



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

UMA ANÁLISE DA DESIGUALDADE SOCIAL E DA POBREZA NO CASO BRASILEIRO

Felipe Lobel Araújo Castro
Matrícula nº 105044733

ORIENTADORA: Professora Beatriz Azeredo

DEZEMBRO 2009



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

UMA ANÁLISE DA DESIGUALDADE SOCIAL E DA POBREZA NO CASO BRASILEIRO

Felipe Lobel Araújo Castro
Matrícula nº 105044733

ORIENTADORA: Professora Beatriz Azeredo

DEZEMBRO 2009

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO I – O PROBLEMA DA DESIGUALDADE.....	9
I.1 – OS DETERMINANTES DA DESIGUALDADE NO BRASIL.....	10
I.2 – DESIGUALDADE REGIONAL	20
CAPÍTULO II - POBREZA: ESCASSEZ DE RECURSOS OU DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS?.....	23
II.1 - DESIGUALDADE NA DISTRIBUICAO DE RENDA BRASILEIRA COMO PRINCIPAL DETERMINANTE DA POBREZA	24
II.2 – VISAO HISTORICA E ANALISE DA POBREZA NO BRASIL ATE O FIM DA DECADE DE 90	30
II.3 - DECADE DE 2000: MUDANCA NO PARADIGMA DISTRIBUTIVO BRASILEIRO.....	34
CAPÍTULO III - PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA	38
III.1 – LIMITACOES DO BOLSA FAMILIA NO SENTIDO DE ERRADICAR A POBREZA NO PAIS.....	41
III.2 – RESULTADOS RECENTES DO COMBATE A DESIGUALDADE E A POBREZA NO BRASIL.....	44
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – RENDIMENTOS DO TRABALHO E RENTABILIDADE EMPRESARIAL.....	15
TABELA 2 – EVOLUCAO DA RENDA EM MULTIPLOS DAS LINHAS DE INDIGENCIA E DE POBREZA NO BRASIL.....	27
TABELA 3 – EVOLUCAO TEMPORAL DA INDIGENCIA E DA POBREZA NO BRASIL.....	32
TABELA 4 – MAGNITUDE DA POBREZA E EXTREMA POBREZA E RECURSOS NECESSARIOS PARA SUA ERRADICACAO NO BRASIL DE 2001 A 2005.....	46
GRÁFICO 1 – BRASIL: CARGA TRIBUTARIA SEGUNDO FAIXAS DO RENDIMENTO FAMILIAR EM 2003 EM (%)	18
GRÁFICO 2 – PERCENTAGEM DE POBRES NO BRASIL COM A RENDA MEDIA MANTIDA CONSTANTE E A DESIGUALDADE DE RENDA IGUAL A VERIFICADA EM CADA UM DOS PAISES.....	25
GRÁFICO 3 – BRASIL – PERSPECTIVA POSSIVEL PARA A POBREZA E DESIGUALDADE EM 2016.....	35
GRÁFICO 4 – BRASIL – EVOLUCAO DA QUEDA NO INDICE DE GINI DE DESIGUALDADE DE RENDA E NA TAXA NACIONAL DE POBREZA ABSOLUTA E EXTREMA (EM %)......	36
GRÁFICO 5 –EVOLUCAO REAL DO SALARIO MINIMO NO BRASIL DE 1995 A 2009	37
GRÁFICO 6 – EVOLUÇÃO DE FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ENTRE 2003 E 2008 POR REGIÃO.....	47

INTRODUÇÃO

Este estudo pretende mostrar o papel da distribuição de renda extremamente desigual no Brasil, como principal causa dos elevados índices de pobreza apresentados no país. Como objetivos secundários, o trabalho ainda busca colocar em evidência outra consequência da desigualdade social existente no Brasil que é a limitação do mercado interno. Outro objetivo secundário é demonstrar através de análises dos programas federais de transferência de renda, que tal tipo de programa não são adequados para erradicar a pobreza no país, apesar do país ter renda suficiente para tal façanha. Também é tratada a questão da desigualdade regional, com o objetivo de demonstrar que esta desigualdade entre as regiões do país é um entrave estrutural à redução da desigualdade social.

A relevância do tema é clara, tendo em vista que o Brasil é um dos países com maior desigualdade social no mundo. E a solução do problema da desigualdade é um determinante central para a redução da pobreza. Tenta-se mostrar neste trabalho, com base em dados estatísticos e estudos econométricos, que apesar da elevada desigualdade social, e do alto nível de pobreza, o Brasil não é um país pobre, e sim um país com muitos pobres. A contraposição desta afirmativa ficará mais evidente no decorrer do trabalho.

A metodologia adotada baseando as conclusões do estudo em dados estatísticos e estudos econométricos, que estão expressos em tabelas e gráficos ao longo do trabalho, foi considerada adequada, pois deixa de forma bem explícita qual é o principal determinante da pobreza no Brasil. Além disso, utilizou-se de análises históricas, dados da economia recente e diversos outros artigos sobre o tema para se chegar às conclusões apresentadas sobre os programas de transferência de renda, e pela possível expansão do mercado interno com a redução das desigualdades no país.

Esta monografia se divide em cinco seções principais, organizadas da seguinte forma: a presente introdução, seguida de três capítulos mais densos e uma conclusão ao final do trabalho.

No primeiro capítulo, busca-se mostrar como, apesar de toda a concentração na distribuição de renda observada no Brasil, o país obteve um extraordinário crescimento econômico. Porém, neste mesmo capítulo, questiona-se, se com uma distribuição mais igualitária e um mercado interno mais aquecido, não seria possível obter índices de crescimento ainda mais elevados.

No capítulo seguinte tenta-se demonstrar que apesar de nas décadas recentes o Brasil ter obtido importante crescimento econômico, tornando-se uma potência industrial, o quadro de desigualdade social pouco se alterou, e o nível de pobreza também sofreu pouca modificação. Procura-se mostrar que a política de “crescer o bolo para depois reparti-lo” não é eficaz do ponto de vista da distribuição de renda. Procura-se mostrar que o Brasil sem dúvidas cresceu o bolo, com crescimento acentuado do PIB, e do PIB per capita. Porém, mesmo com um PIB per capita bastante razoável (maior que o de países pobres e menor do que o de países desenvolvidos), sem uma distribuição igualitária da renda, o Brasil ainda se encontra em situação crítica quanto aos níveis de pobreza. O capítulo aborda a questão da desigualdade regional no Brasil. Esta desigualdade no nível de renda entre as regiões acaba sendo um entrave estrutural para a redução das desigualdades sociais e dos níveis de pobreza no país.

O terceiro e último capítulo discorre sobre os programas federais de transferência de renda. Trata-se de políticas usadas de forma cada vez mais recorrentes pelos governos recentes. São políticas de cunho distributivo, mas que não são suficientes para resolver a questão da pobreza e da indigência no Brasil. A importância deste capítulo é ressaltar mais uma vez que, a pobreza no Brasil é determinada pela desigualdade na distribuição de renda e não pela escassez de recursos, pois há o risco de o leitor achar que, simplesmente, com programas de

transferência de renda poder-se-ia erradicar a pobreza no Brasil, o que, absolutamente, não é verdade. O capítulo mostra, então, o caráter paliativo e as limitações destes programas de transferência de renda na solução dos problemas sociais discutidos nesta monografia.

Por fim, na última seção apresentamos uma conclusão de todo o conteúdo abordado, com o objetivo de consolidar algumas idéias que podem ser úteis nas tomadas de decisões das políticas públicas futuras, no sentido de obter-se um crescimento e desenvolvimento mais igualitário, erradicando, definitivamente e de forma duradoura, a pobreza no país.

Capítulo I - O Problema da Desigualdade

Tanto o desenvolvimento quanto a miséria são de responsabilidade coletiva, não só pelo fator estritamente social, como também pelos aspectos políticos e econômicos. Não há dúvidas de que em uma sociedade com elevado nível de desigualdade, o problema social de se ter alguns agentes com renda elevada e outros com renda várias vezes menor gera problemas sérios de integração e convívio pacífico entre essas partes. Em sociedades com esta característica de desigualdade acentuada na distribuição de renda, observam-se graves problemas sociais.

Esta situação faz com que não apenas a parte menos favorecida da sociedade sofra com o problema. Para a classe mais alta da sociedade não é agradável conviver com uma população ao seu lado que vive em condições de vida precárias. Passa a existir certo constrangimento e desconforto, por parte destes mais privilegiados. Para os menos privilegiados, os problemas decorrentes da desigualdade são mais evidentes ainda, pois a melhor distribuição de renda juntamente com um sistema de proteção social mais justo e eficiente poderia proporcionar a estes, melhores condições de habitação, de saneamento, de educação, de assistência social, e obviamente maior poder aquisitivo.

O Brasil, entretanto, vem apresentando um modelo de crescimento econômico que prioriza os interesses das classes mais ricas, perpetuando uma distribuição de renda extremamente concentrada. Apesar de todos os problemas evidenciados por esta distribuição desigual da renda, não podemos afirmar que esta desigualdade social é um entrave ao crescimento econômico. É complicado se fazer qualquer tipo de afirmação neste sentido, relacionando diretamente o problema da desigualdade social com o crescimento econômico. Porque é um fato que o Brasil vem apresentando nas últimas décadas um ritmo de crescimento acelerado, se comparado com a média mundial, e ao mesmo tempo uma das distribuições de renda com maior desigualdade no mundo.

Portanto, nosso objetivo nesta próxima seção é apresentar argumentos, que expliquem porque o modelo de crescimento brasileiro, teve como consequência uma distribuição de renda tão desigual.

1.1 – Os determinantes da desigualdade no Brasil

Tânia Araújo (2000) aponta quatro principais causas que explicam porque o Brasil apresenta uma sociedade tão fraturada. Além destas causas apresentadas por Tânia pode-se acrescentar também o sistema tributário brasileiro, extremamente regressivo, o qual iremos abordar com mais detalhes ao fim desta seção, como sendo a quinta causa.

Em primeiro lugar a própria forma como a população tem acesso aos meios de produção é uma causa para este perfil. A concentração da riqueza e a dificuldade de acesso aos meios de produção são um traço histórico na formação do Brasil. A terra, por exemplo, que é um meio de produção importante, tem uma história de concentração muito forte e uma fantástica resistência posterior à desconcentração. Passando da agricultura para a indústria, verifica-se também que o perfil de acesso aos meios de produção necessários à atividade industrial também é muito concentrado. O Brasil está entre os países onde o padrão oligopolizado no setor secundário é um dos mais fortes (Tânia, 2000). No setor da construção civil, quantas empresas respondem por 80% da produção? Na produção de cimento, por exemplo, duas empresas geram 75% da produção (Belluzo, 2002). Também na produção de bens simples, como pasta de dentes, apenas duas empresas dominam a produção. Dos bens mais simples aos mais complexos, a concentração dos meios de produção é uma marca do perfil produtivo brasileiro. Logo, se a forma de organizar a produção é concentrada, conseqüentemente, a apropriação da renda também será concentrada.

