

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 800

**A ESTABILIDADE INACEITÁVEL:
DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL***

Ricardo Paes de Barros**
Ricardo Henriques***
Rosane Mendonça***

Rio de Janeiro, junho de 2001

* Os autores agradecem a colaboração de toda a equipe do IPEA. Este artigo é uma versão atualizada de Barros, Henriques e Mendonça (2000a).

** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

*** Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA e do Departamento de Economia da UFF.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Martus Tavares - Ministro

Guilherme Dias - Secretário Executivo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Eustáquio José Reis

Gustavo Maia Gomes

Hubimaier Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Murilo Lôbo

Ricardo Paes de Barros

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais e disponibiliza, para a sociedade, elementos necessários ao conhecimento e à solução dos problemas econômicos e sociais do país. Inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro são formulados a partir de estudos e pesquisas realizados pelas equipes de especialistas do IPEA.

Texto para Discussão tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 103 exemplares

DIVISÃO EDITORIAL

Supervisão Editorial: Helena Rodarte Costa Valente

Revisão: Alessandra Senna Volkert (estagiária), André Pinheiro, Elisabete de Carvalho Soares, Lucia Duarte Moreira,

Luiz Carlos Palhares e Miriam Nunes da Fonseca

Editoração: Carlos Henrique Santos Vianna, Rafael Luzente de Lima, Roberto das Chagas Campos e Ruy Azeredo de

Menezes (estagiário)

Divulgação: Libanete de Souza Rodrigues e Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica: Cláudio de Souza e Edson Soares

Rio de Janeiro - RJ

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar - CEP 20020-010

Tels.: (0xx21) 3804-8116 / 8118 – Fax: (0xx21) 220-5533

Caixa Postal: 2672 – E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília - DF

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar - CEP 70076-900

Tels.: (0xx61) 3315-5336 / 5439 – Fax: (0xx61) 315-5314

Caixa Postal: 03784 – E-mail: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

© IPEA, 2000

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO	1
2 - POBREZA NO BRASIL: AFINAL, QUAL O SEU TAMANHO?.....	1
3 - DETERMINANTES IMEDIATOS DA POBREZA: ESCASSEZ DE RECURSOS E DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	4
3.1 - Escassez de Recursos	4
3.2 - Desigualdade de Renda	11
4 - CRESCIMENTO E EQÜIDADE: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	19
5 - CONCLUSÃO	23
BIBLIOGRAFIA	24

RESUMO

Nas duas últimas décadas, o Brasil apresentou enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Este trabalho procura descrever a situação atual e a evolução da magnitude e da natureza da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil nesse período, estabelecendo as inter-relações causais entre essas dimensões. Procura demonstrar ainda a viabilidade econômica do combate à pobreza e justificar a importância de se estabelecer estratégias que não descartem a via do crescimento econômico, mas que enfatizem, sobretudo, o papel das políticas redistributivas que enfrentam a desigualdade.

A avaliação da importância relativa da escassez de recursos e da sua distribuição na determinação da pobreza no Brasil mostra que a origem da pobreza brasileira não está na escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Por outro lado, verifica-se que o enorme grau de desigualdade na distribuição de renda estável nas duas últimas décadas se constitui como principal determinante da pobreza no país.

As simulações dos impactos do crescimento econômico balanceado e da redução do grau de desigualdade na distribuição de renda mostram que os níveis de pobreza são mais sensíveis a alterações neste último fator que no primeiro. Apesar disso, a experiência brasileira no combate à pobreza esteve muito mais associada aos efeitos do crescimento econômico, relegando a um papel secundário os potenciais efeitos das estratégias de redução da desigualdade, permitindo, em primeiro lugar, entender a causa da ineficácia das políticas de combate à pobreza adotadas nesse período e, em segundo, dizer que a sociedade brasileira ousaria, com responsabilidade, ao definir a busca de maior equidade social como elemento central de uma estratégia de combate à pobreza.

ABSTRACT

During last two decades, Brazil presented an enormous inequality in income distribution and great poverty level. Thus, this work aims describe the actual situation and temporal evolution of the magnitude and nature of poverty and inequality in Brazil during this period and investigate the causality among these dimensions. Further, it aims investigate the economic viability of policy designed to poverty reduction and justify the importance of making strategies, which do not disregard the economic growth, but emphasize the role of distributive policies in this process.

The evaluation of relative importance of absolute or relative scarcity of resources and their distribution to determining poverty in Brazil, show that the origin of Brazilian poverty is not this scarcity. Otherwise, one see that the enormous inequality degree in income distribution, which have remained stable during last two decades, constitute as principal determinant of poverty.

Simulations show that poverty level is more sensible to changes in reductions in inequality degree in income distribution than balanced changes in income level. Even though, Brazilian policies oriented to poverty reduction implemented during this period were designed like as growing effects policies, presenting few aspects of an inequality effect policy. These facts permit one, first, understands the inefficiency of policies oriented to poverty reduction implemented during this period, and, second, give us condition to say that Brazilian society should define the social equity aspects as central elements of strategies designed to poverty reduction.

1 - INTRODUÇÃO

O Brasil, nas últimas décadas, confirma, infelizmente, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social, que excluiu parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Este trabalho procura descrever a situação atual e a evolução da magnitude e da natureza da pobreza e da desigualdade no Brasil, estabelecendo as inter-relações causais dessas dimensões.

Trata-se de um relato empírico e descritivo, que retrata a realidade da pobreza e da desigualdade. Nossa hipótese central, presente em estudos anteriores,¹ é que, em primeiro lugar, o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres. Em segundo lugar, os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.

Procuramos, ainda, demonstrar a viabilidade econômica do combate à pobreza e justificar a importância, no atual contexto econômico e institucional brasileiro, de estabelecer estratégias que não descartem a via do crescimento econômico, mas que enfatizem, sobretudo, o papel de políticas redistributivas que enfrentem a desigualdade.

O trabalho está organizado em três partes. A primeira parte visa mensurar a pobreza no país, descrevendo sua evolução nas últimas duas décadas. A segunda procura estabelecer um diagnóstico genérico sobre os principais determinantes da pobreza, documentando em que medida o grau de pobreza observado no país se deve à insuficiência agregada de recursos ou à má distribuição dos recursos existentes. Nessa parte, realizamos uma comparação internacional e uma análise da evolução dessas dimensões ao longo do período recente. Em seguida, procuramos, em particular, descrever a estrutura da distribuição de renda entre as famílias brasileiras. A terceira e última parte do trabalho pretende retratar em que proporção as modestas reduções na pobreza observadas no período analisado resultam do crescimento econômico ou da redistribuição de renda. Em conclusão, e de acordo com o diagnóstico proposto ao longo do texto, destacamos a necessidade de as políticas públicas de combate à pobreza concederem prioridade à redução da desigualdade.

2 - POBREZA NO BRASIL: AFINAL, QUAL O SEU TAMANHO?

A evolução, ao longo das duas últimas décadas, da pobreza e da indigência no Brasil pode ser reconstruída a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) do IBGE. Essas pesquisas anuais² permitem construir uma diversidade de indicadores sociais que retratam, entre outros, a

¹ Ver, entre outros, Barros, Henriques e Mendonça (1999) e Barros e Mendonça (1995a, b e 1996).

² Observe-se que não existem PNADs para os anos censitários (1980 e 1991) e para o ano de 1994.

evolução da estrutura da distribuição dos padrões de vida e da apropriação de renda dos indivíduos e das famílias brasileiras.³

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 da 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 essa medida. 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.

