

Financeirização, fundo público e política social



*Conselho Editorial da
área de Serviço Social*

Ademir Alves da Silva
Dilséa Adeodata Bonetti
Elaine Rossetti Behring
Ivete Simionatto
Maria Lúcia Carvalho da Silva
Maria Lucia Silva Barroco

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Financeirização, fundo público e política social / Evilasio Salvador...[et al.]
(orgs.). — São Paulo : Cortez, 2012.

Outros organizadores: Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Sara Granemann
Vários autores.

“Apoio: Edital MCT/CNPq 14/2010 -- Universal”.

Bibliografia.

ISBN 978-85-249-1996-1

1. Despesas públicas - Brasil 2. Finanças públicas - Brasil 3. Fundos públicos - Brasil 4. Orçamento - Brasil 5. Previdência social - Brasil 6. Seguridade social - Brasil I. Salvador, Evilasio. II. Behring, Elaine. III. Boschetti, Ivanete. IV. Granemann, Sara.

12-12929

CDD-368.400981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Fundo público e política social : Bem-estar
social 368.400981

Evilasio Salvador • Elaine Behring
Ivanete Boschetti • Sara Granemann
(Orgs.)

Financeirização, fundo público e política social

Apoio

Edital MCT/CNPq 14/2010 — Universal

1ª edição

1ª reimpressão



FINANCEIRIZAÇÃO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICA SOCIAL
Evilasio Salvador, Elaine Behring, Ivanete Boschetti, Sara Granemann

Capa: Ricardo Cesar de Andrade
Preparação de originais: Carmen T. da Costa
Revisão: Rinaldo Milesi
Composição: Linea Editora Ltda.
Assessoria editorial: Elisabete Borgianni
Secretaria editorial: Priscila F. Augusto
Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales



Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos autores e do editor.

© 2012 by Autores

Direitos para esta edição
CORTEZ EDITORA
Rua Monte Alegre, 1.074 – Perdizes
05014-001 – São Paulo – SP
Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290
e-mail: cortez@cortezeditora.com.br
www.cortezeditora.com.br

Impresso na Índia – janeiro de 2015

Sumário

Apresentação.....	7
-------------------	---

PARTE I

Consolidação fiscal ou ajuste? Tendências
atuais da economia política brasileira

1. Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa Reinaldo Gonçalves.....	13
2. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? Ivanete Salete Boschetti.....	31
3. Crise do capital e dívida pública Márcio Lupatini.....	59
4. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público Tatiana Brettas.....	93

PARTE II

Crítica marxista da economia política:
política social e fundo público

5. Financiamento tributário da política social no pós-real
Evilasio Salvador 123
6. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender
o fundo público e a política social
Elaine Rossetti Behring 153
7. Por trás do fundo menos público, o que está em jogo é
a democracia
Sandra Oliveira Teixeira..... 181
8. Transferências de renda e monetarização das políticas
sociais: estratégia de captura do fundo público pelo
capital portador de juros
Giselle Souza da Silva 209

PARTE III

Capital fictício, fundo público e impactos sobre o trabalho

9. Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”
Sara Granemann 243
10. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e
antigos mecanismos de privatização do fundo público
Juliana Fiuza Cislighi 261
11. Democracia de cooptação e o apassivamento da
classe trabalhadora
Mauro Luis Iasi 285

Apresentação

Este livro¹ decorre da articulação iniciada em 2010, entre três grupos de pesquisa: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho (GESST) da Universidade de Brasília; Grupo de Estudos e Pesquisas do Orçamento Público e da Seguridade Social (GOPSS) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e Núcleo de Estudos e Pesquisas Marxistas (Nepem) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O livro reúne os artigos apresentados e debatidos por professores e pesquisadores dessas universidades no Seminário “Financeirização, Fundo Público e Política Social” realizado em junho de 2011 no Rio de Janeiro, na UFRJ e na UERJ, além de outras produções de integrantes dos grupos de pesquisa.

O livro está estruturado em três partes com onze capítulos. A primeira parte discute a crise estrutural do capital e seus desdobramentos na economia e na política social, além de problematizar a consolidação do ajuste fiscal e apresentar as tendências atuais da economia política no Brasil.

Os capítulos da primeira parte apresentam reflexões teóricas sobre a economia política brasileira a partir do redimensionamento mundial do capital com concentração e centralização do capital, indicando o

1. Os organizadores agradecem o apoio financeiro do CNPq decorrente do projeto de pesquisa Financiamento Tributário da Política Social no pós-Real, coordenado pelo prof. Evilasio da Silva Salvador da Universidade de Brasília.

maior peso das agências multilaterais nos últimos anos. As políticas sociais têm sido instrumentos funcionais para redução da desigualdade de renda no Brasil e na América Latina, na primeira metade do século XXI, na estratégia de garantir a legitimidade do Estado e a estabilidade política. Contudo, a queda da desigualdade da renda vem se limitando a mudança na distribuição de rendimentos dentro da classe trabalhadora sem alteração da distribuição funcional da renda entre o trabalho e o capital. Nessa perspectiva, os investimentos em programas assistenciais focalizados e condicionados em detrimento de gastos com políticas sociais universais que estão longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social para o Brasil e Região, mas têm sido úteis ao capitalismo na regulação do mercado a baixo custo e condizente com a reprodução das relações capitalistas. Chama-se atenção, nessa estratégia, que a dívida pública tem sido uma fonte da valorização do capital que, em contexto de crise do capitalismo, exige dos estados a destinação de uma parcela cada vez maior dos impostos, arrecadados de forma injusta, para o pagamento de juros a grandes grupos financeiros e fundos de investimento e de pensão.

