15,2%. A segunda fase, entre 1996 e 2001, apresenta uma elevação da parcela do Trabalho +5,4%. A terceira fase, entre 2001 e 2004, apresenta nova queda da parcela do trabalho, -3,1%. O estudo afirma que a partir de 2005 tem início a quarta fase e que houve um crescimento de 4% no período entre 2005 e 2006. Vai além e afirma que se a rota de crescimento continuar, em 2011 voltará ao patamar do ano de 1990, 45,4% do total da Renda Nacional.

Conforme bem mostra o trabalho as fases são cíclicas e demonstram que o processo é de perda da participação do Trabalho, pois a primeira fase gerou uma queda de 15,25%, com retomada posterior de apenas 5,4% e com uma queda subsequente de 3,1%. Nada indica que a fase atual de crescimento durará até 2011 e pelo histórico recente a tendência é que a próxima fase seja de queda. Só não se sabe quando ela começará. O trabalho do IPEA também sugere que não ocorreram mudanças que pudessem interferir significativamente na distribuição funcional da renda a favor do trabalho.

⁷ Comunicado nº 14 da Presidência/IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

1.2.2. A Distribuição Funcional da Renda no relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente da ONU na década de 90 e início dos anos 2000.

A distribuição funcional da renda está explicitada no relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente – A experiência brasileira recente, lançado em 8 de setembro de 2008 por três agências da ONU: CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), OIT (Organização Internacional do Trabalho) e PNUD (Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento)⁸. O estudo vai somente até 2003, por causa da mudança metodológica de cálculo do PIB. Porém no próprio estudo afirma-se que a relação capital-trabalho vem se mantendo estável de 2003 pra cá. Conforme abaixo:

[...]Observa-se que os dados do gráfico só se estendem até 2003, devido a mudanças de metodologia no cálculo do PIB. De qualquer modo, os dados divulgados pelo IBGE com a nova metodologia mostram que, nos anos mais recentes, a distribuição funcional passou a manter relativa estabilidade na repartição entre rendimentos do trabalho e excedente operacional bruto. A melhoria na distribuição funcional depende de políticas distributivas de renda e, talvez ainda mais essencialmente, das condições em que os ganhos de produtividade são transmitidos aos trabalhadores. O comportamento das variáveis relevantes para essa transmissão foi pouco favorável aos trabalhadores no período aqui estudado. (Relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente – A experiência brasileira recente, lançado em 8 de setembro de 2008)⁹.

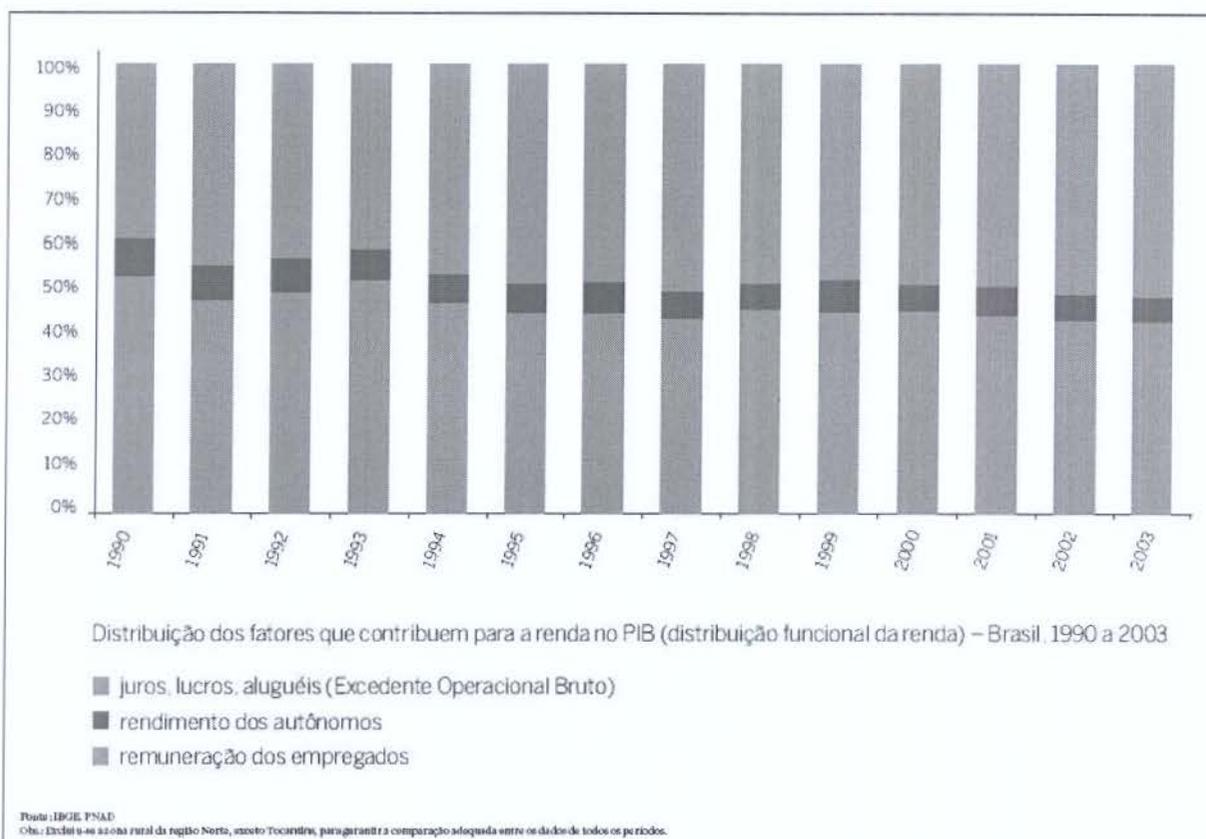
O Gráfico 2 abaixo ilustra bem a movimentação dos fatores que compõem a distribuição funcional da renda:

⁸ Disponível em:

http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3036&lay=pde

⁹ I Relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente – A experiência brasileira recente, lançado em 8 de setembro de 2008, p 35

Gráfico 2 – Distribuição Funcional da Renda de 1990 a 2003



Fonte: Relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente – A experiência brasileira recente, lançado em 8 de setembro de 2008.

O gráfico acima mostra que os rendimentos originários do trabalho seguiram uma linha descendente ao longo de toda a década de noventa. Segundo reportagem no site do PNUD e pela análise do gráfico, os Juros, aluguéis e lucros foram os itens da renda brasileira que mais cresceram desde a década de noventa, superando em muito o rendimento dos trabalhadores. Os ganhos de capital representavam em 1990, 38,4% da renda nacional. Em 2003, o peso subiu para 51,7%. A remuneração das pessoas ocupadas apresentou tendência inversa e caiu de 53,5% para 42,9%¹⁰.

O estudo do PNUD demonstra, da mesma forma que os do IPEA anteriormente tratados, que a parcela do produto nacional apropriada pelo Trabalho perdeu espaço para os rendimentos do Capital na década de noventa.

¹⁰ Reportagem disponível no: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3036&lay=pde

Isso indica que as relações de desigualdade se acentuaram, pois a parcela da população que detém os meios de produção aumentou a sua parcela do total do produto social. A reportagem e os estudos afirmam que a tendência continua a mesma até o ano de 2008, ou seja, nenhuma política adotada foi eficaz para que a desigualdade sofresse qualquer alteração.

Na mesma reportagem o autor ainda afirma que:

[.....] a participação da remuneração dos trabalhadores no total de ganhos do Brasil caiu 19,8% entre 1990 e 2003. Nos últimos três anos abordados no estudo, acumulou três quedas. Na direção contrária, os ganhos com juros, aluguéis e lucros (chamados de "excedente operacional bruto") têm tido forte crescimento — o peso aumentou 34,6% no período e cresceu continuamente nos últimos quatro anos analisados..... Os dois fatores fazem parte da distribuição funcional da renda, que é composta ainda por um terceiro item — o ganho dos autônomos, cuja parcela no bolo total também declinou: de 8,1% da renda para 5,4%. Os dados são das Contas Nacionais, calculadas pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)¹¹.

A distribuição funcional da renda é um indicador clássico e poderoso sobre a estrutura da sociedade. Os estudos do PNUD e do IPEA demonstram que há uma manutenção da relação capital-trabalho na sociedade brasileira. Com isso é possível inferir que as estruturas sociais continuam cristalizadas e intocadas, e, conseqüentemente, as estruturas de Poder continuam as mesmas. Pela distribuição funcional da renda é possível verificar que o padrão da sociedade brasileira continua sendo o de extrema desigualdade e concentração de renda.

¹¹ Disponível em:
http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3036&lay=pde

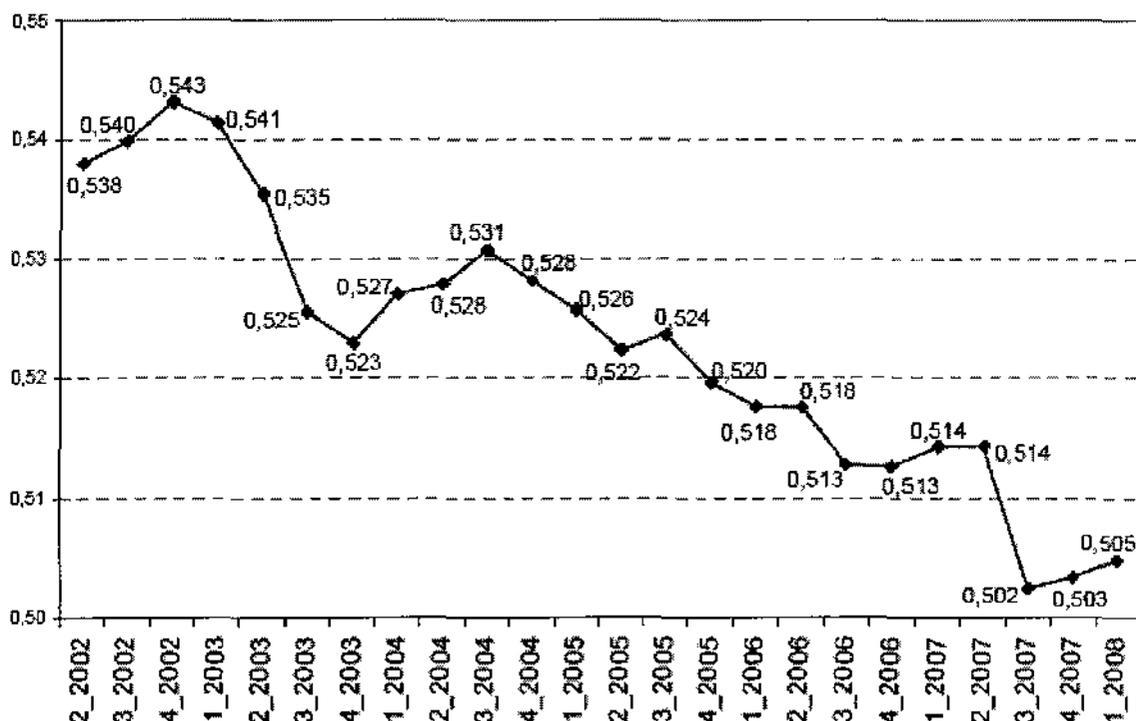
1.3. A Distribuição Pessoal da Renda do Trabalho

Neste tópico o enfoque será a distribuição da renda do trabalho, pois a melhora dessa distribuição tem sido o grande argumento do Governo Lula para afirmar que promoveu redistribuição de renda. Tendo em vista os dados da distribuição funcional da renda será possível verificar que essa distribuição ocorreu, mas eminentemente entre trabalhadores.

Não há grande ênfase no tema porque a distribuição pessoal da renda não é um indicador da estrutura da sociedade, como é a distribuição funcional. Porém cabe a análise para ver como isso se deu entre os trabalhadores.

O gráfico 3, abaixo, extraído de estudo do IPEA¹² demonstra que houve diminuição da desigualdade entre os trabalhadores. Usa para ilustrar a análise o índice de Gini.