Neste trabalho consideramos a pobreza na sua dimensão particular (evidentemente simplificadora) de insuficiência de renda, isto é, há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar⁴ *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades mais básicas.⁵ 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 da renda *per capita* de cada família pobre em relação à linha de pobreza.⁶

Os resultados revelam que, em 1999, cerca de 14% da população brasileira vivem em famílias com renda inferior à linha de indigência e 34% em famílias com renda inferior à linha de pobreza. Desse modo, como vemos na Tabela 1, cerca de 22 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 53 milhões como pobres.⁷

Ao longo das últimas duas décadas, como observamos na tabela, a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com apenas duas pequenas contrações, concentradas nos momentos de implementação dos Planos Cruzado e Real. Esse comportamento estável, com a percentagem de pobres oscilando entre 40% e 45% da população, apresenta flutuações associadas, sobretudo, à instável dinâmica macroeconômica do período. O grau de pobreza

³ A relevância das pesquisas domiciliares para a análise da pobreza e dos padrões de vida de uma sociedade é atestada por Ravallion (1992, p. 8): “Household surveys are the single most important source of data for making poverty comparisons; indeed, they are the only data source which can tell us directly about the distribution of living standards in a society, such as how many households do not attain consumption level.”

⁴ Na verdade, a unidade de análise neste trabalho é o domicílio e não a família. A utilização do domicílio como unidade de análise é o que mais se aproxima do conceito de unidade orçamentária utilizado na PNAD.

⁵ A linha de indigência, endogenamente construída, refere-se somente à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos com alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes.

⁶ Nas tabelas e gráficos correspondentes, os valores que dimensionam a pobreza são denominados, respectivamente, proporção de pobres (indigentes) e hiato médio da renda.

⁷ Observe-se que toda população indigente está incluída no conjunto da população pobre.

atingiu seus valores máximos durante a recessão do início dos anos 80, quando a percentagem de pobres em 1983 e 1984 ultrapassou a barreira dos 50%. As maiores quedas resultaram, como dissemos, dos impactos dos Planos Cruzado e Real, fazendo a percentagem de pobres cair abaixo dos 30% e 35%, respectivamente.

Tabela 1

Evolução Temporal da Indigência e da Pobreza no Brasil^a

Ano	Indigência			Pobreza		
	Percentual de Indigentes	Hiato Médio da Renda	Número de Indigentes (Em Milhões)	Percentual de Pobres	Hiato Médio da Renda	Número de Pobres (Em Milhões)
1977	17,0	6,1	17,4	39,6	17,2	40,7
1978	21,8	10,2	23,2	42,6	21,0	45,2
1979	23,9	11,6	26,0	38,8	16,9	42,0
1981	18,8	7,2	22,1	43,2	19,5	50,7
1982	19,4	7,4	23,4	43,2	19,8	52,0
1983	25,0	9,8	30,7	51,1	24,5	62,8
1984	23,6	8,8	29,8	50,5	23,5	63,6
1985	19,3	7,1	25,1	43,6	19,7	56,9
1986	9,8	3,4	13,1	28,2	11,3	37,6
1987	18,5	7,2	25,1	40,9	18,7	55,4
1988	22,1	9,1	30,6	45,3	21,8	62,6
1989	20,7	8,5	29,3	42,9	20,6	60,7
1990	21,4	8,8	30,8	43,8	21,1	63,2
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	6,0	21,6	33,9	15,3	50,2
1996	15,0	6,6	22,4	33,5	15,6	50,1
1997	14,8	6,3	22,5	33,9	15,4	51,5
1998	14,1	6,0	21,7	32,8	14,7	50,3
1999	14,5	6,1	22,6	34,1	15,4	53,1

Fonte: PNADs de 1977 a 1999.

^a As linhas de indigência e pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

Considerando todo o período, constatamos que a percentagem de pobres declinou, aproximadamente, de 40% em 1977 para 34% em 1999. Esse valor identificado ao final da série histórica analisada, apesar de ainda ser extremamente alto, aparenta representar um novo patamar do nível de pobreza nacional. A intensidade 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 1999 a percentagem de pobres permaneceu estável em torno do patamar de 34%, indicando a manutenção do impacto posterior ao Plano Real.

Em decorrência do processo de crescimento populacional, apesar da pequena queda observada no grau de pobreza, o número de pobres aumentou cerca de 13 milhões, passando do total de 41 milhões em 1977 para 53 milhões em 1999. 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. O final dos anos 80 apresenta uma aceleração no contingente da população pobre e, no período recente, após o Plano Real, cerca de 10 milhões de brasileiros deixaram de ser pobres.

Os atuais 53 milhões de pessoas pobres, por sua vez, encontram-se heterogeneamente distribuídos abaixo da linha de pobreza e sua renda média encontra-se cerca de 55% abaixo do valor da linha de pobreza. Os 22 milhões de pessoas indigentes, que correspondem a um subconjunto da população pobre, estão igualmente distribuídos de forma heterogênea e encontram-se mais próximo de seu valor de referência, com sua renda média mantendo-se em torno de 60% abaixo da linha de indigência.

Portanto, a magnitude da pobreza, mensurada tanto em termos do volume e da percentagem da população como do hiato de renda, apresenta, na segunda metade da década de 90, uma tendência de manutenção de um novo patamar inferior ao observado desde o final dos anos 70. Isso indica, sem dúvida alguma, uma melhora aparentemente estável no padrão da pobreza, mas esse valor continua moralmente inaceitável para a entrada do Brasil no próximo século.

3 - DETERMINANTES IMEDIATOS DA POBREZA: ESCASSEZ DE RECURSOS E DESIGUALDADE NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

A pobreza, como ressaltamos anteriormente, está sendo analisada neste trabalho exclusivamente por meio da dimensão de insuficiência de renda. Nesse sentido, a pobreza responde a dois determinantes imediatos: a escassez agregada de recursos e a má distribuição dos recursos existentes. Esta parte do trabalho investiga essas relações causais, procurando avaliar os pesos relativos da escassez agregada de recursos e da sua distribuição na determinação da pobreza no Brasil.

3.1 - Escassez de Recursos

A importância da escassez de recursos na determinação da pobreza brasileira é avaliada, a seguir, a partir de três critérios: uma comparação do Brasil com o resto do mundo, uma análise da estrutura da renda média do país e, finalmente, um exame do padrão de consumo médio da família brasileira. Ao analisar, de forma exaustiva e a partir de diversos critérios, esse aspecto da determinação da pobreza, pretendemos demonstrar que a pobreza no Brasil não deve ser associada prioritariamente à escassez, absoluta ou relativa, de recursos. Assim, podemos confirmar a primeira parte de nosso diagnóstico — o Brasil, apesar de dispor de um enorme contingente de sua população abaixo da linha de pobreza, não pode ser considerado um país pobre, e a origem dessa pobreza, não residindo na escassez de recursos, deve ser investigada em outra esfera.

Em primeiro lugar, contrastamos a renda *per capita* e o grau de pobreza no Brasil com os demais países no mundo. Essa comparação nos permite verificar se o grau de pobreza no Brasil é mais elevado do que em países com renda *per capita* similar. Podemos decompor o grau de pobreza em duas dimensões: *a*) a baixa renda *per capita* brasileira; e *b*) o elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos existentes no Brasil. A primeira dimensão, dada pelo grau de pobreza médio dos países com renda similar à brasileira, está associada ao baixo valor da renda *per capita* em relação aos países mais ricos no mundo. A segunda dimensão resulta da diferença entre o grau de pobreza brasileiro e o dos demais países com renda similar à brasileira.