A segunda explicação é a orientação da produção, resultado do modelo de desenvolvimento seguido pelo país e que, no essencial, continua em vigor. Tem sido um modelo orientado para dois grandes mercados: o das elites e classe média alta brasileira; e o das exportações. O país é capaz de apresentar grande dinamismo

econômico, tem uma enorme capacidade de dar respostas aos desafios, mas o governo insiste em dar preferência a determinados mercados que são vistos com mais interesse pelas elites nacionais. O parque industrial foi montado para esses mercados, que são muito dinâmicos e, por isso, estimulam respostas tão eficientes. O mesmo país que é capaz de ter uma economia e uma indústria tão dinâmica não consegue ter padrões de consumo semelhantes a outros países com renda e dinamismo muito menores. Por exemplo, o consumo médio de tecidos (metros por pessoa/ ano), um bem de consumo simples, é muito pequeno no Brasil, se comparado a países de nível equivalente de renda; o mesmo também ocorre no caso do consumo de alimentos, sapatos, etc. O significado disto é que conforme foi mencionado na primeira seção deste trabalho, ainda há um enorme espaço a ser construído, visando o consumo de massa, que não foi priorizado na trajetória recente da economia brasileira.

A terceira explicação está, certamente, no papel do Estado. Na realidade, foi ele o grande agente promotor desse tipo de orientação. Quem patrocinou a oligopolização foi o próprio Estado brasileiro. Foi ele quem patrocinou esta orientação para a demanda das classes de renda alta e para o exterior. Em geral, ele não atua contestando as tendências naturais de uma economia capitalista. Atua consolidando, reforçando estas tendências. Lídia Goldenstein, 1994, faz duas observações muito importantes para compreender o papel do Estado brasileiro na montagem desse modelo de desenvolvimento. Ela diz, inicialmente, que aqui atuou um Estado desenvolvimentista, o que é inegável. Ele foi o grande patrocinador da expansão da atividade econômica no Brasil nos anos recentes. O Estado do Bem-Estar Social se desenvolvia em outras regiões do planeta, principalmente após a Segunda Guerra. Não foi esta a opção brasileira. O Brasil nunca teve um Estado essencialmente provedor de saúde, educação, saneamento básico, etc. Teve um Estado que construía estradas, montava sistemas de comunicação, estatizava empresas para modernizá-las e ofertar insumos básicos a preços competitivos, muitas vezes a preços menores do que o custo de produção para alavancar a atividade industrial no país. O Estado era o grande condutor do que os marxistas chamariam de “desenvolvimento das forças produtivas”. Foi essa a tarefa básica que o Estado atribuiu a si próprio. Ela, aliás, aparece nos

diversos slogans de vários governos brasileiros do passado recente: “Fazer cinqüenta anos em cinco”, de Juscelino Kubitschek, ou “Construir o Brasil Grande”, do governo militar. Estes são os grandes lemas que orientaram as políticas econômicas. Por isso mesmo, tem-se um Estado muito ausente no campo social. Todos os meios, toda a energia do Estado estavam concentrados na tarefa de construir a oitava economia industrial do planeta, ou o Brasil, grande potência econômica.

Goldenstein diz que o Estado desenvolvimentista brasileiro tem outra característica: é um Estado desenvolvimentista conservador. Mesmo no mundo capitalista, existiriam outros Estados contemporâneos que foram transformadores. Ela dá dois exemplos, em seu livro: o Japão, que não é produto das livres forças do mercado, mas de uma articulação exitosa entre o Estado e a sociedade japonesa, que tinham um grande projeto conjunto a realizar. A grande tarefa do Estado Japonês foi disseminar o acesso à educação. Não foi o setor privado que fez isso, foi o Estado. Hoje, o acesso generalizado a esse bem básico – o conhecimento – dá suporte à trajetória futura do Japão. Lá, foi o Estado que implementou essa decisão estratégica. Foi ele que apoiou o modelo futuro de desenvolvimento baseado nessa vantagem competitiva, que é a mão de obra japonesa mais bem qualificada. Assim, como Lídia deixa claro em sua análise, o Estado japonês penetrou na sociedade e democratizou o acesso a um bem estratégico que é o conhecimento. O Estado brasileiro nunca fez isso. A revolução educacional está por ser feita no Brasil, em pleno século XXI. As elites não têm essa sensibilidade, e o Estado brasileiro sempre se negou a fazer isso. Ele faz estradas, produz energia, concede subsídios, financia investimentos, mas não faz a revolução educacional que o Estado capitalista japonês promoveu. O segundo exemplo que Lídia Goldenstein nos apresenta é o da Coreia, onde o Estado fez a reforma agrária, que serviu de base para o desenvolvimento industrial. O Estado interferiu nas relações de propriedade da terra, fez a distribuição e, a partir da reforma agrária estimulou a montagem do parque industrial, que depois se internacionalizou. Mas, antes da internacionalização intensa da base produtiva sul-coreana, o Estado promoveu o acesso a esse meio de produção básico, a terra. No Brasil, o Estado desenvolvimentista sempre fez o contrário: evitou enfrentar a questão fundiária,

herdada da própria formação colonial do país. Em todos os aspectos políticos dominantes, os oligarcas estavam presentes e sempre cobravam tal manutenção da concentração fundiária. Não é à toa que no Brasil se monta uma fantástica rede industrial e urbana, não se faz uma reforma agrária, mas também não se tem uma crise agrícola. O Brasil é um país que consegue colocar mais de 70% da população nas cidades em cerca de meio século e ser um grande produtor de alimentos, sem fazer reforma agrária. É que a base agropecuária transbordou para o Centro-Oeste. Nessa região, foi preciso construir cidades, levar estradas, montar sistemas inteiros de comunicação e de armazenagem – tudo isso a um custo elevado – para não mexer com a estrutura de propriedade nas áreas de ocupação já consolidadas. Eis aí uma marca do Estado brasileiro, que Lídia Goldenstein, percebeu muito bem.

A quarta grande explicação não é econômica, mas sim cultural: trata-se da mentalidade da elite brasileira. Por que a remuneração ao trabalho, principalmente aos trabalhos das classes mais desfavorecidas é tão baixa? Por que um país tão dinâmico como o Brasil tem um salário mínimo tão vergonhoso? Não seria possível ter um salário mínimo maior? Do ponto de vista econômico, não há dúvidas que sim. Nas fases de expansão a produtividade cresceu muito e certamente comportaria um salário mínimo muito maior. O problema é que o salário mínimo no Brasil é indexador de diversas outras remunerações, e não apenas de trabalhadores de baixa renda. Por exemplo, alguns profissionais, das classes média e alta, como engenheiros, médicos ou economistas, podem ter seus salários indexados a um determinado múltiplo do salário mínimo. É muito comum ver empresas que determinam os salários de seus funcionários, inclusive os de alto escalão, a uma quantidade fixa de salários mínimos. Logo um aumento do mínimo não terá um efeito redistributivo pleno. Porque além dos trabalhadores das classes menos favorecidas, as classes média e alta da sociedade também terão reajustes em suas remunerações. A previdência também é indexada ao salário mínimo, o que provoca grande ônus ao Estado em caso de elevação do salário mínimo. Ou seja, caso o Estado opte por uma política de redução da desigualdade

social através de uma elevação do mínimo, incorrerá num aumento dos gastos previdenciários, o que limitaria a política fiscal do governo, logo não é desejável.

Outro fator que dificulta o aumento da remuneração aos trabalhos das classes mais pobres é a própria visão da elite brasileira. Parece que a visão desta elite é ainda a da escravidão, na qual o trabalhador é visto apenas como alguém que existe para produzir. Esta não é a visão dos países capitalistas mais avançados. Nestes países ricos, os trabalhadores são vistos também como consumidores, além de produtores. Percebe-se que é bom para o dinamismo econômico se o trabalhador tiver renda para consumir, porque isso amplia a economia de mercado.

Para as elites brasileiras, não. Dificilmente existirá, no mundo, outro país onde as margens de lucro sejam tão fantásticas. Porque a economia do Brasil cresce tanto, mesmo adotando este modelo de crescimento com renda tão concentrada? Em parte porque as margens de lucro são elevadíssimas aqui e por isso acabam atraindo capital. Para ilustrar estas elevadas margens obtidas no Brasil, vale observar o gráfico abaixo e o exemplo que se segue.

Tabela 1: Rendimentos do trabalho e rentabilidade empresarial

País	Massa salarial (%)	Rentabilidade
Alemanha	50	27
Estados Unidos	41	32
Dinamarca	56	22
Espanha	46	23
Portugal	42	22
África do Sul	55	16
Turquia	34	30
Bangladesh	33	32
Hong-Kong	52	19
Coréia do Sul	30	30
México	37	35
Chile	19	60
Colômbia	19	54
Brasil	17	52

Índices de massa salarial (em percentagem do valor da produção) e da rentabilidade (estimada segundo taxa de mark up, ou seja, a margem de lucro arbitrada sobre os custos) das indústrias de países selecionados. Note-se a posição peculiar do Brasil.

Fonte: Adaptado de um estudo de Tânia Bacelar de Araujo, 2000.

Recentemente um turista que esteve no Recife, hospedado em um hotel quatro estrelas que tinha quase cem leitos e diária de US\$ 120, perguntou a telefonista quanto ganhava. A resposta foi: R\$ 470 por mês. Na outra semana ele foi à Europa e, coincidentemente, hospedou-se num hotel semelhante, com aproximadamente a mesma quantidade de leitos e diária também de US\$ 120. A renda total auferida aproximadamente nos dois empreendimentos a plena capacidade, era, portanto a mesma. Porém no hotel localizado na Europa, a telefonista ganhava US\$ 1800 por mês. A mesma lógica é aplicável aos demais custos do empreendimento no Brasil, e ao europeu, que tem custos muito mais elevados. Pode-se observar a partir deste simples exemplo que a diferença associada às margens de lucro é enorme, mesmo que se considere a existência de diferenças nos impostos, e na taxa média de ocupação. As elevadas margens de lucro estão impregnadas em nossa mentalidade empresarial.

O foco dessa diferença é muito mais profundo: está também na visão de mundo, na percepção do que grande parte do empresariado tem de si mesmo e do resto da sociedade. Tal diferença não encontra explicação apenas econômica. Esta mentalidade está impregnada no tecido social e é muito difícil de mudá-la.

Uma das formas de mudar esta mentalidade seria através de uma reforma educacional, semelhante à japonesa, citada anteriormente. A partir de uma reforma deste tipo, a população mais instruída, e com melhor qualificação para o mercado de trabalho, teria maior poder de barganha nas negociações por salários, o que fortaleceria a tendência de redução das desigualdades.