Gráfico 3 - Evolução trimestral do Índice de Gini entre ocupados, 2002-2008



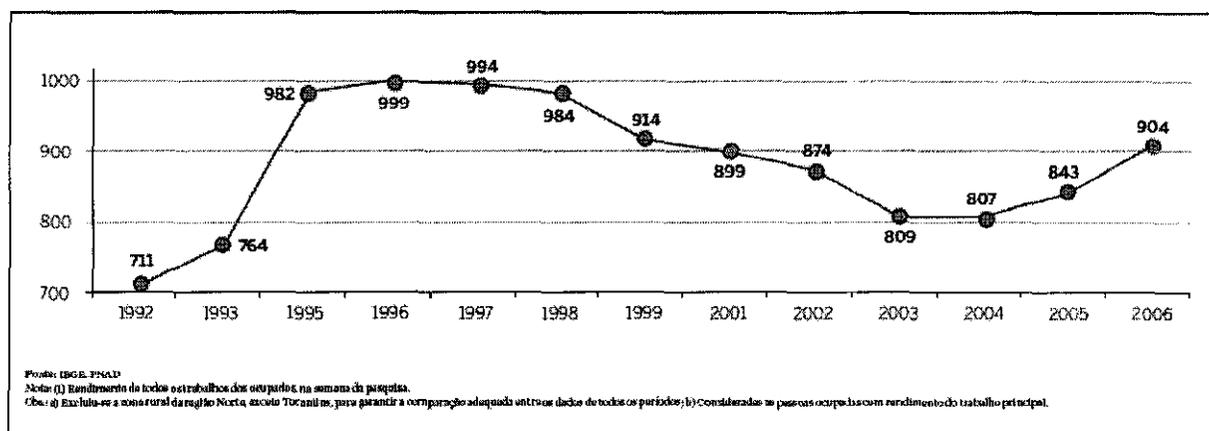
Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE. (Elaboração própria.)

¹² Comunicado n° 06/2008 da Presidência/IPEA

A análise é restrita a parcela da população ocupada e verifica-se que houve uma queda de quase 7% entre o quarto trimestre de 2002 e o primeiro de 2008. Porém, como não houve mudança da distribuição funcional, chega-se a uma constatação óbvia de que a distribuição da renda está sendo promovida de trabalhadores para trabalhadores.

Outro ponto que pode ser destacado é o rendimento médio dos trabalhadores. Verifica-se que não houve avanços significativos e que no ano de 2006 a média era bem inferior do que há dez anos atrás, em 1996, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 4 – Rendimento médio mensal real dos ocupados de 16 anos ou mais
Brasil, 1992 a 2006 (em R\$ de setembro de 2007)**



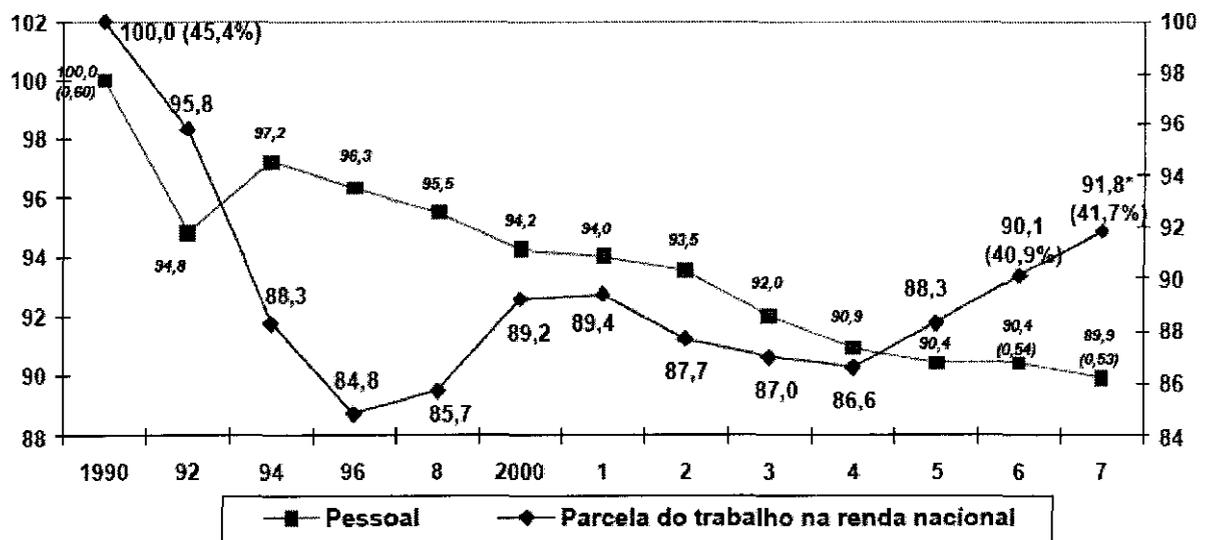
Fonte: Relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente – A experiência brasileira recente, lançado em 8 de setembro de 2008.

A distribuição da renda do trabalho indica que ocorreu uma pequena mudança, mas apenas entre os ocupados. O índice de Gini indica que diminuiu a concentração da renda do trabalho, mas não pode ser usado como um indicador qualitativo, tendo em vista que a própria renda média do trabalhador caiu. Esse

panorama indica que a melhoria na distribuição da renda pessoal não pode ser vista como um indicador da melhoria das condições de vida do trabalhador.

Para finalizar, tem-se abaixo o gráfico 5 com a variação cruzada da renda funcional e da renda do trabalho de 1990 até o final de 2007. Nele estão as variações que já foram comentadas neste e no item anterior. A variação cruzada é importante porque se a desigualdade entre trabalhadores estivesse diminuindo num ritmo acelerado e a parcela apropriada pelo Trabalho estivesse crescendo constantemente em relação à parcela apropriada pelo Lucro, ter-se-ia um indicador de que mudanças profundas estavam ocorrendo na sociedade brasileira. Porém, denota-se apenas variações tímidas e cíclicas por parte da distribuição funcional da renda.

Gráfico 5 Brasil: evolução do índice de desigualdade da renda pessoal (Gini para rendimento dos ocupados de 10 anos e mais de idade) e do índice da parcela do rendimento do trabalho na renda nacional entre 1990 e 2007 (1990 = 100)



Fonte: IBGE – SCN e PNAD (Elaboração própria).

*estimativa

Fonte: Comunicado nº 06/2008 da Presidência/IPEA

Capítulo 2 – A Redução da Pobreza e a Precarização da Classe Média

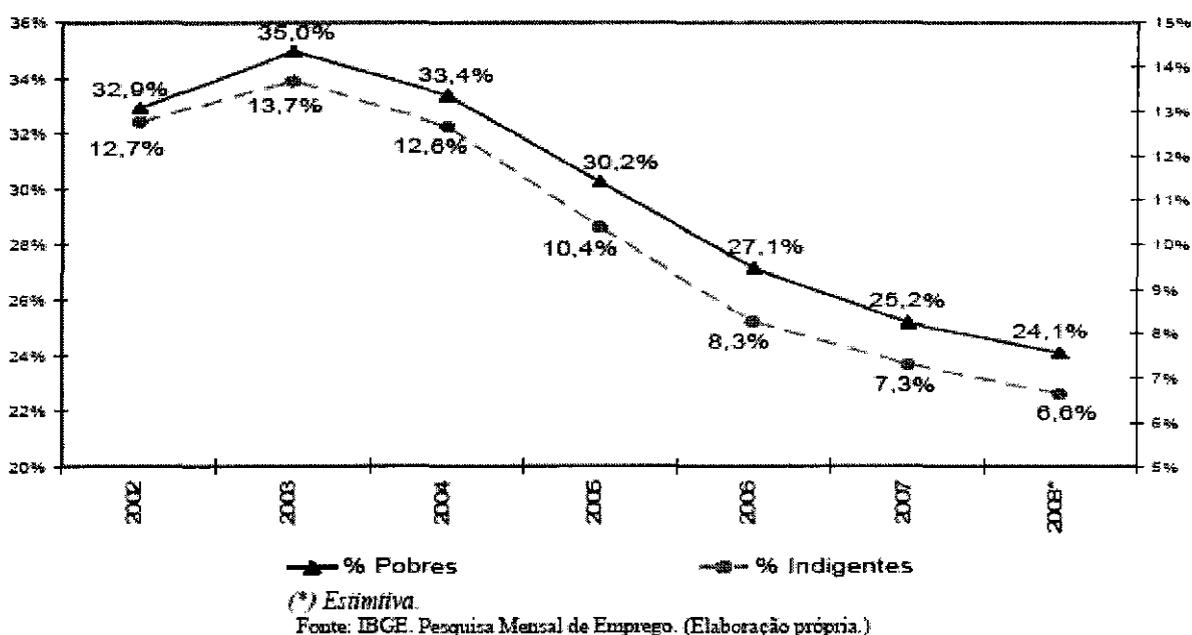
2.1. A Diminuição da Pobreza

2.1.1. A diminuição da Pobreza segundo o IPEA

O IPEA¹³ define como pobre, todas as pessoas com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo. Da mesma forma são consideradas pessoas em condição de indigência aquelas com renda per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo.

Usando como *proxy* as seis maiores regiões metropolitanos brasileiras e os dados da PME (Pesquisa Mensal de Emprego) tem-se abaixo dois gráficos sobre a pobreza e a indigência no Brasil.

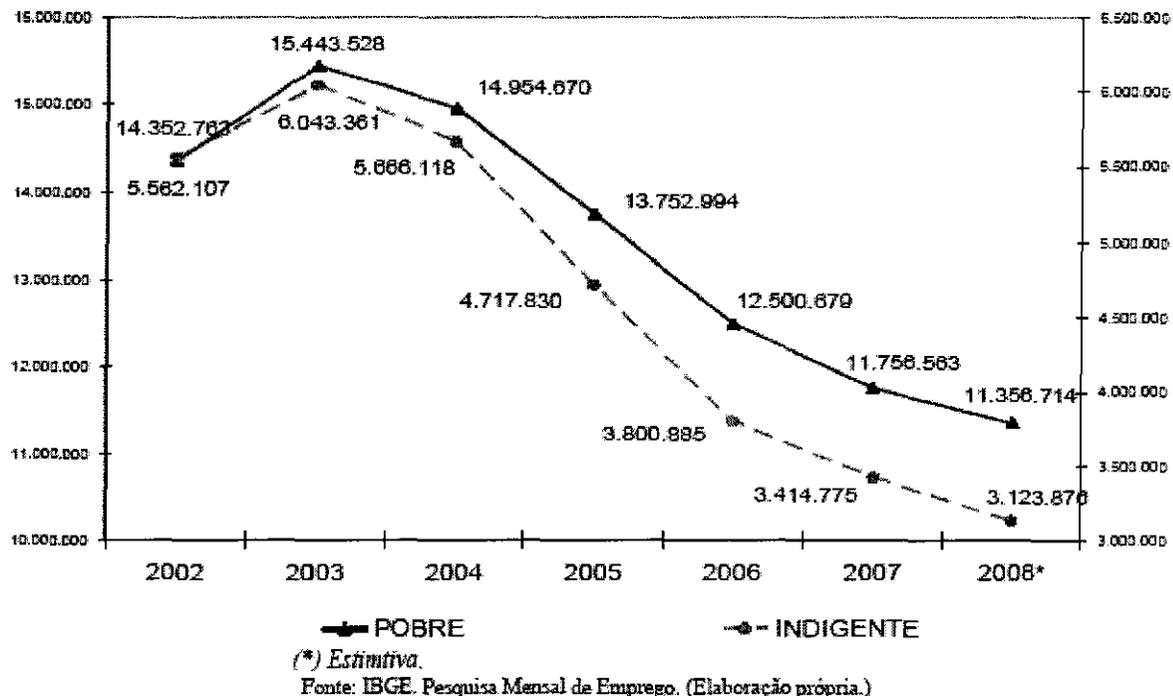
Gráfico 6 - Percentual de pobre e indigente nas 6 regiões metropolitanas, 2002-2008



¹³ Comunicado da presidência n° 7 do IPEA, p 4, disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Fonte: Comunicado nº 7 da Presidência/IPEA

Gráfico 7 - Número de pobres e indigentes nas seis regiões metropolitanas, 2002-2008 (em número de indivíduos)



Fonte: Comunicado nº 7 da Presidência/IPEA

Verifica-se que nas seis regiões metropolitanas a população pobre caiu de 32,9% em 2003 para uma estimativa de 24,1% em 2008. Em números absolutos saiu de 14.353.763 milhões de pessoas para uma estimativa de 11.356.714 em 2008.

Já a indigência saiu de 12,7% em 2002 para uma estimativa de 6,6% em 2008. Em números absolutos passou de 5.562.107 milhões de pessoas para uma estimativa de 3.123.876 em 2008.

Por estes dados é possível verificar uma variação positiva na diminuição do número de pobres e indigentes no Brasil. As regiões metropolitanas diminuíram a sua porcentagem de pobres e indigentes e também o número absoluto deles. Esse é um fator positivo do Governo Lula, mas para uma análise da diminuição da

desigualdade social mais importante será identificar de quem pra quem é feita essa distribuição.