Em segundo lugar, comparamos a renda *per capita* brasileira com a linha de pobreza nacional. Na medida em que a renda média brasileira é significativamente superior à linha de pobreza, podemos associar a intensidade da pobreza à concentração de renda. Nesta subseção definimos um exercício redistributivo que contempla tanto o cenário ideal (de execução impossível e não necessariamente desejável) de distribuição perfeitamente equitativa da renda como o cenário de redução do grau de pobreza a partir da repartição progressiva dos recursos disponíveis. O principal objetivo desse exercício é demonstrar que uma divisão mais equitativa dos recursos pode ter um impacto relevante sobre a pobreza em um país que dispõe de uma renda *per capita* bastante superior à sua linha de pobreza.

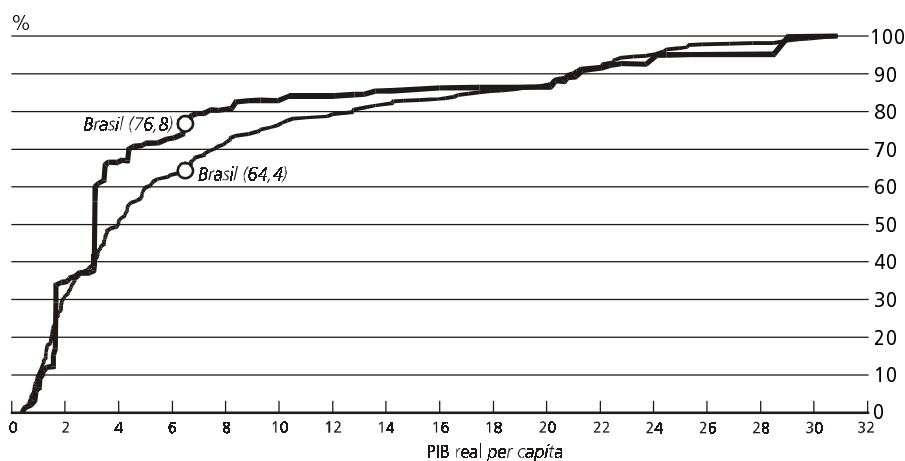
Em terceiro lugar, descrevemos brevemente o padrão de consumo das famílias brasileiras com renda *per capita* em torno da média nacional. Tendo em vista que o padrão de consumo dessas famílias é satisfatório, obtemos uma demonstração adicional de que a pobreza no Brasil é, sobretudo, um problema relacionado à distribuição dos recursos e não à sua escassez.

3.1.1 - O Brasil e o mundo: uma comparação da estrutura da pobreza

Analisar a estrutura da distribuição de renda mundial permite contextualizar a posição relativa do Brasil no cenário internacional. Observamos que cerca de 64% dos países do mundo têm renda *per capita* inferior à brasileira. Por outro lado, na medida em que alguns países com enorme população encontram-se abaixo do Brasil nessa estrutura da distribuição de renda, vemos que cerca de 77% da população mundial vivem em países com renda *per capita* inferior à brasileira. Assim, essa distribuição da renda mundial, construída a partir do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 e apresentada no Gráfico 1, vem nos revelar que, apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está entre as mais pobres do mundo. A comparação internacional quanto a renda *per capita* coloca o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo e, portanto, não nos permite considerá-lo um país pobre.

Gráfico 1

Distribuição acumulada da população mundial e dos países segundo o PIB real *per capita*



Fonte: Construído com base no Relatório do Desenvolvimento Humano 1999 (PNUD).

Nota: O PIB real per capita do Brasil é igual a US\$ 6.500 PPC.

Uma vez que se trata de uma análise comparativa, sabemos que a razoável posição relativa do Brasil pode ser atribuída à natureza concentradora da distribuição de renda mundial. Assim, comparado aos países industrializados, o Brasil não é um país rico⁸ mas, comparado a outros países em desenvolvimento, estaria, a princípio, entre os que apresentam melhores condições de enfrentar a pobreza de sua população.

Mantendo a perspectiva de comparação internacional e explicitando as determinações econômicas da pobreza, vemos que, para explicar a posição relativa do Brasil, necessitamos enfrentar a alternativa entre a escassez e a distribuição de recursos no contexto mundial. Nesses termos, a pobreza no Brasil pode estar associada, de modo alternativo, ao fato de os países do mundo, em seu conjunto, permanecerem relativamente pobres, significando que estar entre os mais ricos não impede a existência de uma severa escassez de recursos, ou ao fato de o Brasil apresentar um elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos.

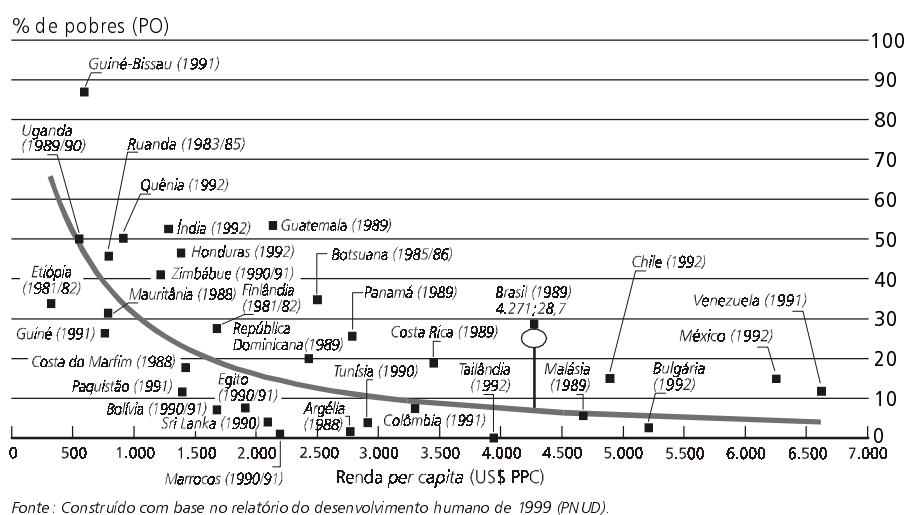
Para procurar esclarecer essa questão, definindo qual a capacidade explicativa entre as duas alternativas propostas, comparamos o grau de pobreza no Brasil com o observado nos demais países com renda *per capita* similar. Essa comparação revela, com extrema clareza, que o grau de pobreza no Brasil é significativamente superior à média dos países com renda *per capita* similar à brasileira, sugerindo a relevância da má distribuição dos recursos para explicar a intensidade da pobreza nacional. O Gráfico 2 nos mostra que enquanto no Brasil a população pobre representa cerca de 30% da população total, nos países com renda *per capita*

⁸ A renda do trabalho no Brasil é cerca de 1/3 da renda do trabalho nos países industrializados. Para uma análise dos determinantes desse diferencial de renda, ver Barros e Camargo (1993).

similar à brasileira esse valor corresponde a menos de 10%. De fato, considerando a renda e o grau de pobreza reportados pelos países no Relatório de Desenvolvimento Humano, podemos definir uma norma internacional⁹ que imputaria um valor previsto de somente 8% de pobres para países com a renda *per capita* equivalente à brasileira. Assim, caso o grau de desigualdade de renda no Brasil correspondesse à desigualdade mundial média associada a cada nível de renda *per capita*, apenas 8% da população brasileira deveriam ser pobres. Esse valor seria, de modo consistente com a norma internacional, aquele que poderíamos associar estritamente à escassez agregada de recursos no país. Todo o restante da distância do Brasil em relação a essa norma — o valor nada desprezível de cerca de 22 pontos percentuais — deve-se, portanto, ao elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos nacionais.