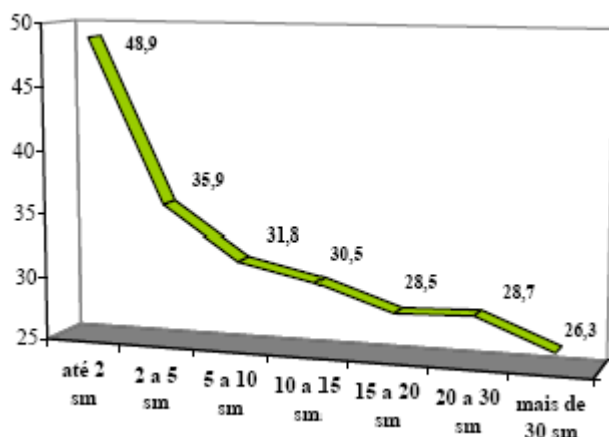
E, finalmente, a quinta grande causa para explicar a distribuição de renda desigual no país, o sistema tributário brasileiro. O sistema tributário, apesar das reformas da década de 60 e pós-constituição de 88, nunca perdeu sua característica marcante de regressividade. Na década de 60, a reforma tornou o sistema mais moderno e centralizado. Moderno pela utilização de imposto sobre o valor agregado, em maior proporção do que impostos cumulativos, isto fez com que o sistema se tornasse mais neutro com relação à cadeia produtiva, na medida em que não favorecia cadeias de produção mais verticalizadas, o que nem sempre é o mais eficiente do ponto de vista produtivo para as empresas. E centralizado por concentrar na União mais a arrecadação tributária e gastos. Já na reforma de 88, a principal mudança foi a descentralização tributária, o que gerou algum problema orçamentário para União, à medida que descentralizou a arrecadação, mas o ônus dos gastos não foram transferidos aos estados e municípios na mesma proporção. Ou seja, apesar de o sistema tributário ter sido mais ou menos centralizado em alguns períodos, o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro não sofreu alterações significativas ao longo dos últimos anos. Os agentes econômicos com grandes diferenças de renda não sofrem na mesma medida uma grande diferença na tributação. Um sistema não regressivo (ou progressivo) é aquele que cobra alíquotas maiores daqueles que têm maior capacidade de pagamento. Para isso, a tributação deve se basear mais na renda e no patrimônio, pois estas duas bases de incidência refletem mais a capacidade de pagamento das

peessoas. A maior tributação sobre a renda das pessoas físicas tornaria o sistema mais progressivo também, pois os impostos pessoais podem ser dosados conforme a renda do contribuinte, sendo que a possibilidade de transferência da carga para outros contribuintes é menor do que no caso de impostos sobre produtos e empresas. Estes últimos à medida que tendem a ser transferidos para os consumidores, tendem a ser mais regressivos. O nível de tributação de pessoas físicas no Brasil tende a ser baixo em comparação com os padrões internacionais. Sendo assim, a participação da tributação sobre pessoa física na arrecadação do imposto de renda, ainda que maior do que a de países latino americanos é muito inferior a de países desenvolvidos. Outro aspecto relevante do sistema tributário brasileiro é a excessiva participação dos tributos sobre bens e serviços na arrecadação. Este tipo de tributação indireta traz um alto grau de regressividade à carga tributária, à medida que acaba onerando as pessoas de menor rendimento, no mesmo montante que a pequena parcela da população cuja renda apresenta uma alta participação no PIB. Estes tributos indiretos, ao tributarem o consumo, não levam em conta a capacidade de pagamento dos agentes, logo não permitem que através desta forma de tributação sejam cobradas diferentes alíquotas dos mais ricos e mais pobres. Além do problema, claro, que esta tributação é não neutra, ou seja, reduz a competitividade dos produtos nacionais, tanto domesticamente como internacionalmente, uma vez que o insumo sofre tributações, cada etapa da cadeia produtiva é tributada, o que torna o produto final mais caro. Mas, esta questão de competitividade das empresas não é foco deste trabalho, portanto não iremos explorar aqui.

O sistema tributário brasileiro por ser extremamente regressivo, acaba assentando a arrecadação tributária fundamentalmente sobre a base da pirâmide social do país, o que significa dizer que os segmentos de menor rendimento terminam contribuindo relativamente mais para a formação do fundo que sustenta o conjunto das políticas públicas brasileiras

Gráfico 1

Brasil: carga tributária segundo faixas do rendimento familiar em 2003 (em %)



Fonte: IBGE/POF/Fipe Texto para Discussão n°3/2007 (elaboração Ipea)

Os entraves da tributação podem ser superados com uma reforma que busque a progressividade dos atuais impostos e taxas. Isso significa necessariamente o alívio da carga tributária indireta sobre os segmentos de menor renda, bem como a introdução de novos tributos sobre os estratos sociais ricos, o que permitiria ao País avançar nas políticas de caráter mais redistributivo.

O fato é que para reduzir, ou pelo menos não aumentar ainda mais o grau de concentração de renda, observado hoje no Brasil, seria necessário uma estrutura tributária mais progressiva, que incida muito mais sobre a renda e o patrimônio do que sobre o consumo, taxando com alíquotas mais elevadas os que têm maior capacidade de contribuição. Portanto, é recomendável que o Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) seja utilizado de forma mais intensa e progressiva como forma de atenuar o problema da desigualdade social no Brasil.

Os problemas da desigualdade analisados até aqui, estão explícitos também no desenvolvimento extremamente desigual entre as regiões do país. A desigualdade regional é um problema estrutural da desigualdade social no Brasil. Analisaremos mais profundamente esta questão no capítulo seguinte.

1.2 - Desigualdade regional

Entre 1940 e 2000, a população brasileira se multiplicou por quatro, subindo de 41 para 170 milhões de habitantes, embora a taxa de crescimento demográfico tenha caído expressivamente nas últimas décadas deste período destacado.

Por sua vez, o crescimento demográfico brasileiro não se fez de maneira uniforme entre as regiões, em função não só das diferenças regionais de fecundidade, mas, principalmente, pelos movimentos migratórios. O resultado foi a continuação do processo distorcido de distribuição populacional entre as regiões brasileiras. Além disso, o crescimento demográfico foi acompanhado de um rápido processo de urbanização, principalmente a partir do desenvolvimento industrial, e de seus impactos na renda e nos serviços urbanos. Entre 1940 e 2000, o grau de urbanização (percentual da população vivendo em cidades) subiu de 30% para 80% (Diniz, 2002). De fato, a urbanização foi um fenômeno mundial que ocorreu ao longo do século XX. De forma similar ao crescimento demográfico, segundo Diniz mostra em sua análise, o processo de urbanização ocorreu com forte diferenciação entre os estados e as regiões brasileiras, sendo que em alguns estados o grau de urbanização superava os 95% (São Paulo e Rio de Janeiro), enquanto em outros ainda era de 50% (Maranhão e Pará).

O crescimento demográfico, conjugado com o processo de urbanização, implicou o aumento da rede urbana das cidades com população acima de 50.000 habitantes. De 38 cidades em 1950, para 124 em 1970, e 409 em 2000, sendo 202 com população superior a 100.000 habitantes. Como muitas dessas cidades têm suas áreas urbanas contíguas a outras, amplia-se o tamanho das concentrações urbanas. Este é um dos aspectos dramáticos da urbanização brasileira. Existem hoje no Brasil 16 aglomerações urbanas com mais de um milhão de habitantes cada, lideradas pelas megametrópoles São Paulo e Rio de Janeiro, mas seguidas por várias outras. Esta concentração urbana, sem o correspondente crescimento da oferta de moradias,

saneamento, emprego e renda, leva parte da população a viver em condições subumanas, em favelas ou outras formas precárias, onde proliferam a miséria, a degradação humana e o crime organizado.

A reconfiguração da rede urbana é resultado e, ao mesmo tempo, determinante da nova geografia econômica do país. Como se observa, a rede urbana das regiões Sudeste e Sul e o desenvolvimento do sistema de transportes e comunicações fortalecem a integração econômica desta macrorregião, e reforça o padrão macro espacial de concentração industrial e de serviços (Cano, 2002). Em segundo lugar, observa-se o crescimento das cidades médias nas regiões agrícolas mais desenvolvidas, seja nas áreas consolidadas das regiões Sudeste e Sul, a exemplo dos oestes de São Paulo e Paraná, seja na fronteira agropecuária extensiva. Ao contrário, na região Nordeste, não se desenvolve uma rede de cidades de porte de médio. Prevalece a alta concentração urbana nas principais capitais (Salvador, Recife, Fortaleza) e, secundariamente, nas demais (Cano, 2002). Além de não se formar uma rede urbano-industrial e de serviços integrada, a grande concentração da população em poucas cidades agrava os problemas sociais de emprego e habitação.

Dois dados são interessantes nesta análise da desigualdade regional no Brasil, estes são: a concentração de computadores nas regiões Sul e Sudeste e a evolução recente dos coeficientes de Gini nas diferentes regiões do país.

As regiões Sul e Sudeste concentram cerca de 80% dos computadores existentes no Brasil. Os números da PNAD sobre computador nos domicílios embora mostrem algum avanço em relação aos dados de 2007, ainda revelam desigualdade no acesso a essa tecnologia. Pelo menos três em cada dez domicílios brasileiros tinham computador em 2008, totalizando 18 milhões de residências. Além disso, apenas dois em cada dez eram conectados à internet, somando quase 14 milhões. Mais da metade dos domicílios do país que têm computador está localizada no Sudeste (10 milhões), região que também concentra a maior proporção de domicílios conectados à internet

(31,5%). Em seguida vêm o Sul (28,6%) e o Centro-Oeste (23,5%). Nos últimos lugares aparecem as regiões Norte (10,6%) e Nordeste (11,6%).

A evolução do índice de Gini mostra uma queda desigual desse indicador, de 2007 para 2008, entre as regiões do país. Nas regiões Norte (de 0,494 para 0,479), Sudeste (de 0,505 para 0,496) e Sul (de 0,494 para 0,486). Manteve o mesmo índice de concentração de rendimentos a Região Nordeste (de 0,547 para 0,546) e o Centro-Oeste (0,552), que continuou liderando o ranking de desigualdade. Este último dado preocupa, à medida que o Centro-Oeste é a região brasileira em que mais cresce o PIB e a população, fortemente puxada pela expansão do agronegócio e da agro-indústria. Tal dado deve piorar para 2009, pois as atividades agrícolas foram severamente prejudicados com a queda das exportações de commodities provocadas com crise econômica mundial.

A desigualdade regional é um dificultador para qualquer plano do governo que procure promover o desenvolvimento de uma região mais atrasada para reduzir as desigualdades na distribuição de renda entre as regiões do país. A desigualdade regional é um entrave estrutural para que se obtenha no país um grau de desigualdade menor, com uma distribuição de renda mais igualitária na sociedade. O desenvolvimento regional é uma questão central neste trabalho, pois é uma forma de reduzir-se as desigualdades entre as regiões, o que facilita uma redução das desigualdades na sociedade como um todo.

Capítulo II - Pobreza: Escassez de Recursos ou Desigualdade na Distribuição de Recursos?