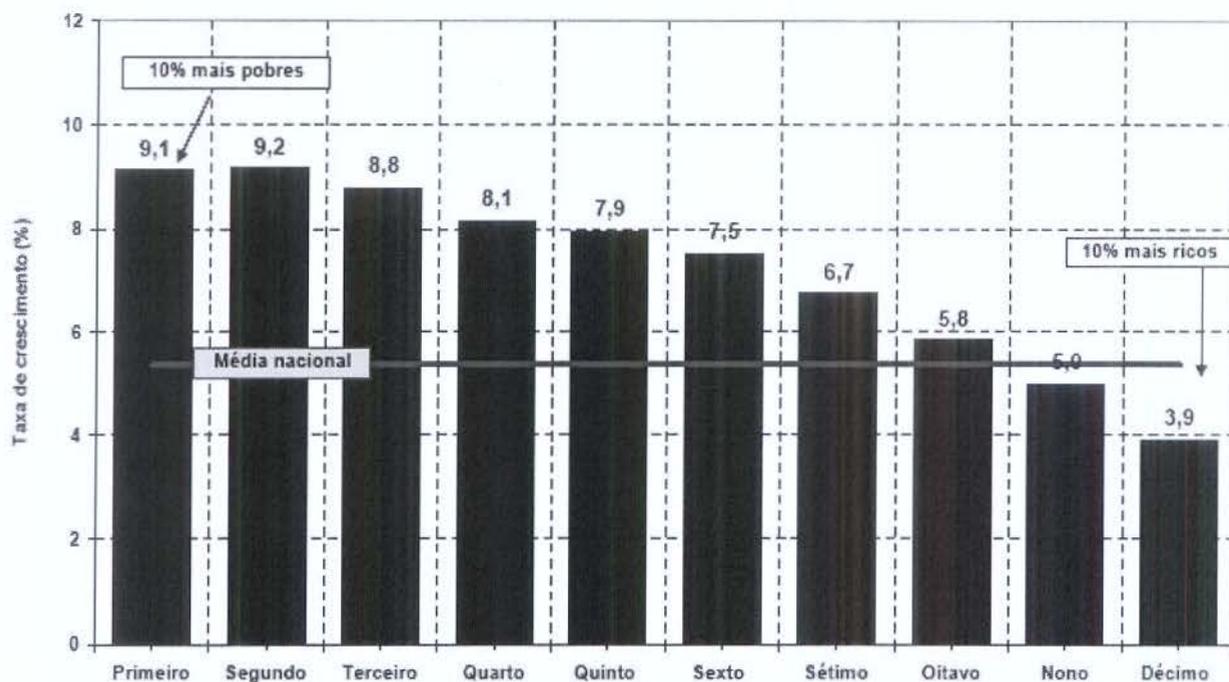
A separação entre ricos e pobres, apenas por faixas de renda, sem identificar quem são os proprietários e gestores da riqueza, não é um indicador adequado da desigualdade social, pois não permite identificar se estão ocorrendo mudanças nas estruturas de Poder. Uma melhora dessa natureza, da pobreza e da miséria, pode ser apenas efeito de uma melhora conjuntural e não o indicativo de que há um novo padrão de distribuição de renda e de diminuição de desigualdade social.

2.1.2. A comparação do IPEA entre Ricos e Pobres e mobilidade social

O IPEA publicou um estudo¹⁴ em que apresenta uma diminuição da pobreza e da extrema pobreza. Mostra a taxa de crescimento médio da renda familiar per capita por décimos da distribuição entre 2003 e 2007. No gráfico abaixo é possível verificar a variação da renda familiar per capita dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres no período entre 2003 e 2007.

¹⁴ Comunicado nº 9 da Presidência/IPEA. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

**Gráfico 8 - Taxa de crescimento médio da renda familiar per capita por
décimos da distribuição entre 2003 e 2007**



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 e 2007.

Fonte: Comunicado n° 9 da Presidência/IPEA.

O gráfico 8 mostra que a renda cresceu mais para os mais pobres, 9%, do que para os mais ricos, 4%. Os dados usados na análise são os da PNAD 2007 e refletem basicamente a renda do trabalho.

O IPEA ainda apresenta uma proposta de analisar a mobilidade social usando algumas faixas de renda como indicadores. Para isso dividiu a população em três grupos de pessoas e verificou qual a renda máxima entre as pessoas de cada grupo. Dessa forma foi estimado o limite de rendimento para cada grupo, esses limites foram deflacionados pelo INPC, entre 2001 e 2007, gerando novos valores para 2007. Como o PIB e a renda per capita cresceram nesse período era importante que rendas médias fossem incorporadas para que fosse possível fazer uma análise da mobilidade social. Assim os limites aplicados para a PNAD 2007 foram:

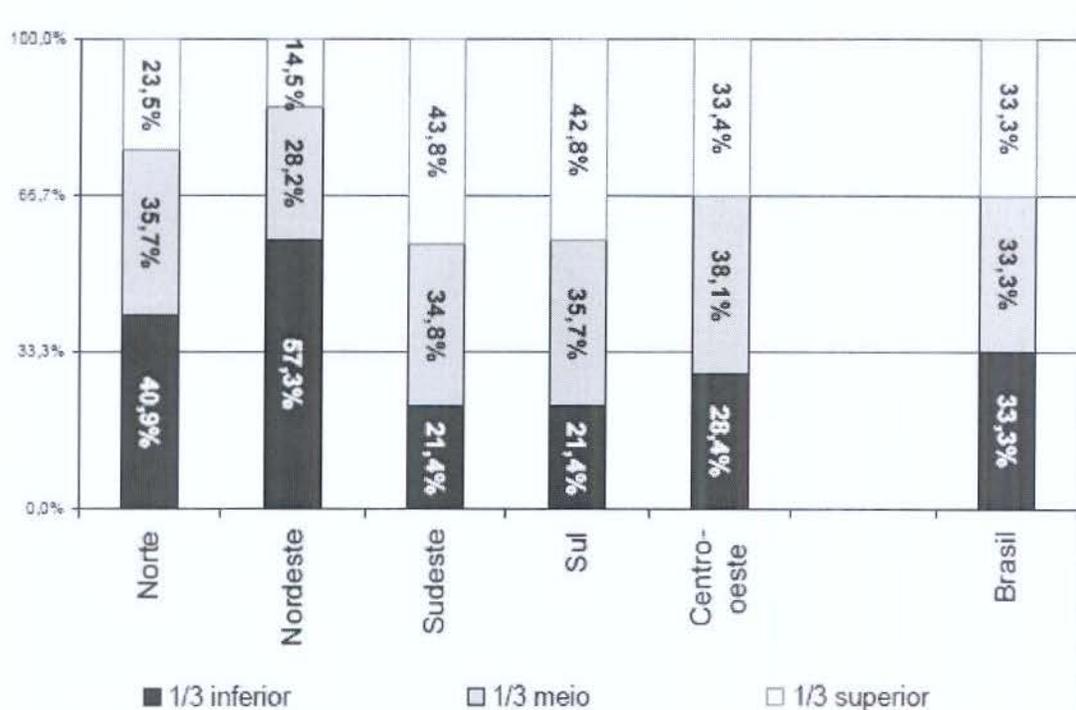
Grupo 1 (de menor renda): de R\$ 0,00 a R\$ 545,66 de renda familiar por mês;

Grupo 2 (de renda intermediária): de R\$ 545,66 a R\$ 1350,82 de renda familiar por mês;

Grupo 3 (de maior renda): de R\$ 1.350,82 pra mais de renda familiar por mês.¹⁵

Desta forma, para o Instituto, foi possível identificar quem ficou acima do ganho médio e realmente ascendeu de estrato social. O gráfico 9 abaixo mostra a divisão da população brasileira, nas três faixas propostas e por regiões, no ano de 2001.

**Gráfico 9 - População brasileira dividida em três estratos,
2001 (em %)**



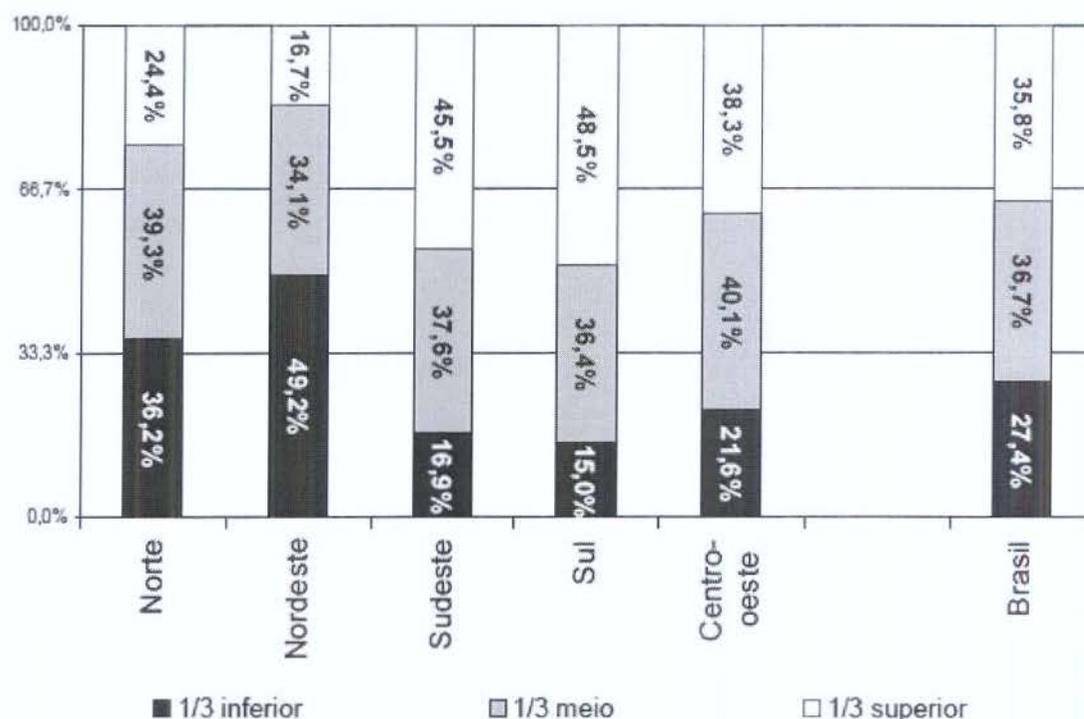
Fonte: IBGE. PNAD 2001. (Elaboração Ipea)

Fonte: Comunicado nº 9 da Presidência/IPEA.

¹⁵ Comunicado nº 9 da Presidência/IPEA, p 14.

Abaixo o mesmo gráfico só que para o ano de 2007.

**Gráfico 10 - População brasileira dividida em três estratos,
2007 (em %)**



Fonte: IBGE. PNAD 2001. (Elaboração Ipea)

Fonte: Comunicado n° 9 da Presidência/IPEA.

Fica evidente pela análise dos gráficos 9 e 10 que segundo a proposta do IPEA houve mobilidade. A faixa de renda menor diminuiu e a superior aumentou. Mas é importante ressaltar que a faixa superior definida pelo IPEA é de 1350,82 de renda familiar por mês. Isso significa que praticamente não há representatividade nenhuma da real modificação nos estratos superiores, principalmente aqueles que não estão nem presentes na PNAD e que representam os ganhos de capital. O trabalho do professor Waldir Quadros¹⁶ apresenta outro olhar sobre dados semelhantes.

¹⁶ O Encolhimento da Classe Média; Carta Social e do Trabalho n° 5 disponível em <http://www.eco.unicamp.br>

Antes da análise desse outro trabalho é interessante verificar ainda alguns dados que indicam o tamanho da desigualdade que existe na sociedade brasileira. A tabela 1 abaixo traz diversos indicadores de desigualdade. Divide a população em décimos e demonstra a diferença abissal entre os mais ricos e os mais pobres. Alarmante é ver que o 1% mais rico apropria-se de uma parcela apenas ligeiramente superior do que os 50% mais pobres, ou seja, 15% contra 12,3%. Outro dado que chama atenção é que os 10% mais pobres se apropriam apenas de 0,89% da renda pessoal total nacional.

Tabela 1 - Indicadores da desigualdade na renda *per capita* no Brasil, 2007.

Indicadores	Valor
Porcentagem da renda apropriada pelos décimos mais pobres (%)	
Primeiro	0,89
Segundo	2,95
Terceiro	5,92
Quarto	9,86
Quinto	15,0
Sexto	21,5
Sétimo	29,6
Oitavo	40,5
Nono	56,5
Porcentagem da renda apropriada pelo último centésimo	
	12,3
Coeficiente de Gini	
	0,552
Índice de Theil-T	
	0,613
Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e pelos 40% mais pobres	
	17,7
Razão entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e pelos 20% mais pobres	
	20,2

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

Fonte: Comunicado n° 9 da Presidência/IPEA.

2.2. Diminuição da Pobreza x Precarização da Classe Média

Com uma metodologia e um olhar diferentes o professor Waldir Quadros¹⁷ analisa também dados da PNAD de 2004. Importante destacar que a PNAD de 2005 foi retirada da análise dado seu perfil atípico. Chega-se a uma conclusão sobre os custos e a forma como está se dando o processo de diminuição da pobreza no Brasil. Para isso, inicialmente, parte-se de uma metodologia diferente, com outras faixas de renda familiar e que compõem determinados padrões de vida. Segue a tabela.