Gráfico 2

Relação entre nível de pobreza e renda *per capita* para um conjunto selecionado de países



3.1.2 - Pobreza relativa e riqueza relativa: é possível enfrentar a pobreza no Brasil?

Definir o horizonte de enfrentamento da pobreza requer que explicitemos uma questão: pode a sociedade brasileira, com a dotação de recursos que possui, erradicar a pobreza? Essa questão crucial traz à tona o possível problema de enfrentarmos empiricamente uma realidade em que impera a pobreza para uma parte significativa da população, mas, além disso, os recursos disponíveis são insuficientes para retirar essa parcela da população das condições de vida identificadas como precárias. Assim, nossa questão diz respeito à condição da

⁹ A norma internacional, construída no Gráfico 2, foi obtida regredindo-se o $\ln(P0 / (1 - P0))$ contra o PIB *per capita* dos países. Essa norma procura traduzir a estrutura observada (portanto, não se trata de uma estrutura prescritiva) de renda e pobreza dos países, apresentando-nos a percentagem de população pobre potencialmente associada a cada nível de renda *per capita*.

riqueza relativa do Brasil diante da possibilidade de erradicar sua pobreza endogenamente definida.

Podemos construir estimativas da evolução do PIB *per capita* e da renda familiar *per capita* como múltiplos da linha de indigência e de pobreza, respectivamente. Essas estimativas, presentes na Tabela 2, revelam que a renda familiar *per capita* e o PIB *per capita* representam, hoje, valores cinco a oito vezes superiores à linha de indigência e três a quatro vezes à linha de pobreza. Assim, confirmamos a hipótese de inexistência de escassez de recursos, na medida em que uma distribuição equitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza.

Tabela 2

Evolução da Renda em Múltiplos das Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil

Ano	Indigência			Pobreza		
	PIB <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Indigência ^a	Renda Familiar <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Indigência	Volume de Recursos Necessários para Erradicar a Indigência (Em R\$ Bilhões) ^b	PIB <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Pobreza ^a	Renda Familiar <i>per capita</i> em Múltiplos da Linha de Pobreza	Volume de Recursos Necessários para Erradicar a Pobreza (Em R\$ Bilhões) ^b
1977	6,6	4,7	4,3	3,3	2,3	24,2
1978	6,8	3,9	7,4	3,4	1,9	30,5
1979	7,1	3,6	8,6	3,5	1,8	25,1
1981	7,1	3,9	5,8	3,6	2,0	31,3
1982	7,0	4,0	6,1	3,5	2,0	32,6
1983	6,7	3,4	8,3	3,3	1,7	41,1
1984	6,9	3,4	7,6	3,4	1,7	40,5
1985	7,3	4,1	6,4	3,6	2,1	35,2
1986	7,7	6,0	3,1	3,8	3,0	20,6
1987	7,8	4,5	6,7	3,9	2,2	34,7
1988	7,6	4,2	8,6	3,8	2,1	41,2
1989	7,7	4,8	8,2	3,9	2,4	39,8
1990	7,3	4,3	8,7	3,6	2,2	41,5
1992	7,1	4,1	8,3	3,5	2,0	37,8
1993	7,3	4,3	8,3	3,7	2,1	38,6
1995	7,8	5,3	6,1	3,9	2,7	30,9
1996	7,9	5,4	6,7	4,0	2,7	31,9
1997	8,1	5,4	6,6	4,1	2,7	32,0
1998	8,7	5,5	6,3	4,3	2,8	30,8
1999	8,5	5,2	6,5	4,2	2,6	32,7

Fonte: PNADs de vários anos.

^a As linhas de indigência e de pobreza utilizadas foram as da região metropolitana de São Paulo.

^b Valores deflacionados para setembro de 1999.

A distribuição perfeitamente equitativa dos recursos, produzindo uma sociedade de indivíduos idênticos no que se refere à renda, não necessariamente é justa, nem desejada. No entanto, podemos fazer um exercício de construção de um estado da natureza hipotético em que estimemos o volume de recursos necessários para erradicar a indigência e a pobreza. O exercício supõe que o poder público disporia da capacidade de identificar todos os indivíduos da população pobre e poderia transferir, com focalização perfeita e calibragem precisa entre as famílias, os

recursos estritamente necessários para que todos esses indivíduos pobres obtivessem a renda equivalente ao valor da linha de pobreza.

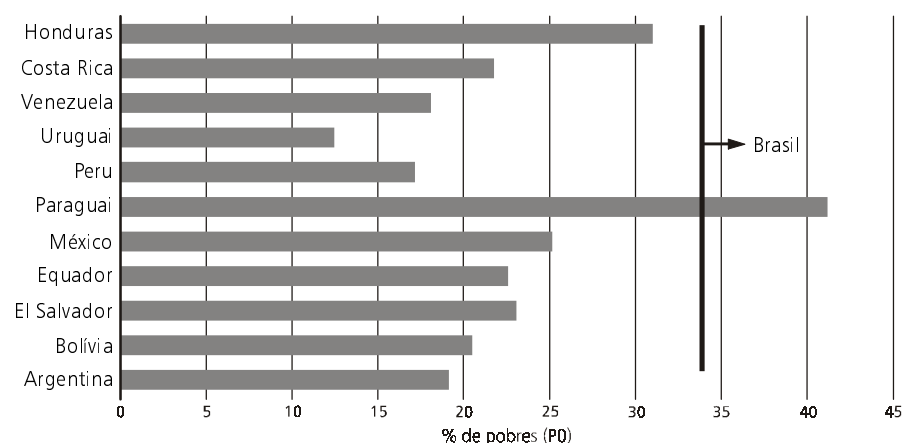
Assim, como reportado na Tabela 2, seria necessário transferir anualmente cerca de R\$ 6 bilhões (2% da renda das famílias) para retirar da indigência o limite extremo da população pobre ou, ainda, R\$ 33 bilhões (7% da renda das famílias) para atingir uma meta social mais ambiciosa, retirando da pobreza toda população excluída.

Esse exercício, como dissemos hipotético e ideal, não sucumbe à ingenuidade supondo que a efetiva implementação de um programa de combate à pobreza possa desconsiderar, entre outros, os custos de administração e os diversos problemas de focalização do programa. No entanto, acreditamos que esse exercício é de grande importância, pois coloca em perspectiva o volume de recursos potencialmente necessário para um programa desse tipo. Tal exercício permite, em princípio, avaliar a factibilidade de uma política pública de combate à pobreza. Assim, respeitando os parâmetros de nosso exercício, sabemos que, por um lado, a renda familiar *per capita* brasileira é mais do que suficiente para erradicar a pobreza no Brasil e, por outro, transferências equivalentes a 2% da renda das famílias poderiam ser a base para acabar com a indigência que aflige 14% da população. Para erradicar toda a pobreza, esse valor de base, sobre o qual, como alertamos, seria necessário adicionar os custos de administração e de focalização, corresponde a 8% da renda das famílias.

Além de identificar o valor e a viabilidade dos recursos que devem ser mobilizados para erradicar a pobreza, podemos simular a intensidade com que reduções no grau de desigualdade podem afetar o grau de pobreza. Uma simulação relevante, proposta no Gráfico 3, implica manter constante a renda média brasileira e reduzir o grau de concentração de renda de modo a eliminar o hiato de desigualdade existente entre a realidade brasileira e vários países latino-americanos. Assim, tomando como marco de referência o Uruguai — país com o menor grau de desigualdade entre os países latino-americanos, com coeficiente de Gini próximo a 0,40 — e reduzindo o grau de desigualdade brasileiro de modo a ficar idêntico ao uruguaio, teríamos que a percentagem de pobres no Brasil seria reduzida em 20 pontos percentuais. A partir desse exercício, podemos sugerir que quase 2/3 da pobreza no Brasil podem estar associados ao diferencial no grau de desigualdade da distribuição de renda existente entre o Brasil e o Uruguai. Esse exercício estático e comparativo, mais uma vez, pretende tornar evidente o peso da estrutura da distribuição de renda brasileira na explicação da existência de um enorme contingente de pobres no país.