Na segunda parte do livro — designada “Crítica marxista da economia política: política social e fundo público — reúnem-se quatro capítulos que debatem o “Estado social no capitalismo”, como estratégia para assegurar e ampliar as condições gerais de produção, por meio da socialização dos custos da produção, além das condições e papel do Estado no capitalismo tardio. A começar pelo desnudamento das formas da realização do fundo público, que no Brasil tributa pesadamente os trabalhadores e os mais pobres, reduzindo os efeitos redistributivos das políticas sociais, pois os impostos incidem diretamente sobre o consumo e o salário. Sendo para tanto fundamental a compressão entre os nexos do fundo público e da política social com o circuito ampliado do valor em múltiplas dimensões, tendo em vista se contrapor a queda da taxa de lucros e garantir os processos de rotação do capital, mas sempre sendo disputados no contexto da luta de classes. Ainda que sejam temas distintos, a crise do capital, a democracia e o fundo público, estão intimamente relacionados, resultando na apropriação da riqueza cada vez mais privada, no fundo cada vez

menos público e na democracia sob constante ameaça, possibilitando o recrudescimento da hegemonia burguesa, particularizada nos grupos rentistas do mercado financeiro.

A terceira parte deste livro, “Capital fictício, fundo público e impactos sobre o trabalho”, é composta de três capítulos. Inicialmente destaca-se o desenvolvimento da previdência privada no Brasil e como a captura do trabalho necessário oportuniza um aprofundamento da exploração dos trabalhadores com o patrocínio dos próprios trabalhadores e abre novas fronteiras para a captura de riqueza para o capital. Nesta parte também é analisada a contrarreforma universitária brasileira que pretende atender não só aos interesses do capitalismo central, mas ao capitalismo neoliberal reestruturado que avança sobre os direitos dos trabalhadores e sobre o fundo público dos países para garantir sua sobrevivência em meio a crises estruturais cada vez mais frequentes. Por fim, problematiza-se a missão dos trabalhadores no sentido de lutar contra a dominação do capital e por que as lutas parecem tão anestesiadas sob a financeirização da vida.

No atual estágio da crise do capital, em que o fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais na sua relação com a reprodução do capital, em contexto de financeirização da riqueza, ficamos muito satisfeitos em organizar esta obra coletiva com sólida fundamentação teórica crítica, como resultado da dedicação de pesquisadores de três universidades públicas brasileiras.

Brasília/Rio de Janeiro, junho de 2012.

Os(as) Organizadores(as)

PARTE

I

Consolidação fiscal ou ajuste?

Tendências atuais da Economia Política Brasileira

1

Redução da desigualdade da renda no governo Lula: análise comparativa

*Reinaldo Gonçalves**

Introdução

Há tendência de redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI (CEPAL, 2010, p. 51-54). Esse fenômeno é particularmente relevante quando se leva em conta que a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, têm índices relativamente elevados de desigualdade pelos padrões internacionais.¹ Este capítulo foca na análise da evolu-

* Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Portal: <<http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77>>. e-mail: reinaldogoncalves1@gmail.com.

1. Dados do Banco Mundial (*World Development Indicators database*) mostram que no início do século XXI o coeficiente médio de Gini para uma amostra de 104 países é de 39,2 e para uma amostra de 18 países latino-americanos é de 51,7. Ver, ainda, Baer e Maloney (1997) para o aumento da desigualdade da renda na América Latina no final do século XX.

ção da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI.²

Na primeira seção discute-se a evidência empírica para o conjunto dos doze países da América Latina (inclusive, Brasil) que formam o painel. A evidência disponível informa a redução da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década do século XXI. Estudos recentes mostram que esse fenômeno decorre, principalmente, da elevação dos gastos públicos sociais (*e.g.* via transferência de renda para os pobres) e da redução do diferencial entre os rendimentos dos trabalhadores qualificados e os de baixa qualificação (que recebem salário-mínimo ou salários referenciados ao mínimo) (LÓPEZ-CALVA e LUSTIG, 2010). Entretanto, esses estudos falham ao não perceberem os determinantes principais e o condicionante básico da expansão dos gastos públicos sociais e do aumento do salário-mínimo real.

Na segunda seção analisa-se a evolução da desigualdade da renda no Brasil e no restante dos países da América Latina comparativamente ao resto do mundo. Na terceira seção, além da síntese dos principais resultados, apresentam-se três argumentos a respeito da redução generalizada da desigualdade da renda no Brasil e no restante da América Latina na primeira década de século XXI:

1. o imperativo da governabilidade — necessidade de garantir a legitimidade do Estado e a estabilidade política — é determinante das políticas de redução da desigualdade após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de instabilidade e crise, inclusive, crises sistêmicas e institucionais;
2. o objetivo de perpetuação no poder dos grupos dirigentes é determinante de políticas de redução da desigualdade (e de combate à pobreza) que rendem votos junto aos grupos favorecidos por essas políticas — as políticas de redistribuição são funcionais na luta pelo poder político; e

2. Naturalmente é preciso cautela na comparação de indicadores da desigualdade da renda entre países visto que as pesquisas por amostras de domicílios têm coberturas diferentes; por exemplo, podem se basear em gastos ou renda, podem ser para amostra nacional ou regional, área urbana etc. Ademais, pesquisas de domicílios subestimam rendas que são derivadas do capital (juro, lucro e aluguel) e tendem a expressar a distribuição de rendimentos da classe trabalhadora.

