

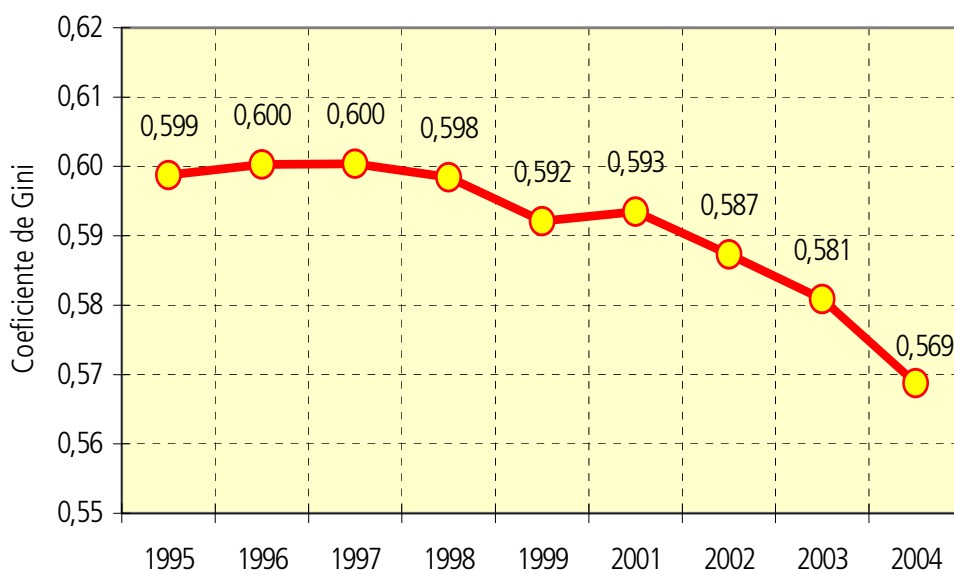
NOTA TÉCNICA

A QUEDA RECENTE DA DESIGUALDADE NO BRASIL

Brasília, 21 de julho de 2006

Ao contrário do que vem ocorrendo na grande maioria dos países, durante os períodos de referência abrangidos pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads) 2001/2004, do IBGE, o grau de desigualdade de renda no Brasil declinou em 4%. Essa queda se deu de maneira contínua. A renda dos 20% mais pobres do país cresceu no período cerca de 5% ao ano, enquanto a dos 20% mais ricos diminuiu em 1%.

Evolução recente da desigualdade de renda familiar *per capita* no Brasil



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1976 a 2004. Porém, nos anos 1980, 1991, 1994 e 2000, a PNAD não foi a campo.

Para melhor avaliar e compreender esse processo o Ipea convidou um grupo composto por alguns dos maiores especialistas brasileiros na matéria,¹ aos quais solicitou também propostas de caminhos que permitam continuar e reforçar essa queda. A partir das contribuições levadas a um primeiro encontro, uma equipe de pesquisadores do Ipea² elaborou um texto preliminar, submetido a um Comitê Internacional de Alto Nível, coordenado por Manuela Carneiro da Cunha, professora de antropologia na Universidade de Chicago, e que contou com a participação efetiva das seguintes personalidades: Alvaro Comin, presidente do Cebrap, François Bourguignon, vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial, Glauco Arbix, sociólogo, professor da USP, James Heckman, professor da Universidade de Chicago e Prêmio

1. Tomaram parte das discussões: Ana Flávia Machado (Cedeplar/UFGM), André Urani (Iets), Angela Jorge (IBGE), Carlos Roberto Azzoni (FEA/USP), Francisco Ferreira (Banco Mundial), João Sabóia (UFRJ), José Márcio Camargo (PUC/RJ), Marcelo Néri (FGV/RJ), Maria Carolina Leme (FGV/SP), Naércio Menezes Filho (Ibmec), Samir Cury (FGV/SP), Samuel Pessoa (EPGE-FGV), Sonia Rocha (Iets), Tatiane de Menezes (UFPE), além de diversos técnicos do Ipea.