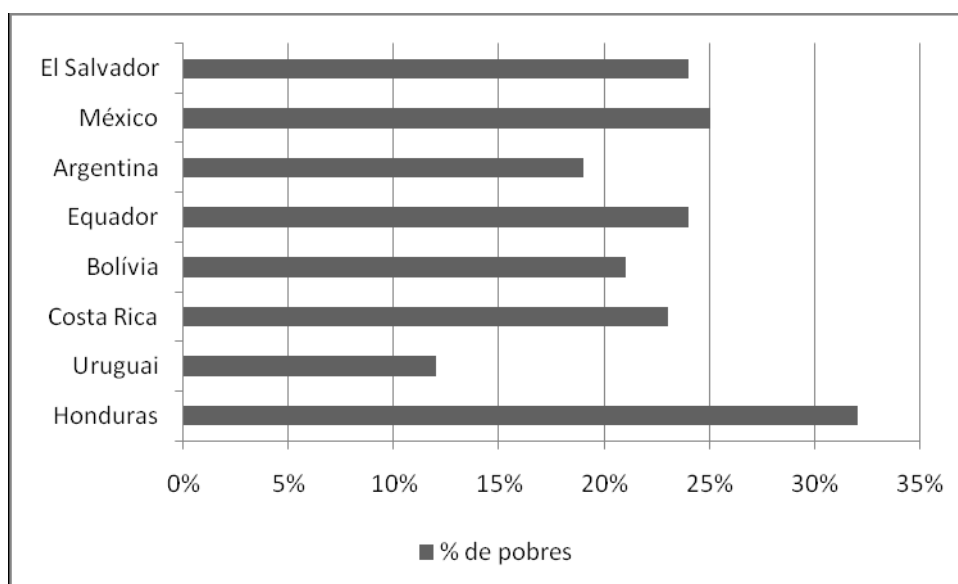
A pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Desse modo a abordagem conceitual de pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a esta medida (Barros; Henriques; e Mendonça, 2001). Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite a uma sociedade específica considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor. Portanto, iremos considerar neste trabalho, que há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas. A magnitude da pobreza está diretamente relacionada ao número de pessoas vivendo em famílias com renda per capita abaixo da linha de pobreza e à distância entre a renda per capita de cada família pobre e a linha de pobreza. A definição de linha de pobreza que será utilizada neste trabalho é baseado na definição do IPEA, que define como pobre o indivíduo com renda mensal abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. E indivíduo indigente aquele com renda mensal abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo.

Uma vez explicado o conceito de pobreza, vale dar ênfase agora, aos determinantes imediatos da pobreza. Dentre estes, destacam-se dois fatores: a escassez de recursos e a desigualdade na distribuição dos recursos. A seguir, faremos uma análise do caso brasileiro, discutimos a partir de dados estatísticos, pesquisas, e análises do quadro brasileiro, qual destes dois fatores têm maior peso na determinação da pobreza no país.

II.1 - Desigualdade na Distribuição de Renda Brasileira Como Principal Determinante da Pobreza

O Brasil é uma sociedade enormemente fraturada. Segundo o relatório recente do Banco Mundial, é o país com mais elevado grau de concentração de renda. Os 10% mais ricos têm quase a metade da renda (48%), e os 20% mais pobres têm apenas 2%. Existe um enorme hiato entre os mais ricos e os mais pobres. Se considerarmos os países com nível médio de renda por habitante, como é o caso do Brasil, não existe hiato semelhante no mundo. O perfil da nossa distribuição de renda é igual ao da Guatemala, de Serra Leoa ou de Honduras, que são países pequenos. Entre países médios, importantes no cenário mundial, não há exemplo de tamanha fratura econômica, social e regional, como a que existe no Brasil. Conforme enunciado acima, iremos fazer nesta seção uma análise de quais fatores determinantes da pobreza mais se aplicam ao caso brasileiro. Para chegar a esta conclusão iremos utilizar alguns dados da Tabela 2, que nos mostra a evolução da renda em múltiplos da linha de indigência e de pobreza no Brasil. E utilizaremos também os dados do Gráfico 2, que nos fornece uma comparação da porcentagem de pobres no Brasil, caso tivéssemos uma desigualdade de renda igual a de outros países da América Latina.

Gráfico 2 - Percentagem de pobres no Brasil com a renda média mantida constante e a desigualdade de renda igual à verificada em cada um dos países



Fonte: BID, 2001

Conforme se observa no gráfico, se o Brasil tivesse uma distribuição de renda semelhante a do Uruguai, país com distribuição mais igualitária na América Latina, e mantendo a mesma renda per capita média observada no Brasil, o nível de pobreza brasileiro se reduziria em mais de 20%. A partir deste exercício, podemos sugerir que quase dois terços da pobreza no Brasil podem estar associados ao diferencial no grau de desigualdade da distribuição de renda existente entre o Brasil e o Uruguai. Este exercício estático e comparativo pretende simplesmente tornar evidente o peso da estrutura da distribuição de renda brasileira na explicação da existência de um enorme contingente de pobres no país. Pode-se notar que apesar de termos um nível de renda

per capita mais elevado do que as demais nações latino americanas, temos um dos maiores índices de pobreza.

O Brasil, por mais que se encontre em uma situação extremamente crítica em todos os rankings que relacionam os países com maiores índices de pobreza, com cerca de 40% de sua população abaixo da linha da pobreza, não pode ser qualificado como um país pobre. Porque conforme nos é apresentado na Tabela 2, o Brasil dispõe de renda familiar per capita e PIB per capita cerca de cinco a oito vezes superior à linha de indigência e três a quatro vezes à linha de pobreza. Estes dados nos ajudam a responder nossa questão, pois demonstram que no Brasil não há escassez de recursos, na medida em que os recursos do país são comprovadamente mais do que suficientes para erradicar toda a pobreza no país. Ou seja, podemos concluir que o problema não está na quantidade de renda, ou pobreza absoluta do país, mas sim na pobreza relativa. O Brasil precisa se preocupar em formas de distribuir a renda de forma mais equitativa, mudando o paradigma de que a equidade das classes será alcançada através de crescimento econômico.

Tabela 2
Evolução da renda em múltiplos das linhas de indigência e de pobreza no Brasil

Ano	Indigência			Pobreza		
	PIB per capita em múltiplos da linha de indigência*	Renda familiar per capita em múltiplos da linha de indigência	Volume de Recursos necessários para erradicar a indigência (em bilhões R\$) **	PIB per capita em múltiplos da linha de pobreza*	Renda familiar per capita em múltiplos da linha de pobreza	Volume de Recursos necessários para erradicar a pobreza (em bilhões R\$) **
1977	6,6	4,7	3,8	3,3	2,3	22,7
1978	6,8	3,9	6,6	6,6	1,9	28,7
1979	7,1	4,3	3,9	3,9	2,1	23,6
1981	7,1	4,2	5,4	5,4	2,1	29,4
1982	7	4,3	5,8	5,8	2,1	30,6
1983	6,7	3,6	7,7	7,7	1,8	38,7
1984	6,9	3,6	7,1	7,1	1,8	38,1
1985	7,3	4,3	6	6	2,1	33
1986	7,7	5,6	2,9	2,9	2,8	19,4
1987	7,8	4,3	6,3	6,3	2,2	32,6
1988	7,6	4,4	8,1	8,1	2,2	38,7
1989	7,7	4,9	7,7	7,7	2,5	37,3
1990	7,3	4,9	8,2	8,2	2,5	39
1992	7,1	3,9	7,8	7,8	2	35,5
1993	7,3	4,1	7,8	7,8	2	36,3
1995	7,8	5,5	5,7	5,7	2,7	29,1
1996	7,9	5,7	6,3	6,3	2,8	30
1997	8,1	5,7	6,2	6,2	2,8	30,1
1998	8,7	5,5	5,7	5,7	2,8	28,9

(*) As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da Região Metropolitana de São Paulo.

(**) Valores deflacionados para setembro de 1998. Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Para corroborar ainda mais a validade da hipótese de que a variável prioritária que precisamos tratar para reduzir a pobreza no Brasil é a desigualdade, dispomos de outro estudo empírico (Datt e Ravallion, 1992), onde os autores analisam que o índice de pobreza brasileiro teria caído cerca de 5% com o crescimento dos anos 80, caso a distribuição de renda fosse neutra, o que reforça ainda mais a importância da melhor distribuição para se erradicar a pobreza.

Fica claro então, o problema da desigualdade pela ótica da linha de pobreza, ou seja, fica evidente como o Brasil poderia reduzir seu percentual de famílias abaixo da linha de pobreza, caso tivesse uma distribuição mais igualitária. Porém, podemos confirmar tal fato por uma outra ótica, que são as próprias estatísticas de distribuição de renda, como o coeficiente de Gini e a razão 10/40 (este indicador mostra quantas vezes a renda dos 10% mais ricos da sociedade é maior do que a dos 40% mais pobres).

A comparação internacional entre os coeficientes de Gini revela que apenas a África do Sul e Malawi têm um grau de desigualdade maior que o do Brasil. O coeficiente de Gini do Brasil, com valor próximo de 0,60, representa, no conjunto de 92 países com informações disponíveis, um padrão alcançado apenas pelos quatro países com maior grau de desigualdade: Guatemala, Brasil, África do Sul e Malawi. Na realidade, 40 de 92 países analisados dispõem de um coeficiente de Gini no intervalo entre 0,30 e 0,40, sendo que a maioria dos países sul-americanos apresenta valores mais elevados, no intervalo entre 0,45 e 0,60 (Barros; Henriques; e Mendonça, 2001).

Iremos analisar também, a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres para cerca de 50 países, segundo estudo elaborado por (Hoffman, 1999). Devemos lembrar que quanto menor for a razão entre essas rendas médias, mais equânime será a estrutura distributiva, com os mais ricos retendo uma renda média de valor relativamente próxima a dos mais pobres. Esta medida da estrutura de concentração da renda revela, para a grande maioria dos países, uma

razão com valor inferior a 10, sendo que somente em seis países essa razão é superior a 20. De fato, podemos identificar um certo padrão na distribuição internacional, com alguns países, como os Estados Unidos, gravitando em torno do valor 5, outros, como a Argentina, em torno de 10 e, finalmente, alguns, como a Colômbia, em torno do valor 15. O Brasil, por sua vez, é o país com o maior grau de desigualdade dentre os que dispomos de informações, com a renda média dos 10% mais ricos representando 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres. Um valor que coloca o Brasil como um país distante de qualquer padrão reconhecível, no cenário internacional, como razoável em termos de justiça distributiva.

Os valores contundentes reportados nesta seção não deixam dúvidas quanto à posição singular do Brasil, com o seu grau de desigualdade figurando entre os mais elevados do mundo. Desta constatação podemos deduzir, com grande segurança, que o extraordinário grau de desigualdade de renda brasileiro encontra-se no núcleo da explicação do fato de o grau de pobreza no Brasil ser significativamente mais elevado que o de outros países com renda per capita similar. Ou seja, como a renda está extremamente concentrada, mesmo tendo um montante de renda no país que seria suficiente para erradicar a pobreza por completa no país, a concentração acaba gerando escassez de renda para uma parcela significativa da população.