3. a evolução favorável da economia mundial, via afrouxamento da restrição das contas externas e das contas públicas, é o condicionante básico no período 2003-2008.

O estudo baseia-se em painel de doze países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Honduras, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

As variáveis para análise são o coeficiente de Gini, que varia de 0 (completa igualdade) a 100 (máxima concentração) e a razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres).

As fontes de dados são: Cepal (Comissão Econômica para América Latina e Caribe),³ Banco Mundial⁴ e FMI (Fundo Monetário Internacional).⁵ Os dados referem-se, de modo geral, ao período 2000-2009. Os dados anuais para os coeficientes de desigualdade que não estão disponíveis foram calculados por interpolação geométrica.

Os indicadores usados são: variação média anual do coeficiente de Gini e variação média anual da razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres). A metodologia é simples e consiste na análise da evolução da média e da mediana.

Comparações regionais

A evidência empírica disponível aponta para dois fatos marcantes na América Latina na primeira década do século XXI. O primeiro é o comportamento pró-cíclico da renda da região, que acompanha as fases do ciclo econômico internacional, como mostra a Tabela 1. Verifica-se, então, a fase descendente em 2001-2002, a extraordinária

3. Disponível em: <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc.asp>>.

4. *World Development Indicators*, 2004.

5. *World Economic Outlook DataBase*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>>.

expansão de 2003 até meados de 2008, a crise de 2008-2009 e a recuperação em 2010. Esse fato, conforme discutido mais adiante, é determinante da evolução dos indicadores de desigualdade.

TABELA 1

América Latina (Painel) e mundo — Taxa de variação real do PIB %: 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var. média anual
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	9,0	8,9	9,2	8,5	8,6	6,8	0,8	9,2	3,9
Bolívia	2,5	1,7	2,5	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,2	3,7
Brasil	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,6	7,5	3,7
Chile	4,5	3,5	2,2	4,0	6,0	5,5	4,6	4,6	3,7	-1,7	5,3	3,8
Colômbia	2,9	1,7	2,5	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,5	4,3	4,0
Equador	4,2	4,8	3,4	3,3	8,8	5,7	4,8	2,0	7,2	0,4	3,2	4,3
Honduras	5,7	2,7	3,8	4,5	6,2	6,1	6,7	6,2	4,1	-2,1	2,8	4,2
México	6,0	-0,9	0,1	1,4	4,0	3,2	5,2	3,2	1,5	-6,1	5,5	2,0
Paraguai	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,1	2,9	4,3	6,8	5,8	-3,8	15,3	3,3
Peru	3,0	0,2	5,0	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8	5,4
Uruguai	-1,8	-3,5	-7,1	2,3	4,6	6,8	4,3	7,3	8,6	2,6	8,5	2,8
Venezuela	3,7	3,4	-8,9	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,2	4,8	-3,3	-1,9	3,0
Média	2,6	1,0	-0,4	2,7	6,8	5,7	5,9	6,1	5,6	-0,7	6,0	3,7
Mediana	3,3	1,7	2,3	3,6	5,5	5,6	5,0	6,5	5,5	-0,1	5,4	3,8
Memorando												
Mundo, média	4,8	2,3	2,9	3,6	4,9	4,6	5,2	5,4	2,9	-0,5	5,0	3,7

Fonte: FMI.

No período 2000-2010 os países do painel com taxas de crescimento do PIB real acima da média e da mediana são Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Honduras e Peru. A taxa média anual de crescimento do PIB do Brasil é 3,7%, igual à média e inferior à mediana do painel.⁶

6. No período 2003-2010 as taxas média e mediana de crescimento real do PIB total do painel de doze países são 4,7% e 4,4%, respectivamente. Nesse período (governo Lula) a taxa de crescimento real do PIB total do Brasil é de 4,0% e a do PIB *per capita* é de 2,7%.

O segundo fato relevante é a tendência de queda da desigualdade da renda, como mostra a Tabela 2. Nessa tabela constata-se a queda das médias e das medianas do coeficiente de Gini para o Brasil e para o restante dos países do painel. Vale mencionar que essa tendência pode ser vista como incipiente (*e.g.*, CEPAL, 2010, p. 51).

TABELA 2
América Latina (painel) — Coeficiente de Gini: 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Var. média anual
Argentina	55,8	57,4	59,0	56,3	53,7	52,4	51,0	51,0	51,0	51,0	53,9	-0,53
Bolívia	52,0	53,7	55,4	55,7	56,1	54,0	51,9	49,9	—	—	53,6	-0,30
Brasil	63,9	63,9	63,4	62,1	61,2	61,3	60,5	59,0	59,4	57,6	61,2	-0,70
Chile	56,4	56,0	55,6	55,2	54,2	53,2	52,2	52,3	52,3	52,4	54,0	-0,44
Colômbia	57,9	58,7	59,4	57,3	57,9	58,0	58,3	58,6	58,9	57,8	58,3	-0,01
Equador	52,8	52,4	52,0	51,7	51,3	53,1	52,7	54,0	50,4	50,0	52,0	-0,31
Honduras	57,2	58,0	58,8	58,7	59,3	59,9	60,5	58,0	—	—	58,8	0,11
México	54,6	53,0	51,4	51,5	51,6	52,8	50,6	51,0	51,5	—	52,0	-0,39
Paraguai	56,7	57,0	56,3	55,5	54,8	53,6	53,7	53,9	52,7	51,2	54,5	-0,61
Peru	53,5	52,5	54,7	50,6	50,5	50,4	50,2	50,0	47,6	46,9	50,7	-0,73
Uruguai	44,5	45,0	45,5	45,9	46,4	45,1	45,4	45,7	44,6	43,3	45,1	-0,13
Venezuela	49,9	49,9	50,0	48,5	47,0	49,0	44,7	42,7	41,2	—	47,0	-1,09
Média	54,6	54,8	55,1	54,1	53,7	53,6	52,6	52,2	51,0	51,3	53,3	-0,43
Mediana	55,2	54,9	55,5	55,4	54,0	53,2	52,1	51,7	51,3	51,1	53,4	-0,42