Gráfico 3

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.

3.1.3 - O padrão de consumo da família brasileira

Esta subseção apresenta uma breve descrição do padrão de consumo e das condições habitacionais das famílias brasileiras com renda *per capita* próximo à média nacional.¹⁰ A intenção aqui é propor mais um ângulo de entendimento da situação de escassez de recursos na sociedade, gerando um sinal adicional sobre a possibilidade de mobilização de recursos para a erradicação da indigência e da pobreza no país.

A Tabela 3 apresenta estimativas do padrão de consumo e das condições habitacionais das famílias brasileiras que auferem, mensalmente, a renda domiciliar *per capita* média no valor aproximado de R\$ 480. É importante destacar que essas estimativas baseiam-se na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996/97, realizada apenas nas regiões Nordeste e Sudeste.

Os resultados apresentados revelam que, de acordo com as informações disponíveis na PPV, a renda domiciliar *per capita* média corresponde a cerca de seis vezes o valor da linha de indigência e de três vezes o valor da linha de pobreza. Constatamos ainda, ao desagregarmos a estrutura dos gastos *per capita*, que os gastos com alimentação representam cerca de 47% dos gastos totais e correspondem a quase quatro vezes a linha de indigência e duas vezes a linha de pobreza. No que se refere às condições habitacionais, vemos que a grande maioria dos domicílios localizados nas regiões Nordeste e Sudeste tem acesso a condições básicas de abastecimento de água e coleta de lixo. O indicador de esgotamento

¹⁰ Esse grupo comporta 20% do total das famílias brasileiras e é representado pelos 10% com renda imediatamente abaixo da média e os 10% com renda imediatamente acima da média.

sanitário não é tão positivo, com apenas 85% dos domicílios dispondo de esgoto sanitário via rede coletora de esgoto.

Tabela 3

Padrão de Consumo da Família e Condições Habitacionais do Domicílio Brasileiro

Variável	Gasto <i>per capita</i> (R\$)	Em Múltiplos da Linha de Indigência ^a	Em Múltiplos da Linha de Pobreza ^b	Porcentagem
Padrão de Consumo				
Alimentação	272,5	3,7	1,8	46,6
Vestuário	62,3	0,8	0,4	10,6
Transporte	80,6	1,1	0,5	13,8
Higiene	41,4	0,5	0,3	7,1
Assistência à Saúde	22,7	0,3	0,1	3,9
Educação	7,2	0,1	0,0	1,2
Recreação e Cultura	24,0	0,3	0,2	4,1
Fumo	17,5	0,2	0,1	3,0
Serviços Pessoais	11,7	0,2	0,1	2,0
Despesas Diversas	45,5	0,6	0,3	7,8
Condições de Habitação				
Abastecimento de Água no Domicílio em Rede Geral				98,5
Esgoto Sanitário no Domicílio via Rede Coletora de Esgoto				84,8
Lixo do Domicílio é Coletado				96,3
Há Calçada na Frente do Domicílio				87,1
Rua onde se Localiza o Domicílio é Asfaltada				71,2
Renda Domiciliar <i>per capita</i> Média (R\$ 483,92)				
Em Múltiplos da Linha de Indigência ^a		6,3		
Em Múltiplos da Linha de Pobreza ^b			3,2	

Fonte: PPV de 1996 e 1997.

^a Baseada na linha de indigência da região metropolitana de São Paulo (R\$ 76,36).

^b Baseada na linha de pobreza da região metropolitana de São Paulo (R\$ 152,73).

3.2 - Desigualdade de Renda

A desigualdade, em particular a desigualdade de renda, é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural. Além disso, como discutimos anteriormente, nosso extremo grau de desigualdade distributiva representa o principal determinante da pobreza. Nesta subseção discutimos dois aspectos referentes ao grau de desigualdade de renda no Brasil que confirmam a força de nossos argumentos.

Em primeiro lugar, comparamos o grau de desigualdade de renda no Brasil com o observado em outros países. Nosso objetivo é comprovar que o grau de desigualdade na sociedade brasileira é dos mais elevados em todo o mundo e justificar, portanto, o fato algo inusitado de um país com renda *per capita*

relativamente elevada manter, nos últimos 20 anos, cerca de 40% da sua população abaixo da linha de pobreza. Em segundo lugar, investigamos a evolução do grau de desigualdade de renda ao longo das últimas décadas mostrando que, apesar das diversas transformações e flutuações macroeconômicas ocorridas no período, a desigualdade exibiu uma estabilidade surpreendente.

A análise da desigualdade foi desenvolvida, principalmente, a partir da interpretação de quatro medidas tradicionais: *a*) o coeficiente de Gini; *b*) o índice de Theil; *c*) a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres; e *d*) a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a renda média dos 20% mais pobres. O coeficiente de Gini e o índice de Theil correspondem a dois indicadores consagrados, e de uso difundido na literatura, que revelam o grau da desigualdade de renda de uma realidade específica.¹¹ As duas últimas medidas correspondem a distintas razões entre segmentos extremos da distribuição de renda traduzindo, em termos econômicos, uma noção de (in)justiça social. Preservando esse olhar econômico sobre o perfil distributivo, podemos supor, em princípio, que quanto maior for o valor da renda média dos mais ricos em relação à dos mais pobres, menos justa deve ser considerada a sociedade.

3.2.1 - O Brasil e o mundo: uma comparação da estrutura da desigualdade

A comparação internacional entre os coeficientes de Gini, presente no Gráfico 4, revela que apenas África do Sul e Malavi 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 Malavi. Na realidade, 40 dos 92 países 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 0,45 a 0,60.