Diante destes fatos existe um consenso no Brasil, dentre os especialistas no assunto, de que há um excesso de desigualdade no país. Há necessidade de inflexão dos mecanismos geradores e mantenedores da desigualdade, para se pavimentar um caminho para o desenvolvimento, onde a redução das desigualdades seja prioritária. Contudo não há consenso sobre quais seriam os instrumentos e os investimentos sociais adequados a esta inflexão, em outras palavras, não há consenso sobre o delineamento desta via de desenvolvimento.

II.2 - Visão histórica e análise da pobreza no Brasil até o fim da década de 90

O Brasil desde o início de sua industrialização, e mais acentuadamente durante as décadas de 70 e 80, priorizou o crescimento econômico, sem maiores preocupações com a distribuição da renda. A filosofia sempre foi a de “crescer o bolo para depois reparti-lo”, mas esta repartição nunca ocorreu de fato. O grande problema de um país adotar este tipo de postura é que apesar destas políticas de crescimento do PIB terem um efeito nítido favorável à redução da pobreza absoluta do país, o mesmo efeito não é notado sobre a pobreza relativa, devido à má distribuição da renda.

Em estudo empírico, Sainz e Fuente (2001), mostram que nas duas últimas décadas o crescimento na América Latina, além de baixo foi fortemente desigual. A importância do estudo destes autores é a constatação de que nos anos de crise da década de 80, as famílias mais pobres tiveram um crescimento de suas rendas, abaixo da média nacional. E na década seguinte, quando algumas nações esboçaram uma recuperação da economia, como foi o caso da economia brasileira, estas famílias mais pobres não conseguiram obter ganhos que compensassem a perda da década anterior.

Para corroborar de forma ainda mais enfática com a situação da pobreza no Brasil no período mencionado, utilizamos e analisamos os resultados das PNADs (PNAD é a abreviação para a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, realizada pelo IBGE) de 1977 a 1998. Os resultados revelam que em 1998, cerca de 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de indigência e 33% em famílias com renda inferior à linha de pobreza. Estas linhas são determinadas pelo IBGE como a renda mínima necessária para atender às necessidades básicas dos indivíduos. Ou seja, os indivíduos que se encontram abaixo da linha de pobreza não têm poder aquisitivo para suprir as suas necessidades básicas, enquanto que os indivíduos abaixo da linha de indigência são aqueles que vivem na miséria. Deste modo, como vemos na Tabela 2, cerca de 21 milhões de brasileiros podem ser

classificados como indigentes e 50 milhões como pobres, representando 47% da população.

Ao longo das últimas duas décadas, como observamos nesta tabela, a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com apenas duas pequenas contrações, concentradas nos momentos de implantação dos planos Cruzado e Real. O comportamento estável da pobreza no Brasil, com a porcentagem de pobres oscilando entre 40% e 50% da população, apresenta flutuações associadas, sobretudo, à instável dinâmica macroeconômica do período. O grau de pobreza atingiu seus valores máximos durante a recessão do início dos anos 80, em 1983 e 1984, quando a porcentagem de pobres ultrapassou a barreira dos 50%. As maiores quedas resultaram, como dissemos, dos impactos dos planos Cruzado e Real, fazendo a porcentagem de pobres cair abaixo dos 30% e 35%, respectivamente.

Considerando o período em análise como um todo, constatamos que a porcentagem de pobres declinou de cerca de 39% em 1977 para cerca de 33% em 1998. Este valor ao final da série histórica analisada, apesar de ainda ser extremamente alto, aparentemente representa um novo patamar do nível de pobreza nacional. A velocidade da queda na magnitude da pobreza ocorrida entre 1993 e 1995 foi menor do que em 1986. No entanto, a queda de 1986 não gerou resultados sustentados, com o valor da pobreza retornando no ano seguinte ao patamar vigente antes do Plano Cruzado. Entre 1995 e 1998 a porcentagem de pobres permaneceu estável em torno do patamar de 34%, indicando a manutenção dos impactos do Plano Real. Apesar da pequena queda observada no grau de pobreza, o número de pobres no Brasil, em decorrência do processo de crescimento populacional, aumentou em cerca de 10 milhões no período, passando de 40 milhões em 1977 para 50 milhões em 1998. A combinação entre as flutuações macroeconômicas e o crescimento populacional fez com que o número de pobres chegasse a quase 64 milhões na crise de 1984 e a menos de 38 milhões em 1986.

Tabela 3
Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil*

Ano	% de Indigentes	Indigência Hiato Médio da renda	Número de indigentes (em milhões)	% de pobres	Pobreza Hiato Médio da renda	Número de pobres (em milhões)
1977	16,3	5,8	16,8	39,6	17,2	40,7
1978	20,7	9,7	22	42,6	21	45,2
1979	15,9	5,7	17,3	38,8	16,9	42
1981	18,8	7,2	22	43,1	19,5	50,6
1982	19,4	7,4	23,4	43,1	19,8	51,9
1983	25	9,8	30,7	51	24,5	62,7
1984	23,6	8,8	29,8	50,4	23,5	63,5
1985	19,2	7,1	25,1	43,5	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,8	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,5	45,3	21,8	62,5
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,6
1990	21,3	8,8	30,8	43,8	21,1	63,1
1992	19,3	8,6	27,1	40,8	19,7	57,3
1993	19,5	8,5	27,8	41,7	19,8	59,4
1995	14,6	6	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	13,9	5,8	21,4	32,7	14,7	50,1

(* As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da Região Metropolitana de São Paulo.
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) - IBGE

No final dos anos 80, registra-se uma aceleração no contingente da população pobre e, no período recente, após a implantação do Plano Real, cerca de 10 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres. Ao fim do século XX, as 50 milhões de pessoas pobres, por sua vez, encontram-se heterogeneamente distribuídas abaixo da linha de pobreza e sua renda média encontra-se cerca de 55% abaixo do valor da linha de pobreza. Os 21 milhões de pessoas indigentes, que correspondem a um subconjunto da população pobre, estão igualmente distribuídos de forma heterogênea e encontram-se mais próximos de seu valor de referência, com sua renda média

mantendo-se cerca de 60% abaixo da linha de indigência, segundo análise de (Barros; Henriques; e Mendonça, 2001).

Portanto, a magnitude da pobreza, mensurada tanto em termos do volume e da porcentagem da população como do hiato de renda, apresenta, na segunda metade da década de 90, a tendência de manutenção de um novo patamar, inferior ao observado desde o final dos anos 70. Isto indica, sem dúvida alguma, uma melhoria aparentemente estável no padrão da pobreza, mas este valor continua moralmente inaceitável, se comparado com o padrão de pobreza no resto do mundo, no mesmo período.

Isto porque a redução na pobreza obtida pelo Brasil se deve apenas ao crescimento econômico, ou seja, à redução da escassez de recursos, o que não é a forma mais adequada para o Brasil reduzir seus níveis de pobreza, uma vez que o maior determinante da pobreza no país é a desigualdade na distribuição.

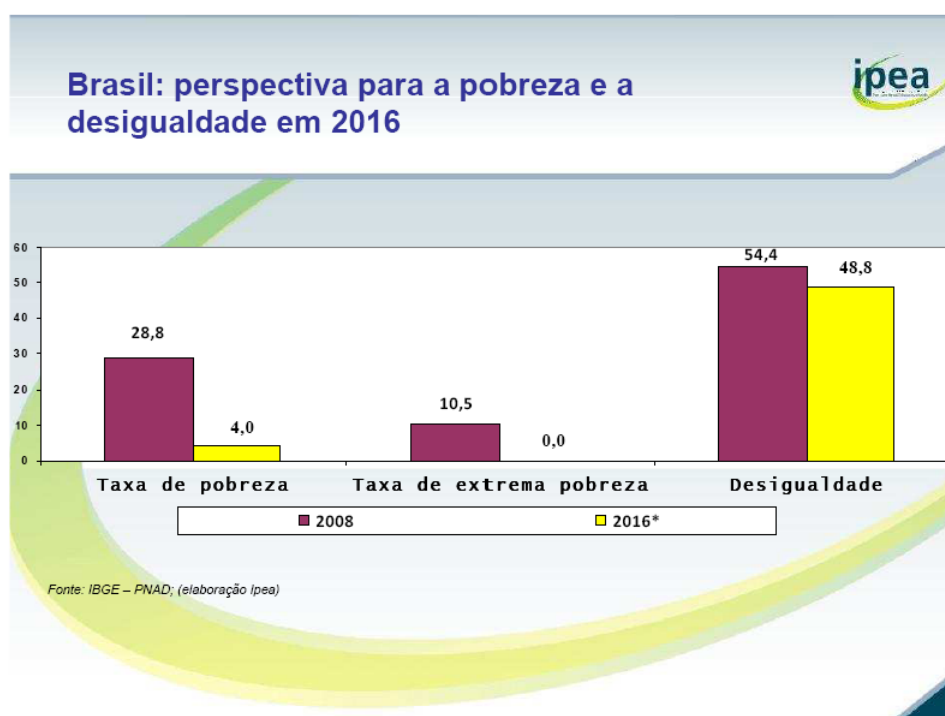
O que se conclui desta análise, é que a redução dos níveis de pobreza observada no Brasil nas últimas décadas se deve ao dinamismo e crescimento da economia, e não a uma distribuição mais igualitária.

II.3 - Década 2000: mudança no paradigma distributivo brasileiro

A partir do início da década atual, a combinação entre a continuidade da estabilidade monetária, a maior expansão econômica e o reforço das políticas públicas, como a elevação real do salário mínimo, a ampliação do crédito popular, reformulação e alargamento dos programas de transferências de renda aos estratos de menor rendimento, entre outras, se mostrou decisiva para a generalizada melhora social no Brasil. Segundo o Comunicado da Presidência 38 do IPEA de 12/01/2010, se o Brasil mantiver o mesmo ritmo de diminuição da pobreza extrema e da desigualdade de renda observados nos últimos cinco anos (2003 a 2008) poderá obter indicadores sociais próximos aos de países desenvolvidos em 2016. Da mesma forma, poderá alcançar uma taxa de pobreza absoluta de 4%. Entre 1995 e 2008, por exemplo, a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo per capita) foi de -0,9%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo per capita) foi de -0,8% a.a. Para o período mais recente (2003/08), a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo per capita) foi de -3,1%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo per capita) foi de -2,1% a.a. Em todos os períodos de tempo considerados, a taxa de pobreza cai mais rapidamente que a diminuição na medida de desigualdade. O que significa dizer que o combate à pobreza parece ser menos complexo que o enfrentamento da desigualdade de renda. Se projetados os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado seria um quadro social muito positivo. O Brasil pode praticamente superar o problema de pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa nacional de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase sua erradicação. Já o índice de Gini poderá ser de 0,488, um pouco abaixo do verificado em 1960 (0,499), ano da primeira pesquisa sobre desigualdade de renda no Brasil pelo IBGE (gráfico 2). Ou seja, mantendo o mesmo ritmo de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda observado nos último cinco anos, o Brasil poderia alcançar o ano de 2016 com indicadores sociais

próximos aos dos países desenvolvidos. Enquanto a pobreza extrema poderia ser praticamente superada, a desigualdade da renda do trabalho tenderia a estar abaixo de 0,5 do índice de Gini.