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Banco Mundial e Cepal.

Nota: Dados em itálico são interpolações geométricas.

Após elevação em 2000-2002, a queda é evidente no período 2003-2008, que marcou a fase ascendente do ciclo econômico internacional. Para os países do painel a média do coeficiente de Gini cai de 55,1 em 2002 para 51,0 em 2008 e, nesse mesmo período, a mediana diminui

de 55,5 para 51,3. No entanto, em 2009 há reversão da média do coeficiente de Gini (que aumenta para 51,3), embora a mediana desse coeficiente continue em trajetória de queda (51,1). O coeficiente de Gini do Brasil também se reduz em 2009. Conforme discutido adiante, esse ato é determinado, em grande medida, pelo ciclo político e eleitoral.

Na Tabela 3 constata-se, para o conjunto dos países do painel, a queda da média e da mediana da razão entre a renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos) e quintil 1 (20% mais pobres) no período 2003-2008. Nesse período a razão média reduz-se de 23,3 para 17,2 enquanto a mediana cai de 19,7 para 15,9. Entretanto, a média e a mediana dessa razão aumentam em 2009.

TABELA 3

América Latina (painel) — Razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos)/quintil 1 (20% mais pobres): 2000-2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Var. média anual
Argentina	17,8	19,2	20,6	18,4	16,5	16,2	15,5	15,9	16,2	16,6	17,3	-0,14
Bolívia	46,7	45,4	44,2	33,0	24,7	26,8	29,0	31,5	—	—	35,2	-2,17
Brasil	36,2	36,9	34,4	31,7	29,4	28,8	27,2	26,0	26,2	23,9	30,1	-1,37
Chile	19,5	19,1	18,8	18,4	17,5	16,6	15,7	15,8	15,8	15,9	17,3	-0,40
Colômbia	27,8	30,3	32,9	27,3	28,0	26,9	28,7	30,6	32,7	28,0	29,3	0,02
Equador	17,9	17,3	16,8	16,1	15,4	16,7	15,5	15,9	13,2	14,3	15,9	-0,40
Honduras	26,4	26,4	26,3	28,2	31,9	36,1	40,9	32,5	—	—	31,1	0,87
México	16,9	16,2	15,5	15,7	16,0	17,0	14,8	15,4	16,0	—	15,9	-0,12
Paraguai	24,0	25,7	23,7	21,8	20,1	18,2	18,6	19,1	18,4	18,3	20,8	-0,64
Peru	20,4	19,3	17,7	16,3	16,3	16,4	16,4	16,5	14,4	13,7	16,7	-0,75
Uruguai	9,7	10,0	10,2	10,4	10,6	10,0	10,1	10,3	9,6	9,1	10,0	-0,07
Venezuela	18,0	18,1	18,1	16,4	14,9	17,9	12,3	10,6	9,7	—	15,1	-2,00
Média	23,5	24,3	23,3	21,1	20,1	20,6	20,4	20,0	17,2	17,5	20,8	-0,60
Mediana	23,5	19,3	19,7	18,4	17,0	17,5	16,1	16,2	15,9	16,3	18,0	-0,40

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Banco Mundial e Cepal.

Nota: Dados em itálico são interpolações geométricas.

A última coluna das Tabelas 2 e 3 mostram que no painel de doze países somente Honduras não logra redução dos índices de desigualdade. As maiores quedas do coeficiente de Gini ocorrem na Venezuela, Peru e Brasil, enquanto as maiores reduções da Razão Q5/Q1 são na Bolívia, Venezuela e Brasil.

Comparações internacionais

Os dados da Tabela 4 mostram que, embora tenha ocorrido queda da desigualdade de renda, de modo geral, os países da América Latina continuam com coeficientes de Gini muito mais elevados do que a média mundial. Por exemplo, na primeira década do século XXI o coeficiente médio de Gini para os países do painel é de 51,6, enquanto a média e a mediana mundiais são de 39,5 e 38,8, respectivamente. Os países que têm os maiores graus de desigualdade (acima da mediana regional) são os mesmos nas últimas duas décadas: Colômbia, Bolívia, Honduras, Brasil, Paraguai e Chile. Nesse período houve algumas mudanças de posição relativa: por exemplo, o Brasil passou da mais elevada desigualdade em meados dos anos 1990 para a quarta posição no painel na primeira década do século XXI.

Apesar de haver queda da desigualdade na América Latina na primeira metade do século XXI, os países da região continuam com os mais elevados indicadores de desigualdade de renda no mundo. Para ilustrar, em meados desta década quatro entre os cinco países com maior desigualdade estão na região (Colômbia, Bolívia, Honduras e Brasil), como mostra a Tabela 5. No conjunto dos dez países mais desiguais há oito países latino-americanos.

Entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI, o Brasil sai da quarta posição no *rank* mundial dos países mais desiguais para a quinta posição.⁷

7. Países como Haiti, Angola, Belize e Namíbia, que têm elevados coeficientes de Gini, não estão na base de dados do PNUD para meados dos anos 1990, embora estejam presentes na base de dados para meados da primeira década do século XXI. Esses e outros países foram excluídos

TABELA 4
América Latina (Painel) e mundo — Coeficiente de Gini

Gini, meados anos 1990			Gini, 2000-2010	
1	Brasil	59,1	Colômbia	58,5
2	Honduras	59,0	Bolívia	57,2
3	Bolívia	58,9	Honduras	55,3
4	Paraguai	57,7	Brasil	55,0
5	Chile	57,5	Paraguai	53,2
6	Colômbia	57,1	Chile	52,0
7	México	51,9	México	51,6
8	Equador	50,8	Peru	50,5
9	Venezuela	48,8	Argentina	48,8
10	Argentina	47,3	Uruguai	47,1
11	Peru	46,2	Equador	46,9
12	Uruguai	42,3	Venezuela	43,4
Média		53,1	51,6	
Mediana		54,5	51,8	
Memorando				
Mundo				
Média		39,4	39,5	
Mediana		37,5	38,8	

Fonte: PNUD.

Notas: Mundo: conjunto de 110 países para os quais há dados tanto para meados dos anos 1990 como para a primeira década do século XXI. O Gini da Argentina para meados dos anos 1990 não está na base de dados do PNUD. Esse dado é a média dos coeficientes de Gini para 1994-1996 calculados a partir de pesquisas por amostras de domicílios em quinze cidades. Ver, United Nations University — WIDER. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/wiid/>. A base de dados do PNUD tem coeficientes de Gini para meados dos anos 1990 (111 países) e primeira década do século XXI (145 países). Entretanto, somente para 110 países há dados para os dois períodos.

para termos uma base de dados que permitisse a comparação. Essa base inclui 110 países com dados para ambos os períodos.

TABELA 5

Mundo — Coeficientes de Gini em ordem decrescente (dez países com maior desigualdade de renda): meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI

Gini, meados anos 1990			Gini, 2000-2010	
1	Suazilândia	60,9	Colômbia	58,5
2	Nicarágua	60,3	África do Sul	57,8
3	África do Sul	59,3	Bolívia	57,2
4	Brasil	59,1	Honduras	55,3
5	Honduras	59,0	Brasil	55,0
6	Bolívia	58,9	Panamá	54,9
7	Paraguai	57,7	Equador	54,4
8	Chile	57,5	Guatemala	53,7
9	Colômbia	57,1	Paraguai	53,2
10	Zimbábue	56,8	Lesoto	52,5

Fonte: PNUD.

Nota: Conjunto de 110 países para os quais há dados para meados dos anos 1990 e primeira década do século XXI.

Síntese

A análise empírica desenvolvida neste capítulo nos permite chegar às seguintes conclusões a respeito da evolução da desigualdade da renda na primeira década do século XXI:

1. há tendência de queda da desigualdade da renda no Brasil no governo Lula;
2. a redução da desigualdade da renda é fenômeno praticamente generalizado na América Latina;
3. a crise global em 2008-2009 provoca reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade na região;
4. no Brasil a desigualdade diminui em 2009 como resultado do extraordinário crescimento do salário-mínimo real e da expansão dos gastos públicos sociais no contexto do ciclo político e eleitoral e da política de estabilização frente à crise global no período;

5. no conjunto dos países do painel que mostram melhores resultados quanto à redução da desigualdade o Brasil ocupa a terceira posição após a Venezuela (projeto de orientação socialista) e o Peru (projeto liberal);
6. Brasil, Honduras, Bolívia e Colômbia têm os mais elevados coeficientes de desigualdade na América Latina, que tem, na média, elevados coeficientes de desigualdade pelos padrões internacionais;
7. o Brasil experimenta melhora marginal na sua posição no *ranking* mundial dos países com maior grau de desigualdade entre meados da última década do século XX e meados da primeira década do século XXI, visto que sai da quarta posição no *ranking* mundial dos países mais desiguais para a 5ª posição; e
8. sem mudanças estruturais, as trajetórias de redução da desigualdade da renda na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, seguem a “linha de menor resistência”, visto que resultam, em grande medida, do aumento do gasto público social e da política de salário-mínimo.

Por que há tendência generalizada de queda da desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI, período em que houve aumento extraordinário da diversidade de experimentos com modelos de desenvolvimento?⁸

Esta pergunta é relevante quando se considera, com risco de simplificação exagerada, que a redução da desigualdade é no modelo liberal “a hipótese sob condições”,⁹ nos projetos de orientação socialista é “a própria razão de ser” e nos modelos de liberalismo periférico é o “caminho da aleatoriedade”.¹⁰

8. Para uma taxonomia de modelos de desenvolvimento na América Latina com base no grau de liberalização econômica, ver Gonçalves (2009).

9. Para uma discussão a respeito dos efeitos positivos do liberalismo sobre a distribuição de renda, ver Baer e Maloney (1997).

10. O caminho da aleatoriedade é influenciado, por exemplo, por políticas públicas focalizadas, salário-mínimo real e gastos da previdência social. Este é o caso do Brasil no período em análise.