Tabela 2 - Régua de estratificação social

Faixas de rendimentos (*)	"Padrões de vida"
Acima de R\$ 2.500	Alta classe média
R\$ 1.250 a R\$ 2.500	Média classe média
R\$ 500 a R\$ 1.250	Baixa classe média
R\$ 250 a R\$ 500	Massa trabalhadora
Abaixo de R\$ 250	Miseráveis

(*) valores em jan. 2004.

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

A primeira característica identificada é o baixo dinamismo ocupacional. Pela tabela 3 abaixo é possível verificar que a quantidade de pessoas ocupadas cresce numa magnitude menor do que os sem ocupação. Isto significa que aposentados, pensionistas e toda a sorte de pessoas que recebem benefícios sociais aumentam proporcionalmente muito mais do que o número de pessoas que estão no mercado de trabalho.

¹⁷ *ibid*

Tabela 3 - Composição dos indivíduos que declaram rendimentos no Brasil

Anos	Ocupados		Sem ocupação		Total	
	N. pessoas	Índice	N. Pessoas	Índice	N. pessoas	Índice
1981	44.776	100	7.384	100	52.160	100
1982	47.108	105	7.281	99	54.389	104
1983	47.567	106	8.015	109	55.582	107
1984	49.235	110	8.456	115	57.691	111
1985	51.791	116	8.640	117	60.431	116
1986	53.214	119	8.509	115	61.723	118
1987	54.896	123	8.868	120	63.764	122
1988	56.015	125	9.668	131	65.683	126
1989	57.686	129	9.831	133	67.517	129
1990	59.247	132	10.104	137	69.351	133
1992	61.288	137	10.653	144	71.941	138
1993	62.659	140	11.397	154	74.056	142
1995	65.479	146	12.068	163	77.547	149
1996	64.372	144	13.091	177	77.463	149
1997	66.325	148	13.667	185	79.992	153
1998	67.710	151	14.657	199	82.367	158
1999	68.415	153	15.565	211	83.980	161
2001	71.458	160	17.114	232	88.572	170
2002	74.241	166	18.855	255	93.096	179
2003	75.303	168	20.640	280	95.943	184
2004	77.905	174	21.659	293	99.564	191
2005	80.214	179	22.303	302	102.517	197

Fonte: PNAD/IBGE.

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

Pela tabela 3 nota-se que de 1990 até 2005, o número de ocupados cresceu 35,38%, enquanto os sem ocupação cresceram 120,73%. Esse crescimento maior dos sem ocupação indica que a dependência da previdência social e dos programas de transferência de renda aumentou e possibilita a inferência de que o mercado de trabalho tem apresentado baixo dinamismo. Este é um poderoso indicador do modelo que vem sendo implementado e da sua influência no mercado de trabalho.

O quadro de distribuição de renda é o acima identificado, que apresenta evolução maior dos dependentes da previdência social e dos programas de transferência de renda do que dos componentes do mercado de trabalho. Cabe agora verificar como está a estratificação social dos ocupados, dos sem ocupação e do conjunto da população.

Primeiro apresenta-se a tabela 4 com os dados das pessoas que estão ocupadas e a sua estratificação social.

Tabela 4 - Distribuição nos Estratos Sociais – Brasil

Ocupados						
Anos	Alta Classe Média	Média Classe Média	Baixa Classe Média	Massa Trabalhadora	Miseráveis	Total
1981	5,6	9,0	27,4	25,3	32,7	100%
1982	6,1	8,5	26,3	26,1	33,0	100%
1983	4,5	8,1	20,1	23,8	43,5	100%
1984	4,2	7,2	20,7	23,4	44,5	100%
1985	5,6	8,7	22,9	28,3	34,6	100%
1986	8,9	12,4	29,4	26,4	22,8	100%
1987	6,1	9,4	24,2	24,7	35,7	100%
1988	5,7	7,9	22,0	23,8	40,6	100%
1989	7,1	9,2	21,9	22,3	39,5	100%
1990	5,7	8,7	23,5	21,3	40,9	100%
1992	3,8	7,5	21,3	23,5	43,9	100%
1993	4,3	7,0	20,1	23,4	45,2	100%
1995	6,2	9,0	24,1	24,9	35,7	100%
1996	7,8	10,6	27,2	22,9	31,5	100%
1997	6,0	10,1	29,9	24,8	35,2	100%
1998	6,1	10,2	24,2	25,2	34,3	100%
1999	5,6	8,5	25,4	25,8	34,6	100%
2001	5,8	8,9	25,4	28,6	31,3	100%
2002	5,0	8,3	24,4	29,1	33,2	100%
2003	4,9	7,3	25,6	28,9	33,4	100%
2004	4,5	7,7	24,0	31,6	32,1	100%
2005	5,1	8,3	27,2	37,4	22,0	100%

Fonte: PNAD/IBGE

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

Sem levar em consideração o ano de 2005, dado o seu perfil atípico, o mais importante a ser destacado é que desde 1999 há uma diminuição constante da proporção de miseráveis e um aumento da massa trabalhadora pobre. Em contrapartida a baixa classe média sofre pequenas variações e a média e alta classe média perdem participação na proporção da sociedade. Importante notar o padrão que vem se conformando, em que há diminuição da miséria, com aumento dos que se enquadram na massa trabalhadora e com diminuição dos estratos mais altos da classe média.

A manutenção da proporção da baixa classe média pode ser explicada tanto pela descida dos componentes dos estratos superiores, quanto pela estagnação das pessoas que compõem esse estrato. Por meio desse quadro chega-se a conclusão que entre os ocupados a classe média baixa estagnou, a média classe média e a alta perderam participação e os miseráveis, que ainda

representam um terço do total de ocupados, diminuíram sua participação, provocando um conseqüente aumento da massa trabalhadora pobre.

A tabela 5 abaixo, mostra a evolução dos sem ocupação com renda.

Tabela 5 - Distribuição nos Estratos Sociais – Brasil

Sem ocupação com renda						
Anos	Alta Classe Média	Média Classe Média	Baixa Classe Média	Massa Trabalhadora	Miseráveis	Total
1981	2,8	5,7	14,3	20,4	56,9	100%
1982	3,2	6,1	15,3	20,7	54,7	100%
1983	2,3	5,3	13,0	14,8	64,5	100%
1984	1,9	4,7	13,3	14,0	66,1	100%
1985	2,8	5,6	13,9	16,9	60,8	100%
1986	4,0	7,4	15,8	24,7	48,1	100%
1987	3,3	4,1	12,2	12,3	68,1	100%
1988	2,3	4,0	11,5	13,0	69,1	100%
1989	3,3	5,3	12,3	13,0	66,2	100%
1990	3,3	5,6	13,2	11,3	66,5	100%
1992	2,5	5,3	12,4	24,2	55,6	100%
1993	2,7	5,8	13,6	15,0	69,7	100%
1995	4,0	6,4	14,2	25,0	50,3	100%
1996	4,6	7,7	15,5	14,9	57,3	100%
1997	3,6	7,3	15,2	14,5	59,5	100%
1998	4,1	8,1	16,2	15,2	56,4	100%
1999	4,0	7,2	17,7	16,2	54,9	100%
2001	3,7	6,8	16,5	15,8	57,3	100%
2002	3,3	5,9	15,5	16,3	59,0	100%
2003	2,9	5,3	15,9	15,2	60,8	100%
2004	2,7	5,7	15,5	16,8	59,3	100%
2005	3,0	6,2	20,0	49,9	20,9	100%

Fonte: PNAD/IBGE.

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

O comportamento dos sem ocupação e com renda é semelhante ao dos ocupados. Cabe o destaque para a proporção altíssima de miseráveis que compõem os sem ocupação e com renda. Muito provavelmente isso é reflexo dos programas de transferência de renda. A não mudança significativa dos outros estratos é um forte indicador de que os programas focalizados de transferência de renda não são fatores contributivos para que ocorra uma maior mobilidade social. Identifica-se apenas um aumento substancial da dependência da parcela mais pobre da população desse tipo de programa assistencial.

Por último tem-se o quadro do conjunto dos declarantes e a sua estratificação social.

Tabela 6 - Distribuição nos Estratos Sociais – Brasil

Total dos declarantes						
Anos	Alta Classe Média	Média Classe Média	Baixa Classe Média	Massa Trabalhadora	Miseráveis	Total
1981	5,2	8,5	25,5	24,6	36,2	100%
1982	5,7	8,2	24,8	25,4	35,9	100%
1983	4,2	7,7	19,1	22,5	46,6	100%
1984	3,8	6,8	19,7	22,0	47,7	100%
1985	5,2	8,2	21,6	26,7	38,3	100%
1986	8,3	11,7	27,6	26,2	26,3	100%
1987	5,7	8,6	22,5	22,9	40,2	100%
1988	5,2	7,3	20,5	22,2	44,8	100%
1989	6,5	8,6	20,5	21,0	43,4	100%
1990	5,3	8,2	22,0	19,8	44,6	100%
1992	3,6	7,2	20,0	23,6	45,6	100%
1993	4,1	6,7	19,0	22,0	48,2	100%
1995	5,9	8,6	22,6	24,9	38,0	100%
1996	7,3	10,1	25,2	21,5	35,9	100%
1997	5,6	9,6	22,4	23,0	39,4	100%
1998	5,7	9,8	22,8	23,4	38,2	100%
1999	5,3	8,2	24,0	24,1	38,4	100%
2001	5,4	8,5	23,7	26,1	36,3	100%
2002	4,7	7,8	22,6	26,5	38,5	100%
2003	4,5	6,8	23,5	25,9	39,3	100%
2004	4,1	7,3	22,2	28,4	38,0	100%
2005	4,6	7,9	25,6	40,1	21,7	100%

Fonte: PNAD/IBGE.

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

Com todas as ressalvas da PNAD, que não consegue captar os ganhos dos detentores da riqueza, verifica-se com esses dados que o processo em curso é muito mais de precarização da classe média do que de ascensão qualitativa das camadas mais baixas.

O encolhimento da alta e média classe média é verificado a partir de 1999. A manutenção do espaço da baixa classe média reflete também a descida de indivíduos destes dois grupos. Os programas de transferência de renda são sentidos na diminuição significativa dos miseráveis e no conseqüente aumento da massa trabalhadora, o que é um poderoso indicador do tamanho da dependência

que os grupos de baixa renda passaram a ter do Bolsa Família. Ressalta-se que o Bolsa Família tem natureza meramente paliativa e está ficando cada vez mais evidente que em nada contribui para mudar as estruturas sociais e diminuir o problema da desigualdade. Pelo tamanho da dependência e pela estagnação social que vem gerando, pode-se afirmar também que o Bolsa Família contribui muito mais para perpetuar o quadro de desigualdade que está dado do que para ser um instrumento que possibilite a transformação social e conseqüentemente a diminuição da desigualdade.

Conforme defende o professor Waldir Quadros o modelo que se verifica é de diminuição espúria da desigualdade social em decorrência do baixo dinamismo social. Além disso, esse processo pode agravar o quadro de vale tudo por ascensão social, tendo em vista a diminuição da mobilidade provocada pelo estreitamento das médias e altas classes médias.

É de suma importância destacar a conclusão que o professor dá ao artigo:

[...] o retrato da crise ocupacional esboçado no item anterior nos fornece apenas uma pálida idéia de sua real dimensão. De fato, a análise da estratificação dos indivíduos declarantes apresenta tão somente a expansão, retração ou manutenção dos espaços sociais correspondentes aos distintos estratos. Ou seja, refere-se a resultados estruturais de uma série de processos complexos, que permanecem ocultos. Em particular queremos destacar os distintos fluxos sociais envolvidos no comportamento de um determinado estrato. Por exemplo, apontamos anteriormente a letargia nas oportunidades de alta e média classe média. Entretanto, a idéia de uma relativa "pasmaceira" está muito distante da dinâmica social efetiva, na qual interagem de forma conflitante indivíduos que estão ascendendo, outros que lutam para manter sua posição e aqueles que estão caindo. O mesmo poderia ser dito em relação à imagem de "empoçamento" nos estratos da baixa classe média e massa trabalhadora. Na verdade, a disputa pela conquista de oportunidades insuficientes, e com frágeis freios morais, parece ser melhor caracterizada por uma verdadeira "pororoca social", com concorrência selvagem entre os segmentos envolvidos. Como pano de fundo,

imaginamos um processo bastante expressivo de circulação social entre os estratos sociais. Já entre os miseráveis, a gravidade da situação reside na percepção de uma crescente mancha de “óleo queimado”, composta por indivíduos em estado avançado de desalento e inatividade, ainda que assistidos por programas focalizados de transferência de renda.” (Carta Social e do Trabalho nº 5/CESIT – Unicamp, p. 11 e 12).