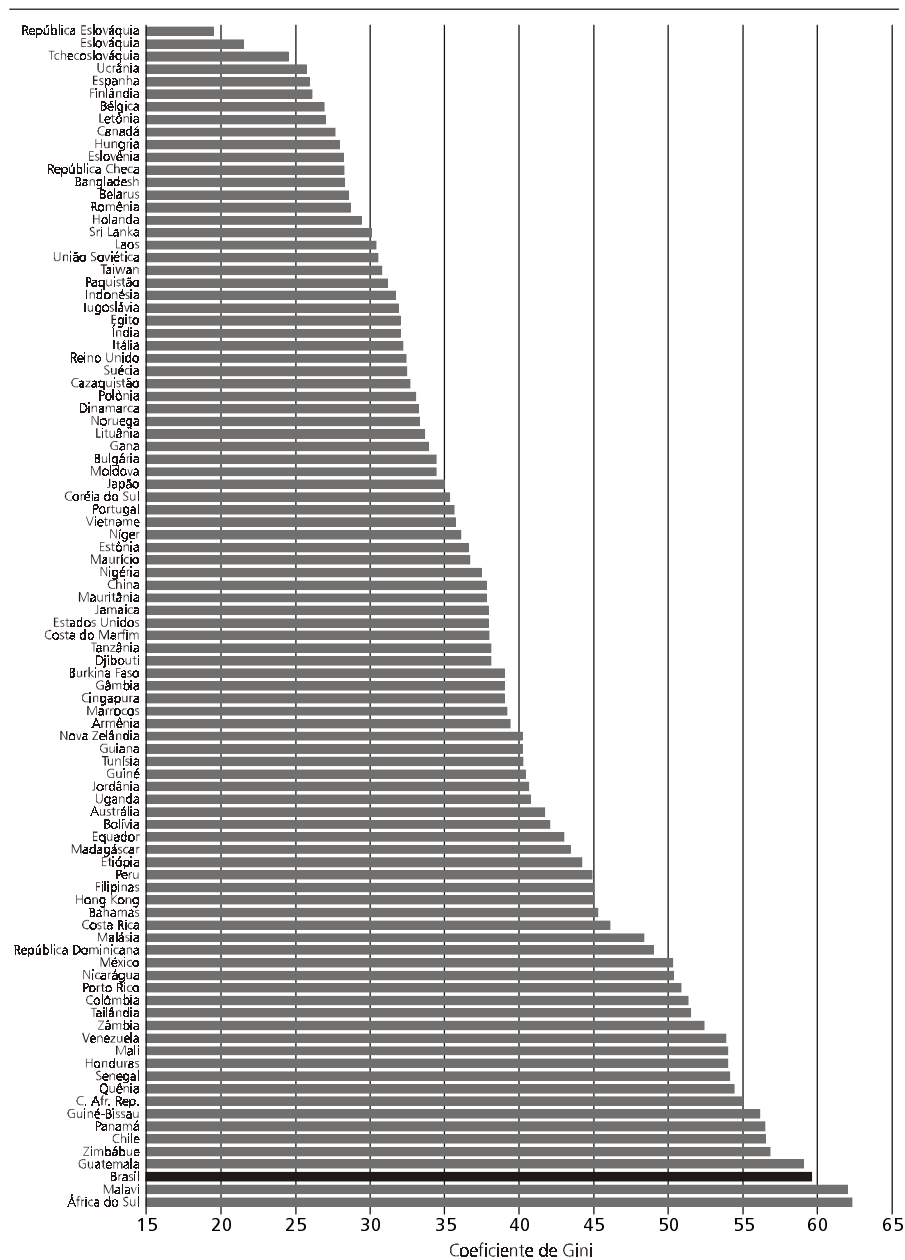
O Gráfico 5 apresenta a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres para cerca de 50 países. Devemos lembrar que quanto menor for a razão entre essas rendas médias, mais equânime será a estrutura distributiva, com os mais ricos retendo uma renda média de valor relativamente próximo à dos mais pobres. Essa 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 entre 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

¹¹ Para uma análise conceitual, consultar o excelente livro de Hoffmann (1998).

qualquer padrão reconhecível, no cenário internacional, como razoável em termos de justiça distributiva.

Gráfico 4

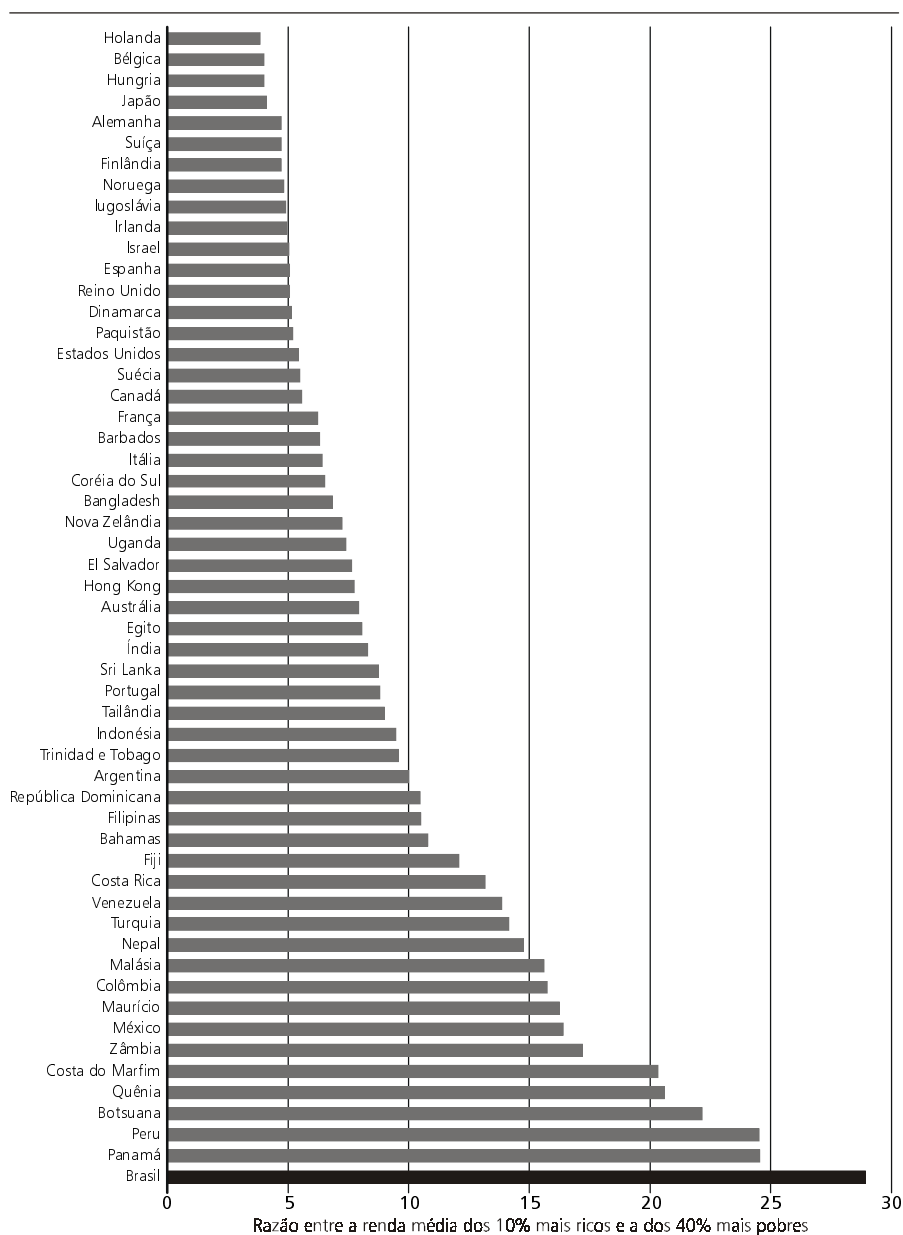
Grau de desigualdade de renda: coeficiente de Gini



Fonte: Banco Mundial.

Gráfico 5

Grau de desigualdade da renda: razão entre a renda dos ricos (10+) e a dos pobres (40-)