Na realidade, os temas da desigualdade e pobreza estão presentes nas agendas políticas nacionais, independentemente de modelos e, até mesmo, da diretriz político-ideológica dos grupos dirigentes. A melhor evidência a esse respeito é a existência de políticas focalizadas de transferência de renda em todos os doze países da região, como mostra a Tabela 6.¹¹

TABELA 6

América Latina (painel) — Programas de transferência de renda: 2007-2010

	Programa	Gasto como percentual do PIB
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	0,20
Bolívia	Bono Juancito Pinto	0,33
Brasil	Bolsa Família	0,47
Chile	Chile Solidario	0,11
Colômbia	Familias em Acción	0,39
Equador	Bono de Desarrollo Humano	1,17
Honduras	Programa de Asignación Familiar	0,24
México	Oportunidades	0,51
Paraguai	Tekoporã	0,36
Peru	Juntos	0,14
Uruguai	Asignaciones Familiares	0,45
Venezuela	Misiones (e.g., Madres del Barrio)	—

Fonte: Elaboração do autor com base em Cepal (2010), p. 148. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE2010-Cap-III-gastopublico-preliminar.pdf>>.

Notas: Inclui somente os chamados programas de transferência condicionada. O programa Misiones da Venezuela abarca 28 projetos, inclusive aqueles de transferência condicionada como Madres del Barrio. Disponível em: <<http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>>.

11. As políticas focalizadas na América Latina implicam o retrocesso relativo das políticas de universalização do acesso a serviços básicos desde meados dos anos 1980. Essas políticas têm como referência pioneira o Fundo de Emergência Social da Bolívia criado em 1986. Para uma discussão do tema “universalização *versus* focalização” e dos programas de transferências de renda condicionados, ver Pereira e Stein (2010).

Neste contexto, cabe apresentar três argumentos que explicariam a tendência de redução da desigualdade da renda na América Latina tendo em vista a significativa diversidade de modelos de desenvolvimento na região na primeira década do século XXI. O esquema analítico subjacente a esses argumentos está na Figura 1.

O primeiro argumento é que a queda praticamente generalizada da desigualdade na América Latina decorreu da questão do *imperativo da governabilidade*; ou seja, a garantia da legitimidade do Estado e da estabilidade política.¹² Na primeira década do século XXI essa questão torna-se fundamental na região após duas décadas (1980-2000) marcadas por trajetórias de instabilidade e crise, inclusive, crises sistêmicas e institucionais e aumento da desigualdade.¹³ Vale destacar que a redução da desigualdade ocorre independentemente do modelo e das especificidades econômicas, sociais e políticas de cada país na primeira década do século XXI.

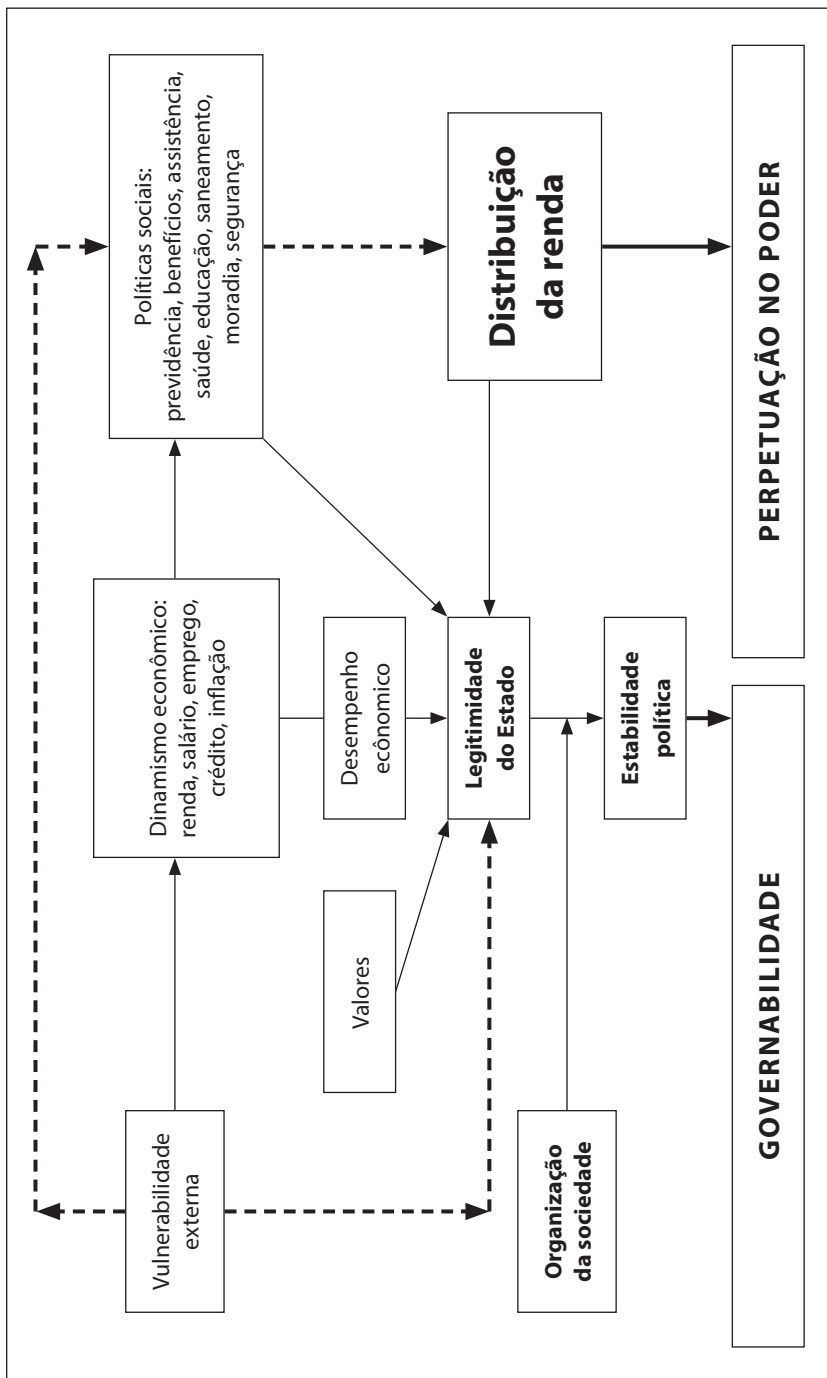
O segundo argumento é que grupos dirigentes, focados na *perpetuação no poder*, reconhecem o papel das políticas de redução da desigualdade em geral, e de combate à pobreza, em particular, nas disputas eleitorais. Gastos públicos sociais focalizados, transferências e benefícios específicos transformam-se em instrumentos eficazes de conquista de votos junto aos grupos sociais de menor renda. Ou seja, a política de distribuição de renda é funcional na luta pelo poder político. Cabe destacar que políticas de combate à pobreza e redução da