2.3. Mobilidade social ou diminuição espúria da desigualdade?

Duas visões diferentes sobre pobreza e estratificação foram apresentadas nesse capítulo. A primeira visão, baseada em estudos do IPEA, defende que não só há diminuição da miséria e da pobreza como o quadro conjuntural atual é de aumento da mobilidade social e mudança da estratificação. Para isso o IPEA define algumas faixas de renda e mostra como se deu a ascensão de um grupo para o outro e defende que essa ascensão é fruto de uma mudança na estrutura social.

Na linha oposta o trabalho do professor Waldir Quadros defende que o modelo é de diminuição espúria da desigualdade com precarização da classe média. De acordo com a sua análise a miséria diminuiu, mas as custas do encolhimento da classe média. Dessa forma conclui que não há qualquer efeito positivo na mudança dos estratos sociais e não há nenhum indicador de mobilidade social.

O IPEA apresenta faixas de renda diferentes das do professor Waldir Quadros e apresenta o movimento dentro dessas faixas. A faixa superior, por exemplo, é de R\$ 1350, 82. Já o professor Waldir apresenta outras faixas, baseadas em padrão de vida, e identifica que a diminuição da miséria e da pobreza veio atrelada a uma diminuição dos estratos superiores, compostos por pessoas que tem sua renda originária eminentemente no trabalho ou em benefícios sociais.

O mais importante disso tudo é perceber que em qualquer dos dois trabalhos é possível verificar que a distribuição da renda é feita entre trabalhadores (ou pessoas que tem outra ocupação, mas que não representam os detentores de riqueza e do Capital).

Desta forma essa análise somente vem corroborar com a tese de que não há mudança significativa na relação Capital-trabalho e nos estratos superiores de renda. Uma diminuição da desigualdade poderia ser identificada se houvesse mudança na desigualdade entre trabalhadores e conjuntamente a participação da renda do trabalho no total da renda nacional também estivesse aumentando. O trabalho do IPEA se esforça em tentar mostrar que há mudanças significativas nos estratos sociais, mas não consegue demonstrar que essa mudança ultrapassa os rendimentos do trabalho. Já o professor Waldir Quadros vai além e demonstra que mesmo na relação entre trabalhadores o processo de diminuição da desigualdade é de nivelamento por baixo, com diminuição dos estratos de renda superiores que compõem a classe trabalhadora. Da primeira visão pode-se concluir que não houve mudança na desigualdade social entre trabalhadores e capitalistas, e da segunda que o processo é de piora para os trabalhadores, pois as distancias estão se tornando cada vez maiores e com isso há uma solidificação da estruturas de Poder.

Capítulo 3 – O Gasto Social, As Políticas Focalizadas, o Pagamento de Juros e a Regressividade da Tributação

3.1. Introdução

A opção pela comparação entre o perfil do gasto social do governo, o pagamento de juros e as políticas focalizadas, possui como objetivo tentar identificar qual é o sentido do gasto governamental. O sentido desse gasto é um importante indicador de quais são os interesses defendidos pelo governo e pelo aparato institucional do Estado e qual é o projeto que está dado.

Para o presente trabalho essa análise é de suma importância porque termina por compor um quadro da forma de estruturação da sociedade brasileira. A representação no Estado dos interesses da classe dominante e a manutenção desses interesses ao longo dos últimos governos, contribuem para que se tenha clareza de que não há mudança significativa nas estruturas de Poder e conseqüentemente nas estruturas sociais. Este é mais um indicador da falta de um projeto voltado para a verdadeira diminuição da desigualdade social e para a melhoria na distribuição de renda.

Tendo como base os estudos dos professores David José Nardy Antunes e Denis Maracci Gimenez¹⁸ e outros elementos captados, será possível verificar que o Estado brasileiro reproduz a lógica de defesa dos interesses da pequena parcela abastada da população e prioriza a transferência de recursos aos rentistas, por meio do pagamento da maior taxa de juros do mundo.

Em contrapartida o ataque à pobreza e à miséria é feito com programas focalizados como o Bolsa Família e o gasto social universal não é visto como uma política estratégica prioritária do governo. Inclusive, o governo atual e setores do meio acadêmico têm defendido que a adoção de políticas sociais focalizadas para

¹⁸ Transferência de Ricos e Pobres no Brasil - Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

os mais pobres é um instrumento eficaz à diminuição da desigualdade social e à redução da pobreza.

A importância da análise do gasto social está em que ele é visto por muitos autores como um importante instrumento de distribuição de renda e diminuição da desigualdade. A adoção de políticas sociais universais tem caráter distributivo e é um importante instrumento de diminuição da desigualdade. As análises ortodoxas sobre o gasto público defendem que a sua magnitude prejudica a eficiência econômica. Cynicamente nada falam sobre as despesas financeiras e a sua nocividade para a capacidade de investimento do Estado em infra-estrutura e políticas sociais universais. Importante verificar como o gasto social se comporta e, conseqüentemente, verificar qual é projeto que está pautado.

Por fim será analisado outro indicador que permite identificar na própria estrutura do Estado uma lógica voltada para os interesses do sistema financeiro e da parcela mais rica da população. A regressividade da carga tributária prejudica o caráter distributivo da tributação. No Brasil, um país pobre e com extrema desigualdade, os pobres e trabalhadores pagam proporcionalmente muito mais impostos do que os ricos, conforme será possível verificar com base nos dados apresentados e análises feitas pelo professor Márcio Pochmann¹⁹.

¹⁹ Tributação que aprofunda a desigualdade - Carta Social e do Trabalho n° 8/CESIT – Unicamp

3.2. O Gasto Social, as Políticas Focalizadas e o Pagamento de Juros

Os professores David José Nardy Antunes e Denis Maracci Gimenez publicaram um trabalho²⁰ sobre a transferência de renda promovida pelo Estado para ricos e pobres nas últimas décadas. Nesse trabalho dão o seguinte panorama da sociedade brasileira.

[...]O país que contou com a economia mais dinâmica do mundo entre 1930 e 1980, produzindo profundas mudanças em sua estrutura social e um robusto processo de mobilidade social ascendente, chegou ao início dos anos 1980 com indicadores sociais aviltantes, com uma desigualdade social vergonhosa e uma quantidade de pobres incompatível com o progresso material alcançado. (Carta Social e do Trabalho n° 8/ CESIT – Unicamp, p. 65).

Diante de um quadro de estagnação econômica, baixo crescimento do PIB e ausência de um projeto desenvolvimentista, a solução encontrada pelos governos a partir da década de 1990 foi a adoção das políticas neoliberais do Consenso de Washington. O baixo crescimento, conjuntamente com a enorme desigualdade social, desestruturou de vez o mercado de trabalho, aumentou o desemprego e o subemprego e piorou ainda mais a condição de vida da população pobre e trabalhadora. Com isso as demandas sociais aumentaram ainda mais e a intervenção do Estado se fez ainda mais necessária. Essencial será ver como o Estado reagiu a essa emergência de políticas sociais.

Começando pela análise do gasto social é importante destacar qual é a abrangência da política social do governo. O quadro abaixo mostra os programas no ano de 2005 e indica todas as áreas de atuação do governo.

²⁰ *ibid*

Quadro 1 - Abrangência da política social do governo federal, por áreas de atuação e principais programas/ações

Áreas de atuação	Principais programas e ações
1. Previdência social	Previdência Social Básica (Regime Geral de Previdência Social) — pagamento de aposentadorias, pensões e auxílios-doença
2. Benefícios a servidores públicos federais	Previdência de Inativos e Pensionistas da União (Regime Jurídico Único) Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Auxílio-alimentação/refeição e transporte
3. Emprego e proteção ao trabalhador	Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Integração das Pol. Públ. de Emprego, Trabalho e Renda Seguro-Desemprego Abono Salarial PIS/Pasep
4. Desenvolvimento agrário	Apoio ao pequeno produtor rural; e Reforma Agrária-assentamentos sustentáveis p/trabalhadores rurais
5. Assistência social	Transf. de Renda com Condiionalidades – Bolsa Família Proteção Social à Pessoa Portadora de Deficiência (RMV e BPC/Loas) Proteção Social à Pessoa Idosa (RMV e BPC/Loas) Erradicação do Trabalho Infantil
6. Alimentação e nutrição	Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica Aquisição de Alimentos Provenientes da Agricultura Familiar
7. Saúde	Atenção Básica em Saúde Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde Vigilância Epidemiológica e Controle de Doenças Transmissíveis Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/Aids e outras Doenças Sexualmente Transmissíveis
8. Educação	Erradicação do analfabetismo Educação infantil Ensino fundamental Ensino médio Ensino superior (graduação e pós-graduação) Ensino profissionalizante Educação de Jovens e Adultos (EJA)
9. Cultura	Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas Produção e Difusão Cultural Preservação do Patrimônio Histórico
10. Habitação e urbanismo	Infraestrutura Urbana Morar Melhor e Nosso Bairro
11. Saneamento e meio ambiente	Saneamento Básico e Saneamento é Vida Pró-Água, infra-estrutura e outros

Fonte: Disoc/Ipea, SOF/LOA e PPA.

Fonte: Texto Para Discussão N° 1324/IPEA

Importante ver também o gasto por área. Conforme tabela abaixo.

Tabela 7

Gasto Social Federal e áreas de atuação, em valor constante (1995-2005)

Áreas de atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes ¹ (R\$ bilhões)											
Alimentação e nutrição	1,7	1,0	1,5	1,9	2,0	2,0	1,9	1,7	1,8	1,5	1,7
Assistência social	1,3	1,5	3,0	4,3	5,2	7,5	9,5	12,1	13,4	16,5	18,8
Benefícios a servidores públicos federais	39,6	38,0	40,7	43,2	44,9	46,4	50,2	52,2	48,7	50,5	51,8
Cultura	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6
Desenvolvimento agrário	2,4	2,2	3,7	3,6	2,9	2,8	2,9	2,4	2,1	2,9	3,9
Educação	15,2	13,3	12,8	13,9	14,1	16,3	15,9	15,3	14,4	15,9	17,4
Emprego e defesa do trabalhador	8,5	9,3	9,2	10,3	9,5	9,8	10,9	11,5	11,3	11,9	13,4
Habituação e urbanismo	1,8	2,8	7,8	5,8	4,7	8,1	6,1	6,9	6,0	6,5	8,7
Previdência social	79,7	87,4	89,5	101,3	104,5	108,5	116,4	123,1	132,8	145,1	158,4
Saneamento básico	0,5	1,3	2,1	3,1	1,8	2,1	4,3	1,7	0,7	1,2	1,8
Saúde	28,7	25,2	29,0	27,7	30,5	31,8	33,0	33,9	32,2	35,4	35,9
Total	179,8	182,4	199,6	215,2	220,4	235,7	251,7	261,2	263,8	288,0	312,4
Valores em relação ao PIB (%)											
Alimentação e nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08
Assistência social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83
Benefícios a servidores públicos federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03
Desenvolvimento agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77
Emprego e defesa do trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59
Habituação e urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39
Previdência social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00
Saneamento básico	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59
Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82

Fonte: Disoc/Ipea.

Nota: ¹Valores deflacionados mês a mês, para dezembro de 2005, pelo IPCA.

Fonte: Texto Para Discussão N° 1324/IPEA

Na tabela 7 acima estão todos os gastos sociais do governo, tanto com políticas universais, quanto com políticas focalizadas. Importante observar que o programa Bolsa Família está incluído no tema assistência social. A porcentagem do gasto social total entre os anos de 1995 e 2005 em relação ao PIB subiu de 11,24% para 13,82%, ou seja, cresceu aproximadamente 23%. Já o gasto com assistência social, incluído aí o programa bolsa-família, saltou de 0,08% do PIB para 0,83%, ou seja, cresceu 1037,5%.

Isso demonstra claramente uma rota voltada para o fomento de políticas focalizadas, principalmente de transferência de renda. Substancial para o trabalho essa constatação, porque deixa claro qual é a lógica principal do aumento do gasto social.

Abaixo tem-se ainda a trajetória do Gasto Social ano a ano.

Tabela 8**Gasto Social Federal e o PIB (1995-2005)**

Ano	GSF (corrente)	GSF/ PIB		Variação anual (%)		
		%	Número-Índice (1995 = 100%)	GSF	PIB	GSF/PIB
1995	79.346	11,24	100	–	–	–
1996	92.705	10,98	98	1,5	2,2	-2,3
1997	108.073	11,51	102	9,4	3,4	4,8
1998	118.528	12,25	109	7,8	0,0	6,5
1999	129.542	12,16	108	2,4	0,3	-0,7
2000	148.088	12,56	112	6,9	4,3	3,2
2001	164.967	13,00	116	6,8	1,3	3,5
2002	190.892	12,92	115	3,8	2,7	-0,6
2003	220.161	12,95	115	1,0	1,1	0,3
2004	256.292	13,20	117	9,2	5,7	1,9
2005	296.752	13,82	123	8,5	2,9	4,7

Fonte: Disoc/Ipea e IBGE.