2. Marcelo Medeiros, Mirela de Carvalho, Ricardo Paes de Barros e Sergei Soares.

Nobel de Economia, José Alexandre Scheinkman, professor de economia da Universidade de Princeton, José Luis Machinea, secretário-executivo da Cepal, Luiz Henrique Proença Soares, presidente do Ipea, Nanak Kakwani, economista-chefe do Centro Internacional de Estudos da Pobreza do Pnud, Nora Lustig, diretora do Grupo de Pobreza do Pnud/Nova Iorque, e Rodolfo Hoffman, professor de economia na Universidade de Campinas. Reunidos no Rio de Janeiro nos dias 12 e 13 de julho, ou tendo enviado suas contribuições para essa ocasião, possibilitaram a preparação de um novo texto, que incorporará os comentários recebidos e estará disponível para consulta no site do Ipea na primeira quinzena de agosto. Mas, desde logo, é possível informar as principais conclusões desse esforço.

No período observado pelas Pnads 2001/2004, apesar do modesto crescimento do PIB e da diminuição de 0,8% na renda *per capita*, o Brasil foi capaz de reduzir seus níveis de pobreza e extrema pobreza em dois pontos percentuais. Portanto, o sucesso no combate à pobreza nesses anos deveu-se exclusivamente à redução na desigualdade de renda. Para se alcançar uma queda na extrema pobreza de igual magnitude à efetivamente observada no período, sem contar com qualquer redução no grau de desigualdade, seria preciso que a renda *per capita* do país tivesse crescido 4% ao ano, ao invés de ter declinado 0,8%. Ou seja, do ponto de vista dos mais pobres, a redução no grau de desigualdade foi tão benéfica quanto teria sido um crescimento econômico anual uniforme de 5% na renda familiar *per capita*.

A despeito da queda recente, a desigualdade de renda brasileira permanece extremamente elevada, muito acima da observada em países com grau de desenvolvimento semelhante ao nosso. A continuidade da queda na desigualdade é fundamental para nos aproximar do restante do mundo. Mesmo mantendo-se a velocidade com que declinou a desigualdade no Brasil no triênio observado pelas Pnads 2001/2004, ainda seriam necessárias mais de duas décadas para nos equipararmos à norma atual desses países.

Ao que tudo indica, a desigualdade, no Brasil, assim como em outros países, é ainda maior do que a apurada pelas estatísticas disponíveis, em decorrência da subestimação dos rendimentos de ativos como aluguéis e aplicações financeiras que beneficiam os ricos. Este fato não tem sido obstáculo, entretanto, para a utilização da Pnad ao longo dos últimos trinta anos como a melhor e mais abrangente fonte de informações sociais anuais para estudos de qualidade sobre a desigualdade no país.

Se por um lado não existem dúvidas a respeito da queda recente no grau de desigualdade, por outro, os especialistas procuraram identificar as causas imediatas desta queda e a contribuição de cada uma, com o propósito de indicar as melhores alternativas para desenhar políticas públicas que permitam reduzir ainda mais a desigualdade.

Os dados disponíveis indicam que parte substancial da queda na desigualdade ocorrida no triênio mencionado (cerca de 35% da queda) deve-se a uma expressiva melhoria no sistema de proteção social do país. Um grande número de famílias pobres passou a ser beneficiado por transferências governamentais. Melhorias na distri-

buição dos rendimentos do trabalho também foram importantes. Estas tiveram essencialmente duas origens bem definidas.

Primeiro, porque houve uma redução nas desigualdades em remuneração decorrentes da desigualdade educacional entre trabalhadores. A redução tanto na desigualdade educacional quanto na forma como o mercado de trabalho traduz diferenças de escolaridade em diferenças de remuneração explicam em conjunto cerca de 15% da queda na desigualdade de renda entre famílias ocorrida no período. E também em virtude de uma menor segmentação verificada entre os mercados de trabalho das cidades médias do interior e das capitais – e entre os de áreas rurais e urbanas –, que por sua vez contribuiu adicionalmente com 15% da queda na desigualdade.