12. Legitimidade é a confiança da sociedade nas autoridades e instituições políticas e é condição necessária para a estabilidade política. Ver, Useem e Useem (1979).

13. Na América Latina a fragilidade institucional parece estar associada a protestos e revoltas populares, que geram instabilidade política (MACHADO, SCARTASCINI e TOMMASI, 2009). Ademais, parece haver um processo de “normalização” de protestos populares em alguns países da região (MOSELEY e MORENO, 2010). Esse processo implica maior propensão a protestos relativos a políticas governamentais, inclusive aquelas que impactam na distribuição de renda. Entretanto, em alguns países o crescente “invertimento” da sociedade organizada tem reduzido essa propensão. Governos têm sido bem-sucedidos no sentido de cooptar agentes políticos e sociais. No Brasil, o governo Lula pode ser visto como exemplo. Nesse governo, organizações como a Central Única de Trabalhadores (CUT), a União Nacional de Estudantes (UNE) e o Movimento Sem-Terra (MST) foram cooptados ou, então, foram “domesticados”. Filgueiras et al. (2010, p. 49) discutem, por exemplo, o transformismo político das lideranças sindicais.

FIGURA 1

Distribuição da renda, poder e vulnerabilidade externa: Esquema analítico



desigualdade são implementadas em todos os países do painel, independentemente dos modelos de desenvolvimento ou ideologias dominantes. Na primeira década do século XXI, dos governos liberais aos socialistas, é generalizado o uso de políticas sociais assistencialistas na América Latina.¹⁴

O terceiro argumento é que a redução da desigualdade tem sido bem-sucedida graças, em grande medida, à menor *vulnerabilidade externa conjuntural* dos países da região em decorrência da fase ascendente da economia mundial no período 2003-2008.¹⁵ O afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos permite maior dinamismo econômico (renda, emprego, crédito etc.) e geração de excedentes que viabilizam políticas públicas. Não é por outra razão que, com a crise global em 2008-2009, parece ter ocorrido reversão ou interrupção da tendência de queda da desigualdade no conjunto dos países.¹⁶

A profundidade e o escopo das políticas de redução da desigualdade variam significativamente entre os países, o que impede a identificação de padrões gerais, inclusive, em decorrência das diferenças

14. Na origem dessa generalização talvez haja o processo de formação histórica da América Latina no século XX marcado por inúmeros experimentos políticos em que governantes, de direita ou de esquerda, executaram diferentes projetos populistas assentados, entre outros fatores, nos gastos públicos sociais e políticas de salário-mínimo. Nesse sentido, a redução da desigualdade na América Latina na primeira década do século XXI é caudatária de relações, estruturas e processos políticos do século XX. Não obstante, no passado como no presente, o objetivo central de políticas sociais é a perpetuação no poder dos grupos dirigentes. Para uma discussão sintética a respeito do populismo na América Latina e no restante do mundo, ver Incisa (1994).

15. A vulnerabilidade externa conjuntural é determinada pelas opções e custos do processo de ajuste externo. A vulnerabilidade externa conjuntural depende positivamente das opções disponíveis e negativamente dos custos do ajuste externo. Ela é, essencialmente, um fenômeno de curto prazo. Ver Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 35). De modo geral, a vulnerabilidade externa conjuntural é influenciada pelo crescimento da economia mundial e pela liquidez internacional (fluxos financeiros internacionais).

16. O Brasil parece ter escapado a esse processo em função, muito provavelmente, dos gastos associados ao ciclo político e eleitoral 2009-2010. Em consequência da crise global, o PIB real *per capita* do país caiu 1,9% em 2009. Entretanto, o salário médio real e o salário-mínimo real aumentaram 1,3% e 7,4%, respectivamente. Os aumentos reais dos benefícios assistenciais e das despesas da previdência social foram 11,7% e 6,6%, respectivamente. Ver Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/RR0dez2009.pdf>.

marcantes dos modelos de desenvolvimento adotados. Ainda que haja grande heterogeneidade, os países da região têm em comum a expansão dos gastos públicos sociais, a elevação do salário-mínimo real e do PIB *per capita* (CEPAL, 2010).¹⁷ Entretanto, no painel de doze países essas variáveis não têm correlação significativa com a redução dos indicadores de desigualdade.