Gráfico 3
Brasil – perspectiva possível para a pobreza e a desigualdade em 2016

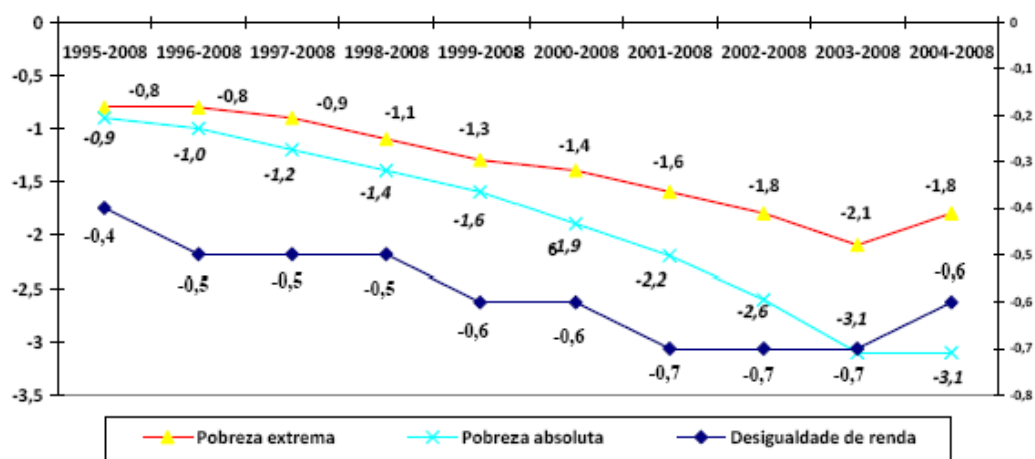


Nos países desenvolvidos, o problema da pobreza absoluta encontra-se praticamente resolvida, embora persistam indicadores importantes de medida de pobreza relativa (o quanto se é pobre relativamente à riqueza existente). Ademais, o índice de Gini encontra-se, em geral, abaixo de 0,4, conforme os casos de países como a Itália (0,33), Espanha (0,32), França (0,28), Holanda (0,27), Alemanha (0,26), Dinamarca (0,24), entre outros, no ano de 2005. A situação dos Estados Unidos,

contudo, distancia-se desta realidade nas economias avançadas (0,46) para o mesmo ano.

É importante observar neste estudo a evolução da desigualdade de renda, da pobreza relativa e da pobreza absoluta, conforme mostrado no gráfico 3.

Gráfico 4
Brasil: Evolução da queda no índice de Gini de desigualdade de renda e na taxa nacional de pobreza absoluta e extrema (em %)

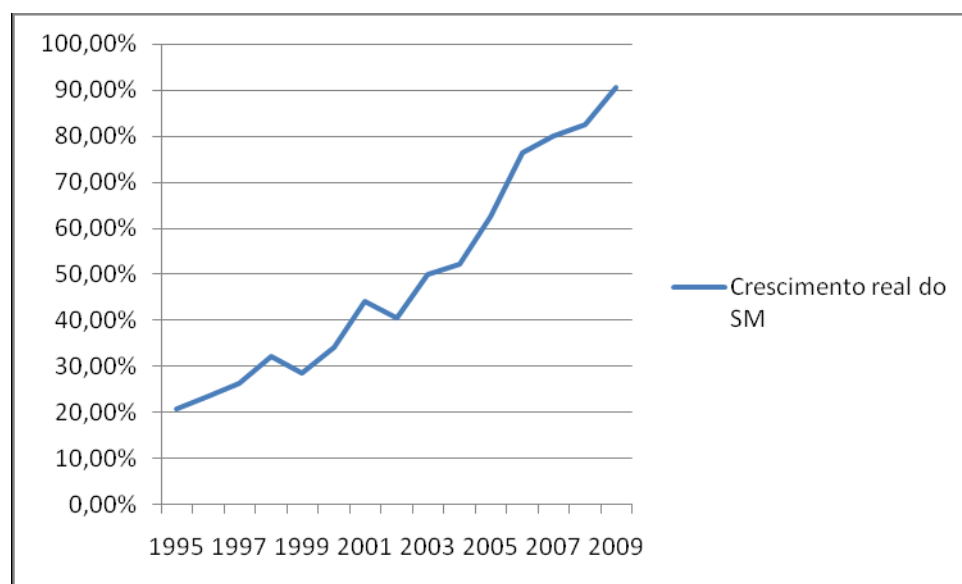


Fonte: IBGE-PNAD (elaboração Ipea)

Além de corroborar a idéia central desta monografia, de que os níveis de pobreza acompanham a evolução das desigualdades na distribuição de renda, principal determinante da pobreza. Ele também deixa evidente a melhora significativa na distribuição de renda no Brasil, na década atual.

O aumento real do salário mínimo de forma acentuada durante todo o governo Lula, é uma medida estrutural que contribui para a redução das desigualdades sociais e dos níveis de pobreza. Uma das marcas principais do governo é exatamente esta melhora na distribuição de renda. O salário mínimo por exemplo, quando Lula assumiu, era de R\$ 200,00 e hoje ao fim do Governo Lula já está no patamar de R\$ 510,00. Corrigindo pela inflação no período, teve-se um aumento real do salário mínimo neste governo, de mais de 50%. O gráfico 4, mostra essa evolução do salário mínimo nos últimos anos.

Gráfico 5
Evolução real do salário mínimo no Brasil de 1995 a 2009



Fonte: <http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm>

Capítulo III - Programas de transferência de renda

Os últimos governos brasileiros, FHC e Lula, principalmente este último vem mostrando preocupações crescentes com a questão da desigualdade de renda no país. Neste período a forma mais utilizada para combater tal problema, foram os programas federais de transferência de renda, como o Bolsa-Escola, o Bolsa-Educação e o Auxílio-Gás (em FHC); e o Bolsa-Família e o Fome-Zero (no governo Lula). Cabe lembrar que um programa federal de transferência de renda para populações pobres específicas existe no Brasil desde a década de setenta. É o caso da Renda Mensal Vitalícia para o atendimento de idosos e portadores de deficiência, cujo modelo de financiamento e gestão foi alterado pela LOAS, após a Constituição de 88 que estipulou também outros mecanismos de transferência de renda, como o aumento de cobertura da previdência para trabalhadores rurais e trabalhadores não formais.

Vale lembrar que em todos estes programas, inclusive nos do governo Lula que tiveram um orçamento bem maior, são todos programas de cunho apenas paliativos no combate à desigualdade e a pobreza no Brasil. Estes programas, ao colocarem renda na mão dos mais pobres, visam apenas amenizar a pobreza no curto prazo.

Caso estes programas não sejam mantidos no longo prazo juntamente com políticas que favoreçam uma melhor distribuição da renda, não serão observados efeitos duradouros sobre a redução da pobreza no país. Não é tão simples assim erradicar a pobreza no país, através de programas de transferência de renda, apesar de o país ter renda suficiente para tal façanha. Há um elevado custo administrativo para colocar em prática tais programas de transferência de renda, além dos problemas de focalização que dificultam muito a eficácia máxima destes programas sociais. O problema da focalização se dá pelo fato de que é muito difícil o governo identificar exatamente as famílias que se encaixam nos padrões de pobreza estabelecidos para receber as verbas do programa. Além de ser muito custoso, este processo de focalização das famílias, dificilmente, fará com que todas as famílias que estão no

foco dos programas de transferência de renda, sejam beneficiadas, de fato, pelos programas. Até porque as famílias que estão abaixo da linha de indigência, são tão marginalizadas da sociedade que muitas vezes têm grande dificuldade de se informarem a respeito dos benefícios a que têm direito com os programas de transferência de renda. Mesmo quando informadas, muitas vezes não possuem os documentos exigidos, o que dificulta a tentativa do governo de colocar renda na mão dessas pessoas.

Estes programas de transferência de renda para combater a desigualdade de renda no país, têm que fazer parte de políticas federais, pois os municípios, por exemplo, não têm capacidade financeira para garantir o funcionamento de tais programas.

Dentre os programas de transferência de renda criados no governo FHC, destacam-se o Bolsa-Alimentação e o Bolsa-Escola. Estes programas foram focalizados nas famílias pobres com crianças, pois a idéia do governo era de que estes programas reduzissem não somente as questões imediatas da pobreza, como também melhorassem as perspectivas de redução da pobreza no futuro, através de melhoria na educação. Estes programas atenderam a mais de nove milhões de famílias, atingindo desta forma mais de dezesseis milhões de beneficiados.

Os principais programas de transferência de renda do Governo Lula, foram o Fome-Zero e o Bolsa-Família. O Bolsa-Família surgiu em Outubro de 2003, baseado nas dificuldades operacionais e parâmetros inadequados do Fome-Zero, que foi lançado em Janeiro do mesmo ano, logo no início do Governo.

Estes programas apresentam um impacto potencial significativamente mais elevado do que os programas FHC, por duas razões básicas. Primeiro pelo caráter universal, isto é, beneficia todas as famílias com renda per capita abaixo de meio

salário mínimo, independentemente da composição da família (se tem ou não crianças). E segundo, pelo valor mais elevado dos benefícios.

As transferências do Fome-Zero permitiram não só a diminuição do número de pobres brasileiros, como também o declínio na intensidade de pobreza, daqueles indivíduos que não conseguiram superar a linha de pobreza após os benefícios. O programa retirou 4,94 milhões de brasileiros da pobreza, e 4,89 milhões da indigência (PNAD 2004).

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência de renda com condicionalidades criado pelo Governo Lula em 2003 para integrar e unificar ao Fome Zero os antigos programas criados no Governo FHC: o "Bolsa Escola", o "Auxílio Gás" e o "Cartão Alimentação". O PBF é tecnicamente chamado de mecanismo condicional de transferência de recursos. Consiste-se na ajuda financeira às famílias pobres, definidas como aquelas que possuem renda per capita de R\$ 70,01 até 140,00 e extremamente pobres com renda per capita até R\$ 70,00. A contrapartida é que as famílias beneficiárias mantenham seus filhos e/ou dependentes com frequência na escola e vacinados. Os benefícios do Bolsa Família foram reajustados em 10%, a fim de preservar o poder de compra das famílias diante da alta dos preços dos produtos alimentares. Assim, o Benefício Básico, voltado às famílias em situação de extrema pobreza, passou de R\$ 62,00 para R\$ 68,00; o Benefício Variável, voltado a famílias em situação de pobreza com crianças e adolescentes de até 15 anos, passou de R\$ 20,00 para R\$ 22,00, e o Benefício Variável Vinculado ao Jovem (BVJ), voltado a famílias em situação de pobreza com adolescentes de 16 e 17 anos de idade, passou de R\$ 30,00 para R\$ 33,00.