A redução nas disparidades demográficas contribuiu com menos de 2% para a queda detectada pelas Pnads, assim como a da discriminação por raça e gênero. Apesar da taxa de desemprego ter caído e da taxa de participação ter aumentado, estes fatores apresentaram contribuição limitada (menos de 5%) para a queda na desigualdade de renda familiar ocorrida no período.

Os especialistas reunidos consideraram que uma política ampla de combate à desigualdade de renda deve necessariamente atuar em três frentes.

Como a maior parte da renda das famílias é derivada do trabalho, reduções de desigualdade em remuneração entre trabalhadores desempenharão sempre um papel central. A desigualdade de remuneração entre trabalhadores, por seu turno, resulta de três fatores:

- (a) da desigualdade de acesso a capacidades produtivas (escolaridade e qualificação profissional etc.), informações e meios de produção (terra, crédito etc.);
- (b) do tratamento desigual no mercado de trabalho, seja por causa de práticas discriminatórias ou devido a um acentuado grau de diferenciações que leva a que trabalhadores igualmente produtivos recebam diferentes remunerações, de acordo com o segmento do mercado de trabalho em que se inserem – diferenças regionais, inter-setoriais, e entre os setores formal e informal, entre outras;
- (c) da escassez de empregos, que gera um acesso desigual ao trabalho – na medida em que parte da força de trabalho não está ocupada, nem todos os trabalhadores têm igual oportunidade para utilizar suas capacidades produtivas.

Esta primeira frente de atuação das políticas de combate à desigualdade, portanto, está voltada para garantir igualdade de oportunidades para os trabalhadores adquirirem capacidades e outros meios de produção, e, de igual maneira, para assegurar igualdade de oportunidades para que estes meios acumulados sejam utilizados de forma produtiva.

Garantir perfeita igualdade de oportunidades é bastante difícil, e mesmo se alcançada, o grau de desigualdade de resultados não será necessariamente aceitável. Dessa forma, parte da política pública deve se posicionar para agir diretamente sobre a desigualdade de resultados, por meio de um sistema tributário mais justo socialmen-

te e/ou de um sistema de transferências que privilegie os mais pobres. Esta é a segunda frente de atuação das políticas de combate à desigualdade: a redistribuição de renda entre famílias.

Por fim, deve-se reconhecer que parte da renda das famílias resulta de rendimentos de ativos – aluguéis, aplicações financeiras, dividendos e outros. Por conseguinte, combater a desigualdade na distribuição da riqueza também é uma frente de atuação importante.

Quais desses fatores devem ser priorizados para que a tendência à queda na desigualdade tenha continuidade? Como desenhar políticas públicas que reforcem a queda na desigualdade de renda entre famílias?

Embora a resposta final possa ser controversa, sobre algumas diretrizes parece haver consenso. Primeiro, sabemos que a continuidade desse movimento depende de uma busca incessante por maior igualdade de oportunidades, seja ampliando as capacidades das pessoas, seja oferecendo oportunidades para que tais capacidades sejam utilizadas produtivamente. Para tanto, é necessária uma política educacional que promova uma acelerada expansão quantitativa e qualitativa da escolaridade da população, com plena atenção à redução das desigualdades educacionais. Também é preciso garantir um amplo acesso ao trabalho por meio da geração de postos de qualidade. Afinal, diferenças de acesso ao trabalho são muitas vezes mais importantes para explicar a desigualdade de renda entre famílias do que a própria diferença de remuneração entre trabalhadores ocupados.

Em segundo lugar, é imprescindível buscar diminuir as diferenças entre os diversos segmentos do mercado de trabalho e erradicar práticas discriminatórias.

Por fim, é indispensável construir um sistema tributário socialmente mais justo e reforçar a rede de proteção social, tornando-a ainda mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade, e também mais eficiente no uso dos recursos a ela destinados. Só assim as transferências serão capazes de gerar o maior impacto possível, dados os recursos alocados a elas.

Tais diretrizes devem informar qualquer governo para gerar um processo efetivo e sustentável de redução das desigualdades sociais, e construir um futuro de desenvolvimento, paz e justiça social para o Brasil.