Portanto, na América Latina os fatores comuns talvez sejam o “imperativo da governabilidade” (determinante) — que decorre da legitimidade do Estado e da estabilidade política — e a redução da vulnerabilidade externa conjuntural (condicionante). Naturalmente, esse argumento deve ser visto como hipótese que precisa ser investigada em detalhes em trabalhos futuros.¹⁸

A estratégia de garantia de legitimidade do Estado e estabilidade política é operacionalizada, diretamente, com políticas sociais (principalmente, salário-mínimo, previdência, benefícios e assistência social). E essas políticas sociais são instrumentos funcionais para redução generalizada da desigualdade da renda na região na primeira década do século XXI no contexto de afrouxamento da restrição externa no período 2003-2008.

Cabe destacar que a condição necessária para a implementação das políticas sociais é a redução da vulnerabilidade externa conjuntural (afrouxamento da restrição de balanço de pagamentos). Portanto,

17. Para ilustrar, na fase ascendente do ciclo econômico internacional (2003-2008) é marcante a expansão do gasto público social (GPS) *per capita* (dólares a preços constantes de 2000) e do GPS como percentual do PIB no conjunto dos países do painel. Essa expansão é particularmente forte no final dessa fase. Para ilustrar, a mediana do GPS *per capita* (dólares a preços constantes de 2000) aumenta de US\$ 383 em 2002 para US\$ 885 em 2008 e, nesse mesmo período, a média aumenta de US\$ 516 para US\$ 777.

18. Por exemplo, pode-se formular a seguinte hipótese: há correlação significativa entre a “propensão a protestar” em países latino-americanos e a redução da desigualdade da renda. Ou seja, quanto maior essa propensão, maior a redução da desigualdade. Para o nosso painel (exclui Chile, para o qual não há dados sobre propensão a protestar), um exercício simples de correlação entre, de um lado, a propensão a protestar e, de outro, as variações do coeficiente de Gini e da razão da renda média *per capita* dos domicílios quintil 5 (20% mais ricos)/quintil 1 (20% mais pobres) gera coeficientes de correlação de -0,102 e -0,309, respectivamente. A propensão a protestar é informada por Moseley e Moreno (2010) e as variações dos indicadores de desigualdade são as apresentadas neste estudo.

tendo em vista a vulnerabilidade externa estrutural da região, fases adversas do ciclo internacional interrompem, e até mesmo revertem, o processo de redução da desigualdade de renda na América Latina.¹⁹ As evidências para 2009 apontam nessa direção.

Por fim, vale destacar que os indicadores de desigualdade usados neste estudo baseiam-se em pesquisas de domicílios. O fato é que dados baseados nessas pesquisas subestimam os rendimentos do capital (lucro, juro e aluguel). Portanto, a queda da desigualdade da renda reflete, em grande parte, mudança na distribuição de rendimentos dentro da classe trabalhadora. A queda incipiente da desigualdade da renda dentro da classe trabalhadora pode não ter sido acompanhada sequer por mudanças marginais na distribuição funcional da renda (trabalho *versus* capital).²⁰

Referências bibliográficas

BAER, Werner; MALONEY, William. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, (67), p. 39-62, jul./set. 1997.

BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

19. A vulnerabilidade externa estrutural decorre das mudanças relativas ao padrão de comércio, aparelho produtivo, dinamismo tecnológico e robustez do sistema financeiro. A vulnerabilidade externa estrutural é determinada, entre outros fatores, pelos processos de desregulamentação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Ela é, fundamentalmente, um fenômeno de longo prazo. Ver, Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 35). No que se refere ao governo Lula, Carcanholo (2010) apresenta análise detalhada da vulnerabilidade externa conjuntural (decrecente) e da vulnerabilidade externa estrutural (crescente) da economia brasileira.

20. Conforme já mencionado, a Cepal (2010, p. 51) considera a tendência de queda da desigualdade na América Latina como incipiente.

CARCANHOLO, Marcelo. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: CORECON-RJ. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 109-132.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2010*. Santiago: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/41799/P41799.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

CORECON-RJ. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo Liberal Periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: CORECON-RJ. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 35-70.

GONÇALVES, Reinaldo. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul: divergência e retrocesso. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 25, p. 32-51, dez. 2009.

INCISA, Ludovico. Populismo. In: BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. v. 2, p. 980-986.

LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe; LUSTIG, Nora Claudia (Eds.). *Declinig inequality in Latin America: a decade of progress?* Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2010.

MACHADO, Fabiana; SCARTASCINI, Carlos; TOMMASI, Mariano. Political institutions and street protests in Latin America. *IDB Working Paper Series*, n. IDB-WP-110, nov. 2009.

MOSELEY, Mason; MORENO, Daniel. The normalization of protest in Latin America. *Americas Barometer Insights*, n. 42, 2010. Disponível em: <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0842en.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2011.

OECD. *Growing income inequality in OECD countries: what drives it and how can policy tackle it?* OECD Forum on Tackling Inequality, Paris, 2 May 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/32/20/47723414.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2011.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 106-130.

PNUD. *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Anual. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/media/back.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

USEEM, Bert; USEEM, Michael. Government legitimacy and political stability. *Social Forces*, v. 57, n. 3, p. 840-852, March 1979.