Fonte: Texto Para Discussão N° 1324/IPEA

Importante verificar que há um padrão na evolução e no comportamento do gasto social. O crescimento em uma década foi de aproximadamente 23% em relação ao PIB e nos momentos de crise econômica e necessidades de ajustes, como em 1999, o gasto social perdeu participação no PIB.

Verifica-se com isso um padrão de evolução que não prima por aumentos substanciais na porcentagem do PIB que é destinada ao gasto social. O gasto social cresceu e em algumas áreas até substancialmente, como no caso da previdência social, mas o crescimento para as áreas de educação, saúde e habitação, por exemplo, são pequenos e insuficientes para suprir a demanda e melhorar a qualidade do serviço prestado. Não há como contestar que ocorreu um aumento relativo do gasto social nas últimas décadas, porém esse aumento é tímido frente as necessidade da população brasileira. Importante destacar que os aumentos mais polpudos foram destinados prioritariamente às políticas focalizadas.

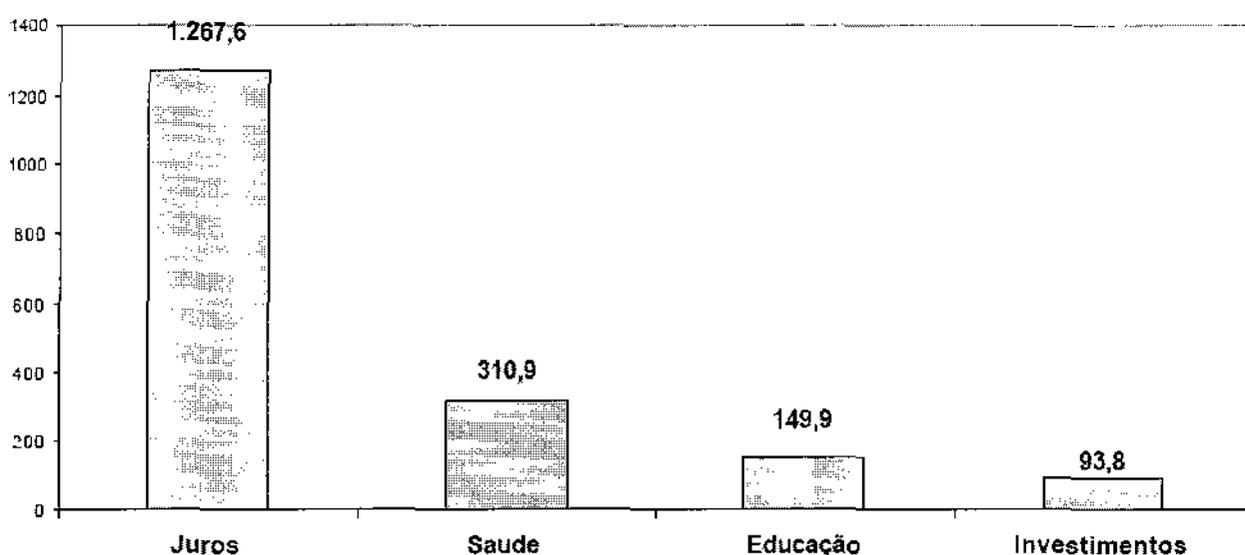
Mais importante ainda para a análise da desigualdade social é comparar o gasto social em algumas áreas com o pagamento de juros. Imaginar que um país com um sistema de proteção social precário, que não universalizou direitos sociais, que tem pouca mobilidade social e que possui uma das maiores

desigualdades de renda do mundo, teve como pauta principal das suas contas públicas o pagamento de juros é algo inacreditável.

Abaixo tem-se os números do gasto do governo federal com, no acumulado de 2000 a 2007, os juros, a educação, a saúde e o investimento. Por ele é possível tirar algumas conclusões.

Gráfico 11

Brasil: gastos acumulados com juros, saúde, educação e investimentos da União entre 2000 e 2007 (em bilhões de reais*)



Fonte: SLAF/STN, Bacen e IPEA -Dísoc (elaboração própria)

* deflator implícito do PIB

Fonte: Comunicado nº 14 da Presidência/IPEA

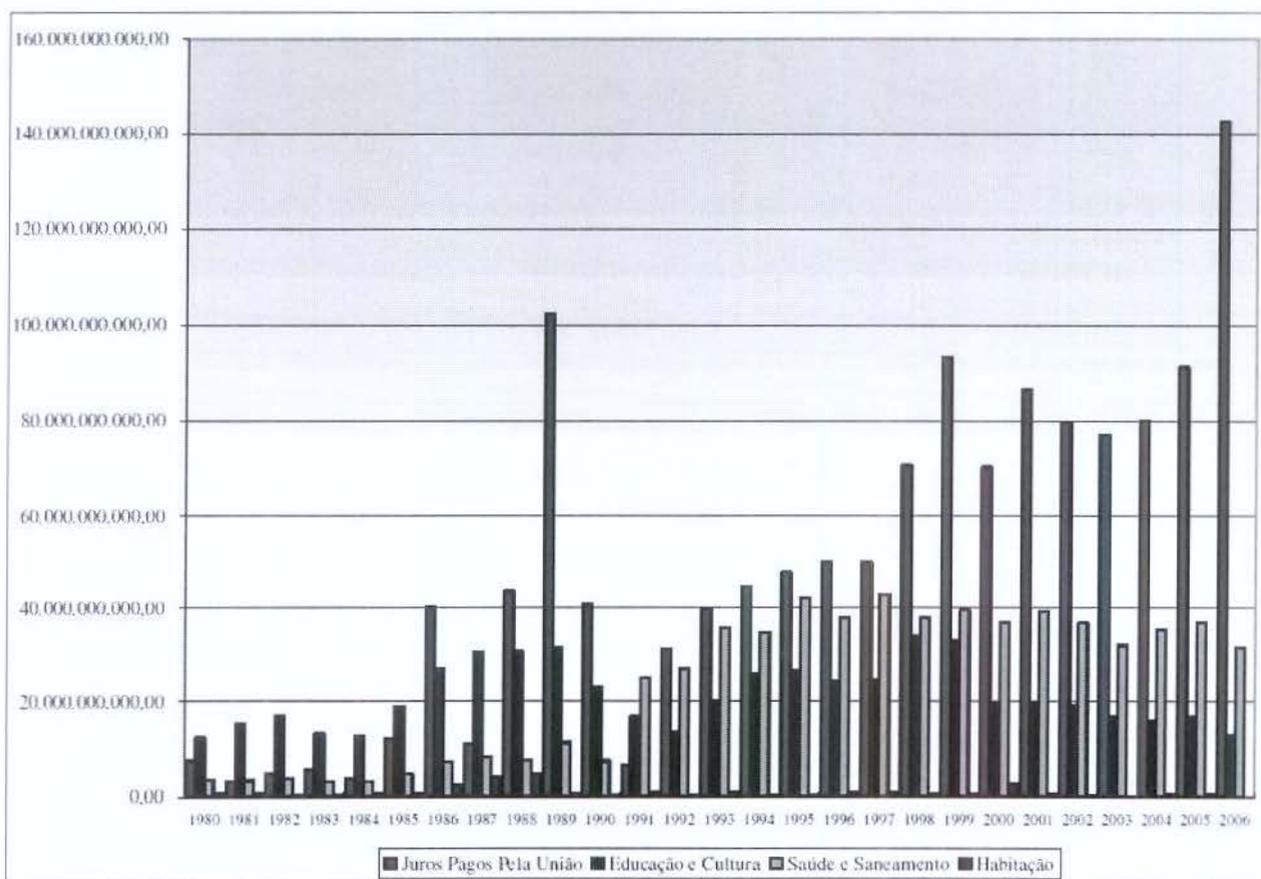
Numa sociedade com profundas desigualdades como a brasileira, como dito antes, é indignante se deparar com os números acima. O gasto com juros é 4 vezes maior do que com saúde, 8,45 vezes maior do que com educação e 13,5 vezes maior do que os investimentos. O Brasil no período caracterizado pagou os maiores juros do mundo e o Estado praticamente abdicou da sua função como investidor.

Notoriamente um dos principais obstáculos para o crescimento econômico mais acelerado é a precariedade da rede de infra-estrutura. A melhoria dessa rede demanda investimentos de grande monta e que ou não tem retorno direto de capital, ou os investimentos são de longa maturação, portanto são dependentes

da participação do Estado para a sua consecução. Dada a política macroeconômica dependente do rentismo, o país ficou de mãos atadas e o processo de desenvolvimento econômico bloqueado. Com isso cristalizou-se ainda mais a alta desigualdade social e a concentração de renda.

No gráfico 12, abaixo, tem-se a comparação entre os gastos do governo com educação, saúde, habitação e os juros de 1980 a 2006.

Gráfico 12 - Gastos com Educação, Saúde, Habitação e Juros realizados pela União



(1) Em R\$ atualizados pelo IGP-DI

Fonte: Siafi.

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT - Unicamp

Impressionante verificar que o gasto com juros tem uma evolução sempre maior do que os gastos sociais em políticas universais. Além de em números absolutos representar uma soma extremamente e sempre alta a partir da década de noventa, o montante pago a título de juros sempre cresce mais do que o gasto social. Frente a todo esse quadro de política social regressiva e dada a urgência de políticas que pudessem aplacar a insubordinação da população pobre e

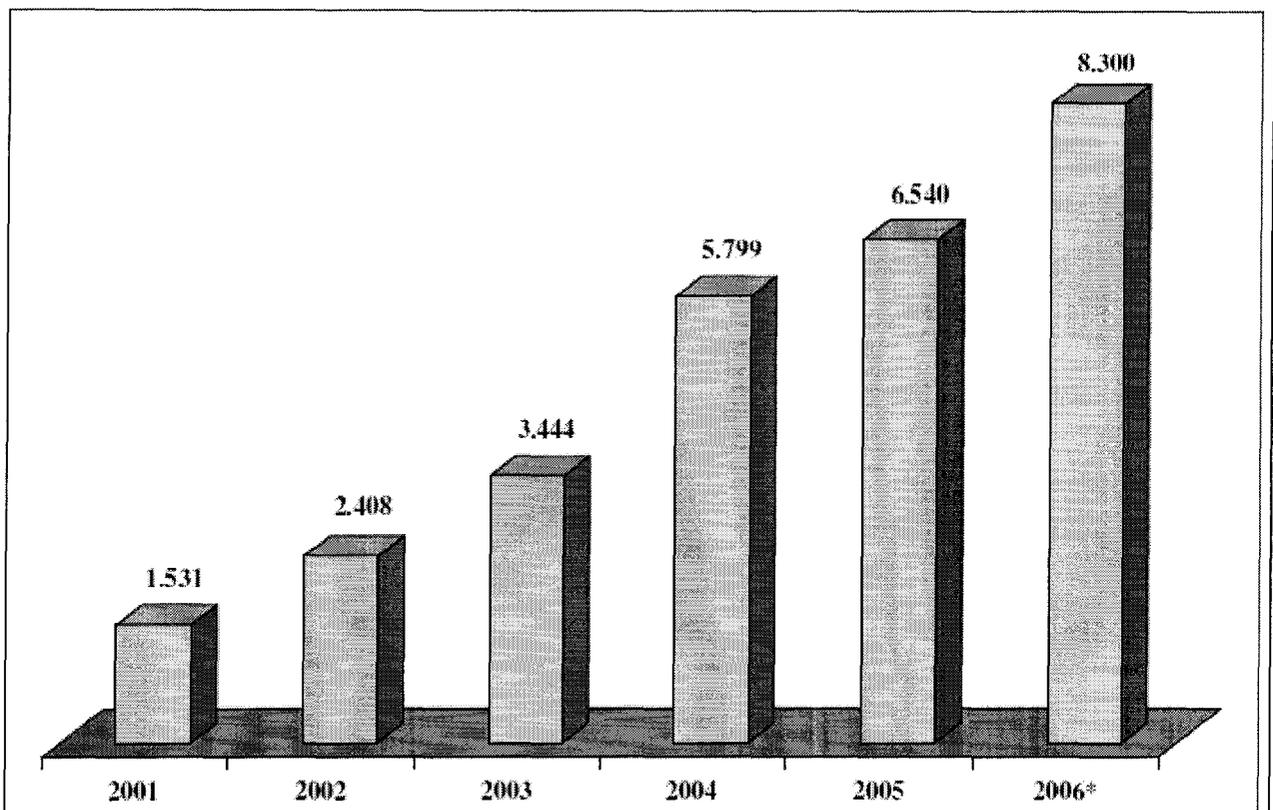
miserável, a solução apresentada foi a adoção de políticas sociais focalizadas, principalmente as de transferência de renda.