De 2008 para 2009 o programa sofreu ampliações. Desta forma cerca de 1,8 milhões de famílias antes consideradas não pobres o suficiente, passarão a fazer parte do programa. Com isso o programa que atendia cerca de 11,1 milhões de famílias, passa a ter capacidade de atender até 12,9 milhões de famílias. O desembolso médio do programa por família é de R\$ 85, com esta ampliação recente do programa, o

orçamento do programa tende a aumentar R\$ 1,8 bilhão por ano. Em 2009, o orçamento do programa foi 10% maior do que em 2008.

Até novembro de 2009, o PBF já atendeu a 12,4 milhões de famílias, de acordo com o previsto. O desembolso total com o PBF, até novembro de 2009, foi da ordem de R\$ 11,28 bilhões, ou aproximadamente 0,39% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2008, o que demonstra que o Programa tem um custo relativamente baixo, considerando seu impacto positivo na redução da pobreza e da concentração de renda. O repasse médio do benefício por família que era de R\$ 85,51, passou para R\$ 94,24 a partir de agosto de 2009. Estima-se, em 2010, desembolsar R\$ 13,11 bilhões para transferência de renda direta às famílias brasileiras.

Neste sentido o Bolsa-Família combina de forma mais sensata o conjunto de programas pré-existent, reintroduzindo a focalização diferenciada dentre as famílias mais pobres. O Bolsa-Família, que substitui os mecanismos de transferência de renda criados no escopo do Fome Zero, melhora a focalização das transferências, beneficiando, na linha do que era feito nos programas criados no governo FHC, as famílias com crianças.

III.1 Limitações do Bolsa Família no sentido de erradicar a pobreza no país

Apesar dos aperfeiçoamentos introduzidos em relação ao desenho inicial da política de transferências anunciadas no âmbito do Fome Zero, o Bolsa-Família, como os programas que o precederam, enfrenta as dificuldades clássicas de políticas de transferência de renda em países com grande clientela potencial, a saber:

a) dificuldades associadas à focalização, isto é, as famílias selecionadas e beneficiadas devem se constituir de fato na clientela-alvo do programa. Trata-se de garantir que os beneficiários tenham nível de vida compatível com a renda abaixo do patamar per capita estabelecido pelo programa.

b) dificuldades de cadastramento e acompanhamento das famílias beneficiadas, normalmente complexas em programas de transferência de renda, e

ainda mais complexo no caso de um programa com características de universalidade, como o Bolsa-Família, não vinculado a uma rede provedora de um serviço público específico, como era o Bolsa-Escola, ancorada na rede escolar e o Bolsa-Alimentação, ancorada na rede de postos de saúde. A implantação do programa demanda uma rede nova de assistência social, com características de “guarda-chuva”, unificando cadastros diversos e coordenando os diferentes programas de transferências de renda voltados para clientela específicas, que podem, eventualmente, atender cumulativamente a mesma família, como visto nas simulações apresentadas em relação aos programas criados no governo FHC.

c) dificuldade em não perder de vista que a transferência de renda não pode ser entendida como panacéia, já que nem o desenho do programa, nem os recursos disponíveis para as transferências teriam potencial para eliminar nem a indigência e muito menos a pobreza. Os mecanismos de transferência de renda, que são indispensáveis em países com as características de incidência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, têm que ser entendidos apenas como um dentre os muitos componentes de uma política ampla de combate à pobreza como síndrome de carências diversas. Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como acesso a saneamento básico, atendimento de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, são tão urgentes, e em muitos casos, mais urgentes que o aumento da renda e do consumo privado das famílias. Neste sentido, garantir a complementaridade das ações e a sua continuidade no tempo é um enorme desafio.

d) dificuldades para garantir os recursos orçamentários necessários, já que as ações integradas de combate à pobreza envolvem custos muitos mais elevados do que os da transferência de renda em si. Na verdade, dependem não só de recursos financeiros, mas de pessoal e de capacidade gerencial, já que se trata de garantir a eficiência dos programas e dos gastos com eles realizados. Organização e coordenação

demandam tempo e persistência de esforços, o que nem sempre atende às necessidades políticas de obter resultados rápidos e espetaculares.

Em função destas dificuldades, é sensato priorizar na implementação de programas as situações mais críticas. Por um lado, nos bolsões de pobreza extrema do Norte e do Nordeste, onde a maioria da população é pobre e as carências não se limitam à insuficiência de renda, mas, também, ao acesso a serviços essenciais (saneamento, educação, saúde, comunicação, etc.). Neste caso, devido à insuficiência crítica de recursos de toda natureza, a ação federal e estadual tem que ser claramente preponderante, já que não há recursos locais – financeiros e outros – compatíveis com o atendimento das necessidades. Por outro lado, trata-se de bolsões de pobreza na periferia de cidades ricas, das metrópoles especificamente, onde a insuficiência de renda está vinculada às questões de desigualdade, exclusão social e marginalidade.

Nestes casos, a política anti-pobreza, e os programas de transferência de renda em particular, têm de ser implementados de forma integrada pelos três níveis de governo e pela sociedade civil. No que concerne aos programas de transferência de renda, a complementaridade é essencial, já que o valor dos benefícios fixados em nível nacional tende a ser relativamente baixo, face ao custo de vida e ao valor da renda nas áreas mais ricas do país. Há que se entender, finalmente, que os programas de transferência de renda se constituem necessariamente em um paliativo que, em si, não atacam as causas da pobreza, apenas tornam menos adversas as condições de vida dos mais pobres, reduzindo também, em alguma medida, os explosivos níveis brasileiros de desigualdade de renda. Devido à enorme dívida social, da qual a desigualdade de educação é *proxy*, o recurso a programas de transferência de renda deverá ser uma necessidade de política social por um período longo. A duração e intensidade das transferências minimamente necessárias para garantir estabilidade social neste período de transição vão depender tanto da evolução econômica, como do grau de eficácia dos programas sociais voltados especificamente para o combate das causas estruturais da pobreza brasileira.

As condicionalidades do programa também sofrem algumas críticas. Conforme enunciado no início deste capítulo, existem contrapartidas que as famílias devem cumprir para receber os benefícios do Bolsa-Família. A contrapartida é que as famílias beneficiárias mantenham seus filhos e/ou dependentes com frequência na escola e vacinados. Isto seria importante, porque, a médio prazo, as transferências de dinheiro deveriam fazer com que as pessoas deixassem de depender destes recursos.

Não há evidência, no entanto, que estas condicionalidades estejam de fato sendo implementadas, e nem há razões para crer que políticas que busquem alterar o comportamento cotidiano das pessoas possam ser dirigidas e comandadas a partir do governo federal, em uma relação direta com as famílias. De uma maneira geral, chama a atenção que as análises macroeconômicas que buscam estimar o impacto destes programas deixam de tomar em conta as questões relacionadas ao sistema federativo e os problemas associados aos diferentes níveis de implementação dos programas sociais. O governo federal tem condições de redistribuir recursos e estabelecer sistemas genéricos de incentivo, mas muito pouca capacidade de gerenciar ações de nível local. De fato, as evidências mostram que se trata de um programa muito pouco efetivo do ponto de vista educacional, não só pela má focalização, como também pela impossibilidade de controlar efetivamente sua condicionalidade mínima, que é o controle de frequência à escola. Os recursos a ele destinados teriam tido maior impacto se fossem utilizados para fortalecer as escolas e seus vínculos locais e diretos com as comunidades das quais participam.

III.2 Resultados recentes do combate à desigualdade e a pobreza no Brasil

Apesar de não serem adequados para erradicar a pobreza no país, os programas de transferência de renda, juntamente com todas as medidas estruturais adotadas pelo atual governo brasileiro, têm promovido melhoras significativas no quadro social brasileiro.

O governo vem aumentando o alcance de seus programas de transferência de renda, mas o resultado positivo que tem obtido não decorre unicamente deste

aumento, mas, sim, da combinação com outras medidas estruturais de combate à desigualdade e a pobreza de forma duradoura, como o aumento do salário mínimo e melhora na educação com aumento dos índices de escolaridade. Como já mencionado neste trabalho, os programas de transferência são bastante úteis no sentido de amenizar a pobreza no curto prazo, a um custo relativamente baixo (menos de 1% do PIB), porém, o relativo sucesso alcançado pelo governo na redução da desigualdade e a pobreza nos últimos anos não se deve apenas a estes programas, mas, sim, ao conjunto das medidas estruturais adotadas pelo governo no longo prazo.

Em decorrência da acentuada redução nos graus de pobreza e de extrema pobreza, tem-se que, a despeito do crescimento populacional, declinaram também o número de pobres e de extremamente pobres, e o volume mínimo de recursos necessários para aliviar a pobreza e a extrema pobreza (tabela 4). O número de extremamente pobres caiu em 5,6 milhões, e o de pobres em 3,8 milhões, enquanto o volume de recursos necessários para aliviar toda a pobreza diminuía de R\$ 58 bilhões ao ano para R\$ 50 bilhões ao ano. Como consequência do crescimento da renda nacional e da redução no volume de recursos necessários, o alívio completo da pobreza tornou-se ainda mais viável. Enquanto, em 2001, eram necessários no mínimo 7% da renda das famílias para aliviar toda a pobreza no País, em 2005, eram precisos apenas 5%.

Tabela 4 - Magnitude da pobreza e extrema pobreza e recursos necessários para sua erradicação no Brasil de 2001 a 2005

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	Varição 2001-2005
Pobreza						
Número de pobres (em milhões)	64,2	64,6	67,4	64,0	60,3	-3,8
Volume de recursos necessários para erradicar a pobreza (em bilhões)	58,2	56,7	60,5	54,6	50,3	-7,9
Recursos necessários para erradicar a pobreza como porcentagem da renda das famílias ¹	6,9	6,6	7,3	6,3	5,4	-1,5
Extrema pobreza						
Número de extremamente pobres (em milhões)	28,9	27,8	29,9	26,0	23,3	-5,6
Volume de recursos necessários para erradicar a extrema pobreza (em bilhões)	12,0	10,8	12,1	10,2	9,0	-3,0
Recursos necessários para erradicar a extrema pobreza como porcentagem da renda das famílias ¹	1,42	1,25	1,47	1,18	0,96	-0,5

Fonte: Estimativas produzidas com base nas Pnads de 2001 a 2005.