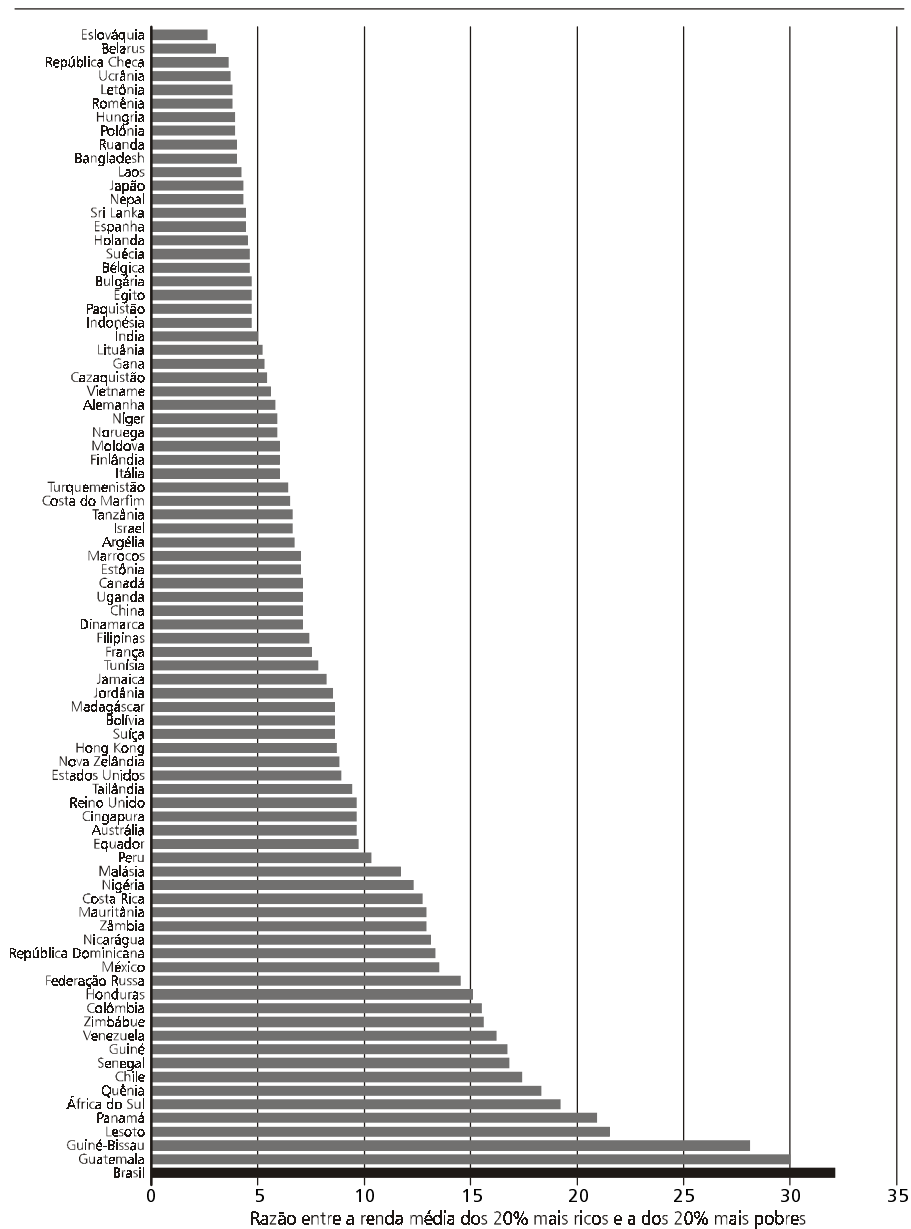


Fonte: Barros e Mendonça (1995b).

O Gráfico 6 apresenta a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres para cerca de 45 países, confirmando o diagnóstico do indicador anterior. Na grande maioria dos países essa razão é inferior a 10 e em apenas cinco países essa razão é superior a 20. O Brasil, novamente, é o país com o maior grau de desigualdade, segundo as informações presentes no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999. Como se pode constatar, o Brasil é o único dos países analisados em que a razão entre a renda média dos 20% mais ricos da população e a dos 20% mais pobres supera o dilatado valor de 30.

Gráfico 6

Grau de desigualdade da renda: razão entre a renda dos ricos (20+) e a dos pobres (20-)



Fonte: Construído com base no relatório do desenvolvimento humano de 1999 (PNUD).

Os valores contundentes reportados nesta subseção não deixam dúvidas quanto à posição singular do Brasil, com o seu grau de desigualdade figurando entre os mais elevados do mundo. Dessa constatação podemos derivar, com grande segurança, que o extraordinário grau de desigualdade de renda brasileiro está no núcleo da explicação do porquê o grau de pobreza no Brasil é significativamente mais elevado do que em outros países com renda *per capita* similar.

3.2.2 - Evolução da desigualdade: a decepção de uma regularidade

A análise da evolução da desigualdade de renda no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, é desenvolvida a partir das mesmas medidas de desigualdade descritas anteriormente. Todos os indicadores selecionados, conforme observamos nas Tabelas 4 e 5, revelam um elevado grau de desigualdade sem qualquer tendência ao declínio. O grau de desigualdade observado em 1999 é bastante similar ao do início da série, no final da década de 70.

Tabela 4

Evolução Temporal dos Indicadores de Desigualdade de Renda

Ano	Coefficiente de Gini	Índice de Theil	Razão entre a Renda Média dos 20% mais Ricos e a dos 20% mais Pobres	Razão entre a Renda Média dos 10% mais Ricos e a dos 40% mais Pobres
1977	0,62	0,91	27,5	26,8
1978	0,60	0,74	31,3	25,0
1979	0,60	0,74	32,9	25,2
1981	0,59	0,69	24,0	21,8
1982	0,59	0,71	25,6	23,0
1983	0,60	0,73	25,7	23,5
1984	0,59	0,71	23,6	22,4
1985	0,60	0,76	25,5	23,6
1986	0,59	0,72	24,0	22,1
1987	0,60	0,75	27,6	24,4
1988	0,62	0,78	30,9	27,2
1989	0,64	0,89	34,3	30,4
1990	0,62	0,78	31,2	26,9
1992	0,58	0,70	26,7	21,8
1993	0,60	0,77	28,8	24,5
1995	0,60	0,73	28,0	24,1
1996	0,60	0,73	29,8	24,6
1997	0,60	0,74	29,2	24,5
1998	0,60	0,74	28,6	24,2
1999	0,60	0,72	27,2	23,3

Fonte: PNADs de vários anos.

Nota: Os índices de Gini e Theil medem o grau de desigualdade na distribuição de renda. A distribuição utilizada foi a de domicílios segundo a renda domiciliar per capita.

Ao longo do período o grau de desigualdade é surpreendentemente estável, exceto por uma importante flutuação ascendente ao final da década de 80. Entre 1986 e 1989 o grau de desigualdade apresenta crescimento acelerado, atingindo níveis extremos no auge da instabilidade macroeconômica de 1989: o coeficiente de Gini chega a 0,64 e o coeficiente de Theil a cerca de 0,91; os 10% mais ricos recebem uma renda média cerca de 30 vezes superior à dos 40% mais pobres e a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres alcança o múltiplo de 35.

Tabela 5

Evolução Temporal da Desigualdade de Renda

Ano	Porcentagem da Renda Apropriada pelas Pessoas					
	20% mais Pobres	40% mais Pobres	50% mais Pobres	20% mais Ricos	10% mais Ricos	1% mais Rico
1977	2,4	7,7	11,7	66,6	51,6	18,5
1978	2,1	7,6	12,0	64,1	47,7	13,6
1979	1,9	7,5	11,9	64,2	47,6	13,4
1981	2,6	8,6	13,0	63,1	46,7	12,7
1982	2,5	8,2	12,6	63,7	47,3	13,1
1983	2,5	8,1	12,4	64,4	47,7	13,5
1984	2,7	8,5	12,8	63,8	47,6	13,2
1985	2,5	8,2	12,4	64,4	48,2	14,2
1986	2,6	8,5	12,9	63,4	47,2	13,8
1987	2,3	7,9	12,1	64,3	48,0	14,1
1988	2,1	7,3	11,3	66,0	49,7	14,4
1989	2,0	6,8	10,5	67,8	51,7	16,4
1990	2,1	7,3	11,3	65,6	49,1	14,2
1992	2,3	8,4	13,1	62,1	45,8	13,2
1993	2,2	7,9	12,3	64,5	48,6	15,0
1995	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9
1996	2,1	7,7	12,1	64,1	47,6	13,5
1997	2,2	7,8	12,1	64,2	47,7	13,8
1998	2,2	7,9	12,2	64,2	47,9	13,9
1999	2,3	8,1	12,6	63,8	47,4	13,3

Fonte: PNADs de vários anos.