Em países desenvolvidos essas políticas focalizadas são vistas como meros paliativos e aplicadas sempre para uma situação pontual. Já no Brasil ganharam status de políticas permanentes, “de salvação da lavoura”, pois não há interesse por parte dos donos do Poder de verdadeiramente enfrentar as questões da diminuição da desigualdade social e da redistribuição de renda. Mais uma vez importante abrir aspas aos professores David José Nardy Antunes e Denis Maracci Gimenez para se ter clareza do caráter deste tipo de política focalizada:

[...]Na verdade, como sugerem seus defensores, trata-se de políticas baratas, em comparação com outras políticas sociais (educação, previdência, saúde etc.), flexíveis às condições fiscais “austeras” e atingem “os pobres de verdade”. Surgem como uma panacéia: custam pouco, não pressionam as contas públicas e resolvem problemas historicamente insolúveis. Mas se tais políticas são tão fabulosas assim, é de se perquirir por que o Brasil demorou séculos para promover políticas que os ingleses já adotavam com seus pobres no século XVIII, com efeitos pífios, como Charles Dickens vivamente retratou em Oliver Twist, para ficar apenas no seu melhor exemplo. (Carta Social e do trabalho n° 5, p. 66).

Abaixo é possível verificar o montante dos gastos com o programa Bolsa Família, que é o principal programa dos governos que seguiram o projeto neoliberal para enfrentamento da questão social no Brasil.

Gráfico 13 - Gastos realizados com o Programa Bolsa-Família (1) (em milhões R\$ nominais)



(1) A partir de 2003, o programa Bolsa Família incorporou programas pré-existentes como o Bolsa-Escola, o cartão-alimentação, o auxílio-gás e o bolsa-alimentação.

* Estimativa do Governo Federal.

Fonte: Ministério da Fazenda, apud Gimenez (2007).

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT - Unicamp

Pelo crescimento do gasto com o Bolsa Família é possível verificar o status que foi ganhando o programa principalmente no governo Lula. No primeiro ano do governo Lula, 2003, o gasto foi de 3.444 bilhões e no último do primeiro governo Lula, 2006, foi de 8.300 bilhões, ou seja, um crescimento de 141%, muito maior do que o crescimento do gasto social em qualquer outra área, principalmente na referente a políticas universais.

Mais escabroso e importante ainda é comparar o gasto com políticas focalizadas com o gasto para pagamentos de juros. Verifica-se que a transferência promovida pelo governo aos detentores de riquezas é muito maior do que os 8,3 bilhões destinados em 2006 ao Bolsa Família. Em 2006 o gasto com Juros ultrapassou 140 bilhões de reais. Diante deste quadro é compreensível

que a ortodoxia não toque no assunto das despesas financeiras e defenda políticas como o Bolsa Família.

Trata-se de uma sórdida estratégia que privilegia os interesses dos rentistas, por meio do aumento constante das transferências (juros) e dos seus ganhos. Os elementos dessa estratégia sórdida, que tem por trás um projeto de manutenção da estrutura social, são basicamente: cortar investimento e controlar o gasto social; e criar políticas sociais que atinjam a população mais pobre. Com isso conseguem por um lado deixar o mercado crível quanto à capacidade de solvência do Estado e por outro aplacar a possível indignação das massas populares. Está configurado um poderoso modelo neoliberal que perpetua a relação de desigualdade e as estruturas de poder sempre a favor dos interesses do capital.

A conclusão é que todo este quadro de incapacidade de investimento do Estado, decorrente de robustos pagamentos de juros, contribui para a estagnação econômica e vai conformando um padrão de sociedade pobre e compatível com uma economia quase sem dinamismo e que favorece prioritariamente o rentismo. Na verdade o padrão que continua vigente é o que privilegia a acumulação fora do setor produtivo e isto pode ser visto pela própria lógica do Estado, que transfere muito mais renda e riqueza para os ricos do que aos pobres.

3.3. A Regressividade da Tributação

Quando se fala em caráter regressivo da tributação quer se dizer que a tributação onera mais a parcela mais pobre do que parcela mais rica da população. No fundo o que se quer dizer com isso é que o sistema é extremamente injusto. Um Estado que tem como um dos seus valores fundamentais a justiça social deve possuir um sistema tributário que tribute muito mais as grandes rendas do que as rendas dos mais pobres.

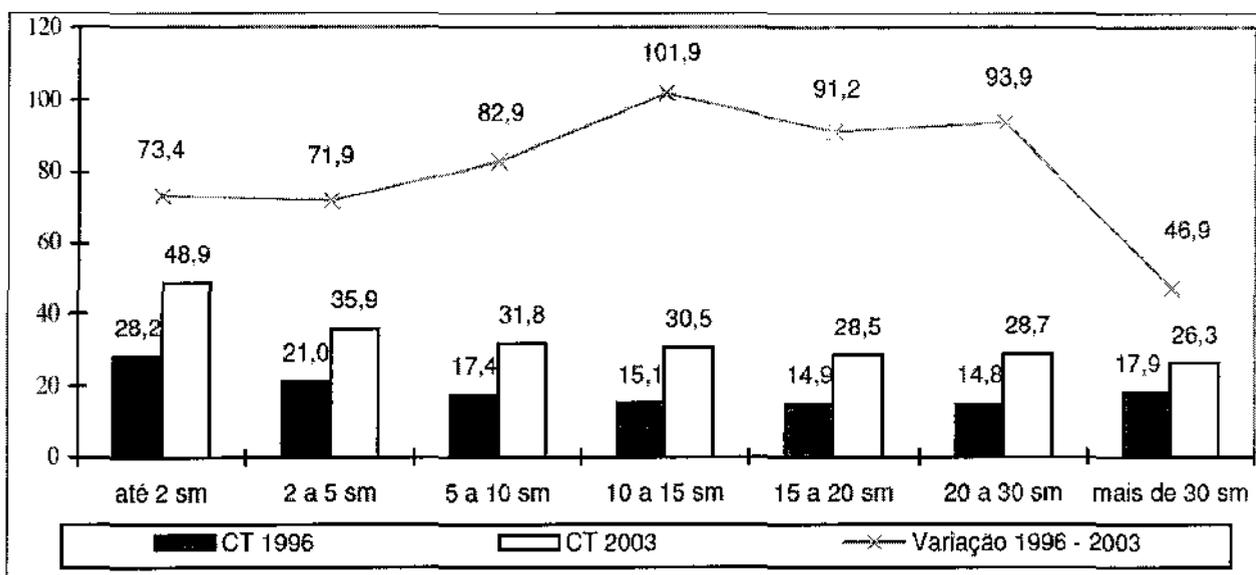
Tecnicamente a regressividade é percebida pela forte predominância dos chamados tributos indiretos, que estão presentes no preço final dos bens e serviços e que pesam muito mais na renda dos mais pobres, pois atingem os bens de consumo, por exemplo. Em contrapartida a tributação direta, vinculada à renda e ao patrimônio, tem importância pequena na arrecadação do país. Além disso, os impostos vinculados a renda e ao patrimônio são pouco progressivos.

O intuito do trabalho não é entrar nas questões técnicas e sim mostrar como essa regressividade atinge pobres e ricos. De antemão é possível afirmar que o sistema tributário atual brasileiro é altamente regressivo e com isso contribui inegavelmente para o aprofundamento da desigualdade de renda e riqueza no país.

O gráfico 14 abaixo, do estudo do professor Marcio Pochmann²¹, mostra a evolução da carga tributária sobre as diferentes faixas de renda.

²¹ Transferência de Ricos e Pobres no Brasil - Carta Social e do Trabalho n° 5/CESIT – Unicamp

Gráfico 14 - Brasil – Evolução da carga tributária na renda familiar, segundo faixas de renda e variação entre 1995/06 e 2002/03 (em %)



Fonte: IBGE – POF, 1995/96 e 2002/03, elaboração Ipea.

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 8/CESIT – Unicamp

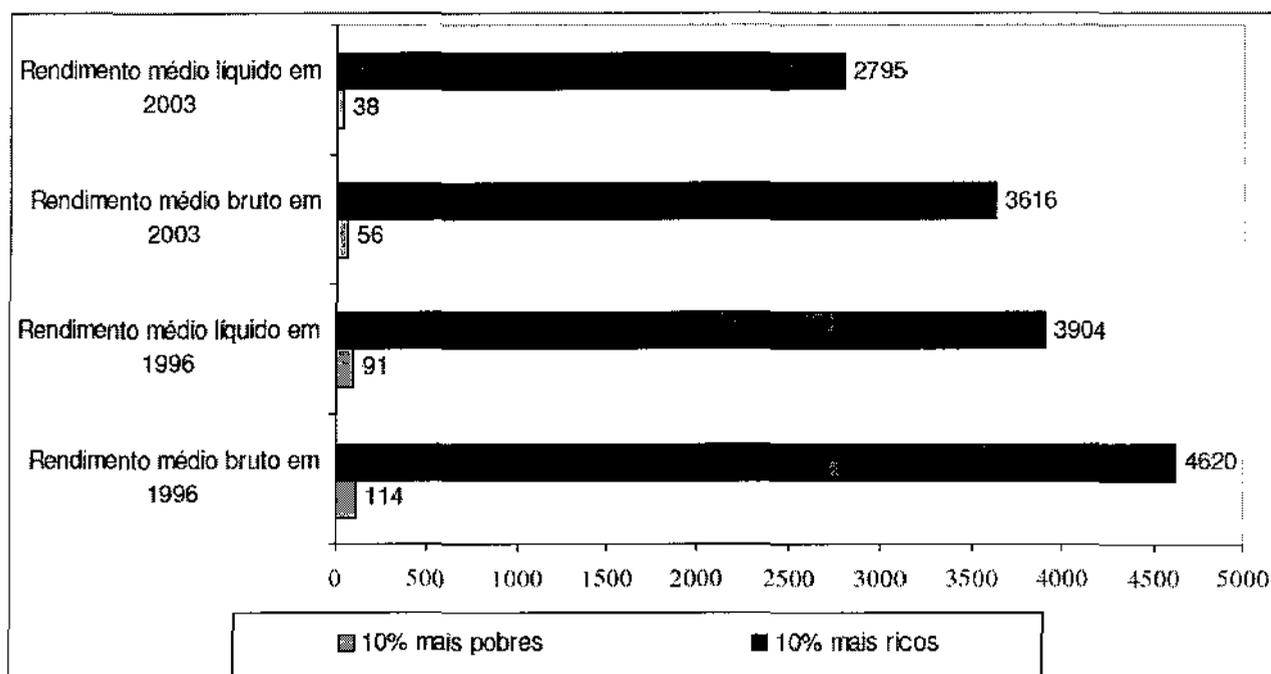
Pela análise do gráfico 14 verifica-se claramente que a população mais pobre é muito mais atingida pela carga tributária do que a população mais rica e com isso tem-se clareza da regressividade da tributação nacional. Para ilustrar nota-se que em 2003 a carga tributária das famílias com até 2 salários mínimos era de 48,9% da renda total. Já as famílias que tinham renda superior a trinta salários mínimos mensais tinham 26,3% da sua renda apropriada pela tributação.

Outra constatação assustadora é que para os mais pobres a tributação da sua renda de 1996 até 2003 cresceu 73,4%, enquanto para os mais ricos a tributação da renda cresceu 46,9%. Ou seja, não basta o caráter ser regressivo como também verifica-se que na comparação entre mais ricos e mais pobres a regressividade aumenta ao longo dos anos.

A própria lógica do Estado é voltada para a manutenção das desigualdades. Se houvesse um sentido voltado para a diminuição da desigualdade, um dos principais eixos seria a implementação de políticas

redistributivas na área tributária que desonerassem a atividade produtiva e os bens de consumo essenciais e onerassem fortemente o patrimônio e as altas rendas. Importante também verificar o rendimento líquido e bruto dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres.

Gráfico 15 - Evolução do rendimento médio mensal real bruto e líquido (após a carga tributária) dos 10% mais ricos e dos 10% mais pobres entre 1996 e 2003 (em %)



Fonte: IBGE – POF, 1995/96 e 2002/03 e PNAD de 1996 e 2003, elaboração própria.

Fonte: Carta Social e do Trabalho nº 8/CESIT – Unicamp

O gráfico 15 acima talvez seja o mais contundente indicador da regressividade. Em 2003, por exemplo, os 10% mais pobres perderam aproximadamente 32% para a tributação, já os 10% mais ricos perderam apenas aproximadamente 22%. Em 1996 essa relação era de 21% e 16%, respectivamente. Houve uma piora na relação e um aumento da desigualdade, pois a fatia dos pobres não só é maior como também aumenta mais. Ou seja, levando-se em conta apenas o rendimento médio mensal os mais pobres perdem uma fatia muito maior do que os mais ricos.