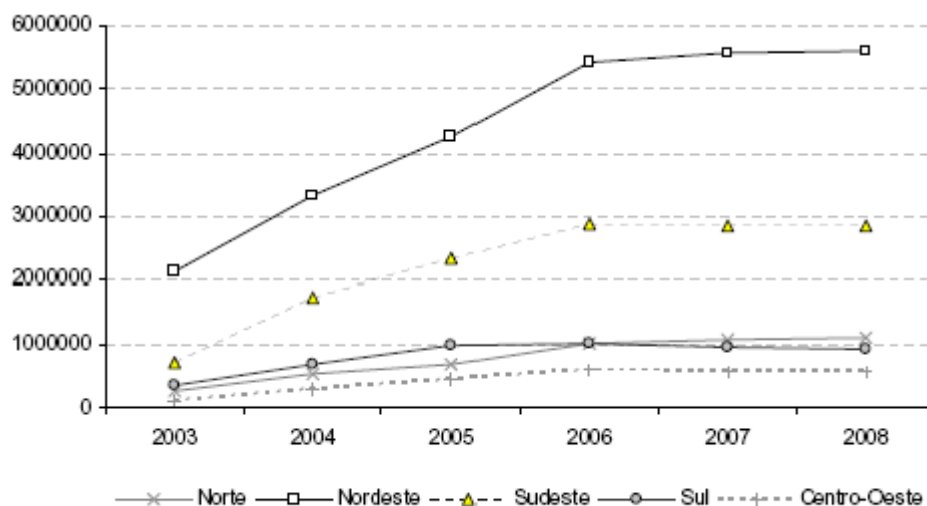
Nota:¹ Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas, considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 162,59 e para a extrema pobreza de R\$ 81,29.

Obs.: A variação de recursos necessários para erradicar a pobreza como porcentagem da renda das famílias se encontra em pontos percentuais.

Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente

Além de ampliados em sua abrangência, os programas de transferência vêm reduzindo as desigualdades regionais. O gráfico 6 traz a evolução do número absoluto de famílias beneficiárias e permite observar que o Nordeste é o grande beneficiário do Programa Bolsa Família. Naquela região se encontram atualmente 50,7% do total de benefícios concedidos. De 2003 a 2008, o número de benefícios do PBF no Nordeste passou de 2,1 milhões para 5,6 milhões de famílias, o que sugere que a focalização do programa foi um sucesso, pelo menos em termos regionais. Se esse crescimento de 3,5 milhões no Nordeste foi grande, também o foi no Sudeste, com a cobertura de outros 2 milhões de famílias carentes, o que faz todo sentido, uma vez que esta é a região mais populosa do Brasil e segunda em quantidade de pessoas pobres e extremamente pobres (Sátyro, N; e Soares, S; 2009).

Gráfico 6 - Evolução de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família entre 2003 e 2008 por região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do MDS.

Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco fazem uma análise interessante, de quais foram os principais fatores responsáveis pela melhora no quadro social observada recentemente. Avaliam que 20% da redução da desigualdade se deve aos programas de transferência de renda do governo, e que outros 12% se devem à redução das desigualdades de renda devidas à educação (Barros, Carvalho *et al.*, 2006). Outros fatores que teriam contribuído para este resultado seriam o aumento do salário mínimo (8%), com repercussão nos valores das aposentadorias e a redução no desemprego (2%). Somados, estes fatores dariam conta de 42% da redução da desigualdade, ficando mais da metade, portanto, por ser explicada por outros fatores não identificados. Segundo Sônia Rocha, "apesar de o rendimento médio do trabalho ter ficado praticamente estável, a forte expansão da ocupação aliada ao aumento dos rendimentos na base da distribuição foram os principais determinantes para a redução

da pobreza e da indigência entre 2003 e 2004. Embora o sistema de previdência e de assistência social, assim como os novos programas de transferência de renda no âmbito do Bolsa-Família tenham contribuído neste sentido, foi o comportamento do mercado de trabalho, como é desejável, o fator fundamental para o aumento da renda das famílias, levando à redução da pobreza e da indigência no período em questão". Esta mudança na distribuição renda ocorreu apesar de o rendimento do trabalho ter decrescido nos últimos anos, após um aumento significativo ocorrido na ocasião do Plano Real.

CONCLUSÃO

O principal objetivo do trabalho foi mostrar o papel da distribuição de renda extremamente desigual no Brasil como importante fator causador dos elevados índices de pobreza apresentados no país. A partir das análises feitas ao longo do trabalho verificou-se que a desigualdade na distribuição de renda no Brasil gera um sério problema com relação ao nível de pobreza no Brasil. Demonstra-se que o percentual de pobres e indigentes no país é extremamente elevado se comparado com as demais nações do planeta, principalmente com países de renda per capita similares à brasileira.

Outro objetivo do trabalho foi tratar das políticas públicas de transferência de renda, ressaltando que apesar de o país ter renda suficiente para erradicar toda a pobreza se esta fosse mais bem distribuída, o trabalho refuta a idéia de que a pobreza deve ser combatida no Brasil apenas por meio de programas de transferência de renda. Poderia parecer que esta monografia sugere tais tipos de programa como mecanismo viável de combate à pobreza, dado que esta tem causa essencialmente distributiva. Porém, o capítulo que trata dos programas de transferência de renda, além de fazer uma análise dos principais programas mais recentes de transferência de renda, resalta o caráter paliativo de tais programas no combate à pobreza e ao final mostra como o atual governo brasileiro vem obtendo sucesso na melhora do quadro social brasileiro, a partir da combinação de políticas de transferência de renda e de medidas que combatem de forma duradoura as causas do problema distributivo brasileiro.

Entre 2003 e 2008, 32 milhões de brasileiros, ou seja, metade da população da França ingressou no conjunto das classes A, B e C. O principal fator dessa ascensão não foram os programas assistenciais, mas a renda do trabalho que também neste período aumentou assombrosamente, o número de postos no mercado correspondem a oito milhões de vagas entre 2003 e 2009 (Sátyro, N; e Soares, S; 2009).

Outro objetivo deste trabalho é reconhecer que para reduzir as desigualdades sociais é preciso pensar, também, nas desigualdades regionais como sendo um entrave estrutural à redução das desigualdades na distribuição de renda no Brasil.

Ao final do trabalho é importante destacar que a questão da desigualdade de renda é fundamental para o desenvolvimento do Brasil. Pela própria definição de país desenvolvido, que é país com baixa dependência econômica e reduzida desigualdade social. Neste primeiro aspecto, o Brasil tem demonstrado nas últimas décadas um desempenho espetacular, tanto que hoje é credor externo líquido, revertendo a posição desfavorável com a qual conviveu por várias décadas, conjugados com alguns outros fatores conjunturais que deixam o Brasil em posição bem mais favorável com relação ao cenário externo. A síntese desta monografia é que o problema da distribuição de renda no Brasil deve continuar sendo tratada com extrema prioridade pelos gestores de política econômica no Brasil, e que as políticas de transferência de renda são importantes, porém, devem ser aplicadas em conjunto com outras medidas estruturais e duradouras de combate às desigualdades sociais, conforme começou a ocorrer, de forma mais significativa, nesta década de 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBAGLI, S. Globalização e especialidade: O novo papel do local. IBICT/MCT, pp. 181-198, Brasília, 1999
- ARAUJO B DE, T & BENJAMIM, C. Brasil: Reinventar o Futuro. Rio de Janeiro. Senge, 2000
- ARAUJO, T. B. Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Revan, Rio de Janeiro, 2000
- ASHEIM, B.T. e COOKE, P. Localised innovation networks in a global economy: a comparative analysis of endogenous and exogenous regional development approaches, August, Gothenburg, Sweden, 1997
- AYDALOT, P e KEEBLE, D. High technology Industry and Innovative Enviroment. The European Experience, Routledge, London, 1988
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; e MENDONÇA, Rosane. A estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão no 800, junho de 2001. Disponível: http://www.pm.al.gov.br/bpa/publicacoes/desigualdade_brasil.pdf
- Barros, R. P. E., M. D. Carvalho, et al. Brasil está menos desigual. O Globo, n.30 de janeiro de 2006.
- BELLUZO, L. G – “Brasil, um desenvolvimento difícil...”, Desenvolvimento em Debate 2 – Painel: Desenvolvimento e Estabilidade, BNDES, 2002 (http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/liv_debate.asp)
- BRENNER, N. Globalization as retorritorialization: the rescaling of urban governance in the European Union. Urban Studies, vol.36, n.3, pp 431-451, 1998
- CANO, W. – “Questão Regional e Política Econômica Nacional” , Desenvolvimento em Debate 3 – Painel: Distribuição de Renda: redução de disparidades regionais, BNDES, 2002 (http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/liv_debate.asp)
- COOKE, P. Introduction: origins of the concept. UCL Press, pp 2-25, London, 1988
- DATT, G & RAVALLION, M. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty: A Decomposition with application to Brazil and India. Journal of Development Economics, 38. 1992
- DINIZ, Clélio Campolina – “Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafio e caminhos”, Desenvolvimento em debate 3 – Painel: Distribuição de Renda: redução de disparidades regionais, BNDES, 2002 (http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/liv_debate.asp)
- FLORIDA, R. Toward the learning region. Futures, vol. 27, pp. 527-536, 1995
- GOLDENSTEIN, L. Repensando a dependência. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1994
- HARVEY, D. The urbanization of capital. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1989
- HOFFMANN, R. Mensuração da desigualdade e pobreza no Brasil, Unicamp. Campinas, 1999
- LEFEBVRE, H. The production of space. Oxford, Brasil Blackwell, 1991
- MARKUSEN, A. Sticky place in slippery space. Economic geography, 1995
- MARTINI, G. Evolução e Perspectivas das Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. São Paulo, 1994
- MEDEIROS, C.A. de “Distribuição de Renda como política de desenvolvimento”, Desenvolvimento em debate 3 – Painéis do Desenvolvimento Brasileiro II, BNDES, 2002 (http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/liv_debate.asp)
- OINAS, P e MALECKI, E. Spatial innovation systems. Aldershot, Ashgate, 1999
- PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. Research Policy, 6, pp. 343-373
- PENROSE, E. The theory of the growth of the firm. Oxford, Basil Blackwell, 1959
- PEREZ, C.; SOETE, L. Catching up in technology: entry barriers and windows of opportunity, pp. 458-479, Merit, London, 1988
- RALLET, A e TORRE, A. Is geographic proximity necessary in the innovation networks in the era of global economy, Geojournal, 49, pp. 373-380, 1999
- ROCHA, S. – “Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda”, Revista de Economia Contemporânea, 9 (1), jan/abr 2005, IE/UFRJ – (http://www.ie.ufrj.br/revista/pdfs/impacto_sobre_a_pobreza_dos_novos_programas_federais_de_t_ransferencia_de_renda.pdf)

SAINZ, P. e FUENTE, M.L. Participación de los Pobres en los Frutos del Crecimiento. Revista de la CEPAL, 75. 2001

SÁTYRO, N; e SOARES, S. Análise do impacto do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação continuada na redução da desigualdade nos estados brasileiros – 2004 a 2006. IPEA, 2009

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “globalization” and the politics of scale. The Guilford Press, New York, 1997

TAVARES, M. da C. Da substituição de Importação ao Capitalismo Financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 11ª edição