Importante notar também as relações entre os rendimentos líquidos e brutos e seus aumentos. Em 2003 a desigualdade entre os rendimentos médios brutos dos 10% mais pobres e dos 10% mais ricos era de 65,6 vezes e de 73,6 vezes entre os rendimentos médios líquidos, enquanto em 1996 era de 40,5 vezes e de 42,9 vezes, respectivamente.

Ainda para ilustrar, bom é verificar a progressividade dos impostos sobre a renda da pessoa física em diversos países e notar qual é o comportamento da política tributária brasileira.

Tabela 9

IRPF de países selecionados			
País	Alíquotas (%)		
	Faixas	Mínima	Máxima
Alemanha	3	22,9	53,0
Argentina	7	9,0	35,0
Austrália	4	7,0	47,0
Áustria	5	2,0	50,0
Azerbaijão	6	12,0	35,0
Barbados	2	25,0	40,0
Bélgica	7	5,0	55,0
Bolívia	5	15,0	30,0
Brasil	2	15,0	27,5
Bulgária	4	16,0	38,0
Canadá	4	5,0	29,0
Chile	6	5,0	45,0
China	9	15,0	45,0
Espanha	6	15,0	39,6
Estados Unidos	5	15,0	39,6
França	12	5,0	57,0
Grécia	5	5,0	42,5
Holanda	4	6,2	60,0
Israel	5	10,0	50,0
Itália	5	18,0	45,0
Japão	4	10,0	37,0
Nova Zelândia	3	19,5	39,0
Peru	2	15,0	20,0
Portugal	6	12,0	40,0
Reino Unido	3	20,0	40,0
Suíça	3	31,0	57,0
Média Aritmética	5	12,9	42,2

Fonte: Price Waterhouse & Coopers - Tax Individual, 2002
Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco Sindical

Fonte: Carta Social e do Trabalho n° 8/CESIT – Unicamp

Pela tabela 9 verifica-se que o Brasil só tem uma alíquota máxima de imposto de renda para a pessoa física maior do que o Peru. A alíquota máxima é

muito menor do que a dos países desenvolvidos e até do que a dos também periféricos Chile e Argentina. Isso mostra também o porquê da monstruosa desigualdade de renda e social que dominam o país.

Caracterizada a regressividade da tributação, com a constatação de que pobres pagam muito mais impostos do que ricos, verificada também a tendência de investimento do gasto social voltada para a priorização de políticas sociais focalizadas (de transferência de renda, prioritariamente), constatado ainda que o Estado transfere muito mais renda ao setor rentista, por meio do pagamento de juros, do que para a população pobre e carente, verifica-se que o projeto político que domina o Estado e o seu arcabouço legal estão estruturados para a manutenção da desigualdade social e para a manutenção dos privilégios de uma pequena elite econômica.

Considerações Finais

A Questão da Desigualdade Social e da Distribuição de Renda sempre foram temas que estiveram na pauta da política brasileira. Desde a colonização o padrão instaurado sempre foi o de grande concentração de renda e de enorme desigualdade social. Assim a sociedade brasileira sempre foi caracterizada por ter uma pequena elite dominante e uma grande massa sem qualquer capacidade de intervenção política.

No período de crescimento econômico e de forte industrialização, que ficou conhecido como anos dourados, o abismo da desigualdade social foi ofuscado pelo aumento do poder aquisitivo e pela melhoria das condições de vida da população trabalhadora e pobre. Porém, como as raízes dos problemas da desigualdade social e da concentração de renda nunca foram atacadas, o advento de um processo recessivo nos anos 70 pôs a nu novamente as questões da desigualdade social, da concentração de renda e a emergência com que o tema deveria ser tratado.

Durante os anos 80, conhecidos como década perdida, o processo de rearranjo institucional, dado o fim da ditadura, e de tentativa de ressuscitar o desenvolvimentismo dos anos dourados, geraram uma letargia dos governos e da sociedade no tratamento da questão. Mas o novo cenário político, combinado com um grande período de recessão econômica, propiciaram um ambiente favorável para a aprovação de uma Constituição Federal, a de 1988, que estabeleceu um novo padrão para o país em relação ao tratamento das políticas sociais.

A conhecida Constituição Cidadã foi caracterizada como um marco para instituição de um Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Mas as questões de fundo que poderiam alterar o padrão de acumulação e conformar uma nova estrutura social no Brasil, compuseram a nova Constituição apenas com caráter

programático e conseqüentemente continuavam dependentes da atuação dos agentes políticos para a sua real implementação.

Os anos oitenta terminam e os anos noventa começam com uma economia estagnada, com baixo crescimento material e com as demandas sociais aumentando. Grande parte da população brasileira clama por mudanças e há uma Constituição que possibilita a instituição de uma nova ordem social. Mas a insipiência das forças políticas populares e a força das estruturas de Poder de uma pequena elite, levam a derrocada um projeto de transformação social e a alternativa vencedora e apresentada é a implementação das políticas neoliberais, do Consenso de Washington.

O Consenso de Washington propõe reformas estruturais de cunho liberal que compatibilizem a adoção de uma política econômica integrada a nova ordem global liberal e o atendimento de políticas sociais emergenciais. Para isso propõe uma agenda que preconiza a diminuição do gasto social, diminuição da intervenção do Estado na economia e a adoção de políticas sociais focalizadas. Defende que na área social apenas a Educação deva ser objeto de políticas sociais universais e de pesados investimentos.

Para que esse projeto seja implementado é articulada uma estratégia que combina a desarticulação dos setores trabalhadores organizados com políticas sociais assistencialistas que aplaquem a insatisfação da malta pobre, miserável e excluída da condição de cidadão. Essa estratégia é consumada com um período de perda real de poder aquisitivo dos assalariados durante toda a década de noventa, principalmente por parte do funcionalismo público e dos trabalhadores da indústria, e com a adoção de políticas sociais focalizadas. Assim os setores que poderiam se organizar e demonstrar insatisfação perdem a pouca força que lhes restava e vão se subjugando ao projeto liberal. A população pobre e miserável, já quase que totalmente excluída do processo político, é alvo de políticas de transferência de renda, com o objetivo de manter seu potencial de insubordinação controlado.

Mas o que se vê durante a década de noventa e início dos anos dois mil é o aumento do conflito social, o esgotamento do aparelho repressivo do Estado e a conseqüente emergência de políticas públicas que pudessem diminuir a pobreza e a escalada da violência. Com isso urge uma atuação institucional que modifique o quadro e emerge novamente um sentimento de mudança no seio da sociedade brasileira.

A escolha da análise da atuação do Governo Lula na Questão da Distribuição de Renda e da Desigualdade Social deve-se ao fato de que esse sentimento de necessidade de mudança foi canalizado no projeto político de chegada de Lula ao Poder. Após eleito e com seu projeto político consolidado o Governo Lula insiste em defender que atendeu as expectativas de alguns setores progressistas da sociedade brasileira e que atuou de forma decisiva na diminuição da desigualdade e da concentração de renda.

A distribuição pessoal da renda teve variação positiva, só que restrita a renda do trabalho. Isso apenas demonstrou que a renda foi melhor distribuída entre trabalhadores, mas que em nada contribuiu para que a sociedade brasileira tivesse uma nova estrutura social. Os novos números que aparecerão após a crise econômica demonstrarão que as melhoras foram meramente conjunturais.

Já a distribuição funcional, que caracteriza a parcela apropriada pelo lucro e pelo trabalho, ficou apenas estável durante o Governo Lula e aumentou a parcela apropriada pelo lucro desde a consolidação do projeto Neoliberal após a instauração do Plano Real. Estruturalmente verifica-se que a renda continua concentrada nas mãos de poucos e esses poucos continuam determinando os rumos da sociedade brasileira.

A diminuição da pobreza ocorreu na esteira do projeto do Consenso de Washington. A pobreza diminuiu, mas em contrapartida os setores mais altos da

classe média foram estrangulados. Esses setores estrangulados representam o funcionalismo público, os profissionais liberais e uma boa parcela do proletariado industrial, ou seja, segmentos sociais que representavam o insumo básico à formação de movimentos sociais progressistas e que poderiam lutar pela construção de uma sociedade menos desigual e mais plural. Esses setores sociais foram desarticulados e, desta forma, foram ainda mais engessadas as possibilidades de mudanças.

O Governo Lula continuou pagando os juros mais altos do mundo, pois não teve coragem e força para mudar os rumos da política macroeconômica. O Governo não aumentou substancialmente o gasto social em políticas sociais universais e intensificou o gasto em políticas sociais focalizadas. Com isso aprofundou a dependência da população pobre de programas assistencialista e consolidou o padrão de sociedade em que o abismo entre pobres e ricos é um dos maiores do mundo. A tributação continua com seu caráter regressivo em que pobres pagam muito mais impostos do que ricos. A reforma tributária proposta não pretende alterar essa relação. No Governo Lula o Estado continua transferindo muito mais renda ao setor rentista do que para a população pobre.

Em suma, o Governo Lula continuou o projeto Neoliberal iniciado pelo Governo Collor e radicalizado e consolidado pelo Governo Fernando Henrique. As questões estruturais que impedem a conformação de um novo padrão de acumulação e que possibilitariam a execução de um verdadeiro projeto de desenvolvimento não passaram nem perto da pauta política do Governo Lula.

As bases atuais da sociedade brasileira, que estão constituídas desde a sua colonização, continuam sólidas e determinam uma sociedade em que a renda é extremamente concentrada e a desigualdade social é abissal. Sem que haja um projeto político de transformação social, que modifique as estruturas de Poder, que subverta a relação de prioridades do Estado, que rompa com o projeto neoliberal e que em última instância modifique o padrão de acumulação atual fora do setor produtivo, dificilmente será modificada a estrutura social brasileira.

Referências Bibliográficas

Beghin, Nathalie. Notas sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil: Situação Atual e Desafios. Brasília: Escritório da Oxfam International.

Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho. O Encolhimento da Classe Média – Waldir Quadros - “Estagnação Econômica e Mobilidade Social no Brasil (1981 a 2005)” Carta Social e do Trabalho nº 5. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br>

Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho. Transferência de Ricos e Pobres no Brasil – Notas sobre juros altos e o Bolsa Família - Davi José Nardy Antunes e Denis Maracci Gimenes - “Estagnação Econômica e Mobilidade Social no Brasil (1981 a 2005)” Carta Social e do Trabalho nº 5. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br>

Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho. Tributação que Aprofunda a Desigualdade – Márcio Pochmann - “Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social” Carta Social e do Trabalho nº 8. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br>

Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho. Prioridade à Justiça Tributária - Amir Khair - “Reforma Tributária, Equidade e Financiamento do Gasto Social” Carta Social e do Trabalho nº 8. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br>

CEPAL, OIT e PNUD. Relatório de Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente, 2008. Disponível em http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3036&lay=pde

Furtado, C. (1974) – O Mito do Desenvolvimento Econômico

----- (1976) – Prefácio à Nova Economia Política

----- (1980) – Pequena Introdução ao Desenvolvimento

----- (1984) – Cultura e Desenvolvimento

Gimenes, Denis Maracci. A QUESTÃO SOCIAL E OS LIMITES DO PROJETO LIBERAL NO BRASIL. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2007. (Tese de Doutorado).

Henrique, Wilnês. CAPITALISMO SELVAGEM UM ESTUDO SOBRE DESIGUALDADE NO BRASIL. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1999. (Tese de Doutorado).

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. “A queda da desigualdade entre pessoas ocupadas” - Comunicado nº 6 da presidência”. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. “Pobreza e Riqueza no Brasil Metropolitano” - Comunicado nº 7 da presidência”. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. “Pobreza e Mudança Social” - Comunicado nº 9 da presidência”. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. “Distribuição Funcional da Renda no Brasil: situação recente” - Comunicado nº 14 da presidência”. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada. “GASTO SOCIAL E POLÍTICA MACROECONÔMICA: TRAJETÓRIAS E TENSÕES NO PERÍODO 1995-2005” - Jorge Abrahão de Castro; José Aparecido Ribeiro; José Valente Chaves; Bruno de Carvalho Duarte; Helene Barbosa Simões – Texto Para Discussão nº 1324”. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>

Maia, Alexandre Gori. ESPACIALIZAÇÃO DE CLASSES NO BRASIL: UMA NOVA DIMENSÃO PARA ANÁLISE DA ESTRUTURA SOCIAL. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006. (Tese de Doutorado).

Paulani, Leda Maria. A Nova Contabilidade Social – São Paulo: Saraiva, 2001.

Pinto, A. (1976) – Distribuição de Renda na América Latina e Desenvolvimento - Zahar

Sampaio Junior, Plínio Soares de Arruda. ENTRE A NAÇÃO E A BARBÁRIE. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1997. (Tese de Doutorado).