Nota: A distribuição utilizada foi a de domicílios segundo a renda domiciliar per capita.

Analisando a década de 90 vemos, na Tabela 4, que o maior declínio no grau de desigualdade, apesar de pouco relevante, encontra-se na entrada da década, entre os anos de 1989 e 1992. Em particular, no que se refere ao Plano Real, não dispomos de evidência alguma de que tenha produzido qualquer impacto significativo sobre a redução no grau de desigualdade, apesar de a pobreza ter sofrido uma redução importante, conforme descrito anteriormente. De fato, o grau de desigualdade nos anos posteriores ao Plano Real é estável e similar ao valor observado em 1993, mas sempre superior ao valor de 1992. Em virtude desse crescimento no grau de desigualdade entre os anos de 1992 e 1993 e da manutenção desse novo patamar, constatamos que o grau de desigualdade em 1999 é dos mais elevados nas últimas décadas, sendo apenas inferior aos valores observados no final dos anos 70 (1977/78) e 80 (1988/90).

A análise atenta do período 1977/99 revela, de forma contundente, que muito mais importante do que as pequenas flutuações observadas na desigualdade é a inacreditável estabilidade da intensa desigualdade de renda que acompanha a sociedade brasileira ao longo de todos esses anos.

A perversa estrutura de distribuição de renda no Brasil pode ser traduzida em números nada frios e plenos de significado. O clássico coeficiente de Gini, por exemplo, a despeito de pequenos soluços, mantém-se impassível no incômodo patamar de 0,60. As duas décadas analisadas desvelam um cenário de

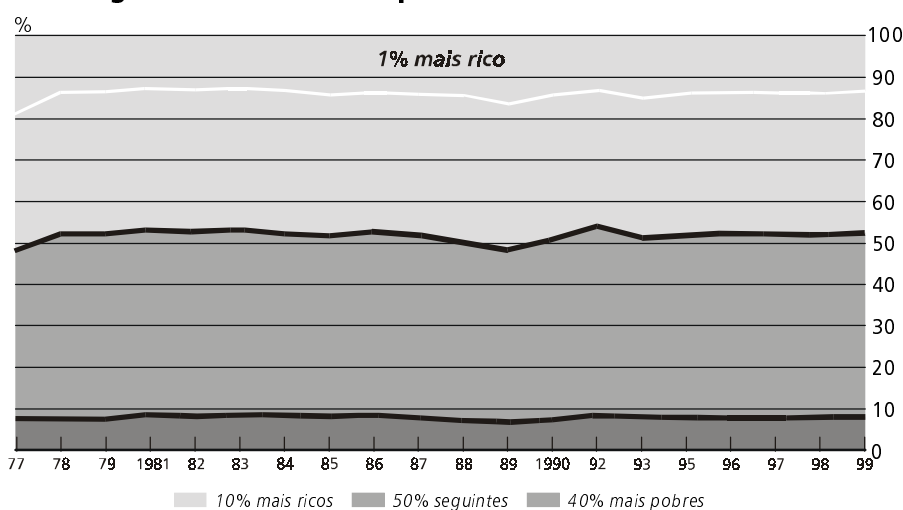
concentração da renda em que os indivíduos que correspondem à parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda média entre 24 e 35 vezes superior aos 20% mais pobres; os 10% mais ricos, por sua vez, dispõem de uma renda que oscila entre 22 e 31 vezes acima do valor da renda obtida pelos 40% mais pobres da população brasileira. A magnitude desproporcionada desses valores fica ainda mais evidente se nos recordarmos dos valores descritos na seção anterior, que correspondem a inúmeros países da comunidade internacional.

Reconhecendo, novamente, a relevância conceitual da relação entre as rendas auferidas pelos segmentos extremos de uma sociedade enquanto parâmetro econômico de justiça social, não podemos deixar de ficar perturbados e atônitos com os valores reportados. Como último destaque, descrito na Tabela 5, vemos que os indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população se apropriam de cerca de 50% do total da renda das famílias. No outro extremo, os 50% mais pobres da população detêm, ao longo de todo o período analisado, pouco mais de 10% da renda. Vemos ainda que o grupo dos 20% mais pobres se apropria, em conjunto, somente de cerca de 2% do total da renda. Por fim, o seletivo grupo composto pelo 1% mais rico da sociedade concentra uma parcela da renda superior à apropriada por todos os 50% mais pobres. Resumindo, vivemos em uma perversa simetria social em que os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda. Além disso, 1% da população — o 1% mais rico — detém uma parcela da renda superior à apropriada por metade de toda a população brasileira.

Enfim, do ponto de vista do exercício empírico e descritivo deste trabalho, cremos que palavras não são mais necessárias. Só uma última ilustração visual, gráfica e contundente, que nas linhas do Gráfico 7 desenha a injusta realidade com os valores da inaceitável estabilidade da desigualdade de renda no Brasil.

Gráfico 7

Proporção da renda apropriada pelos 10% mais ricos, 50% seguintes e 40% mais pobres



Fonte: PNAD.

4 - CRESCIMENTO E EQUIDADE: DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A estratégia de redução da pobreza solicita o crescimento da renda *per capita* ou a distribuição mais igualitária da renda. Uma combinação de políticas que estimulem o crescimento econômico e diminuam a desigualdade, em princípio, aparenta conceder maior eficácia e velocidade ao processo de combate à pobreza. Partindo dessa reflexão, a última parte do trabalho estrutura-se em dois blocos.

Inicialmente, procura identificar, a partir da simulação de impactos da redução no grau de desigualdade ou da aceleração no crescimento econômico, quais as possibilidades de integração entre essas alternativas, tornando evidente a importância do redesenho de estratégias de enfrentamento da pobreza. Em seguida, pretende avaliar como, na experiência concreta das últimas décadas, o Brasil tem combinado esses dois caminhos alternativos para o combate à pobreza. De forma consistente com nosso diagnóstico sobre as causas da pobreza no país, pretendemos ressaltar o potencial inexplorado de políticas geradoras de equidade no combate à pobreza brasileira.¹²

Para pensarmos o horizonte potencial da combinação entre políticas de crescimento econômico e políticas de redução da desigualdade podemos estimar como o grau de pobreza responderia, alternativamente, ao crescimento e a variações no grau de desigualdade da renda. O Gráfico 8 apresenta os impactos potenciais sobre a proporção de pobres simulando, por um lado, políticas que sustentem taxas médias decenais estáveis de crescimento econômico e, por outro, políticas que viabilizem a convergência do grau de desigualdade brasileiro para os valores de alguns países latino-americanos selecionados.¹³ Desse gráfico podemos extrair duas conclusões básicas.

Em primeiro lugar, o gráfico confirma a sensibilidade da pobreza ao comportamento da desigualdade de renda. Mesmo considerando os valores relativamente elevados da desigualdade nos países da América Latina, vemos, por exemplo, que a implementação de políticas que alterassem a desigualdade no Brasil para o perfil da desigualdade no México, sob a condição de inexistência de crescimento econômico, implicaria uma redução na proporção de pobres de cerca de 34% para 25%.¹⁴ A definição de uma meta social mais ambiciosa, que reconhecesse o perfil da desigualdade da Costa Rica como o padrão a ser atingido, implicaria o esforço equivalente a reduzir o coeficiente de Gini de 0,60 para 0,46 e produziria uma queda de 12,5 pontos percentuais na pobreza brasileira.

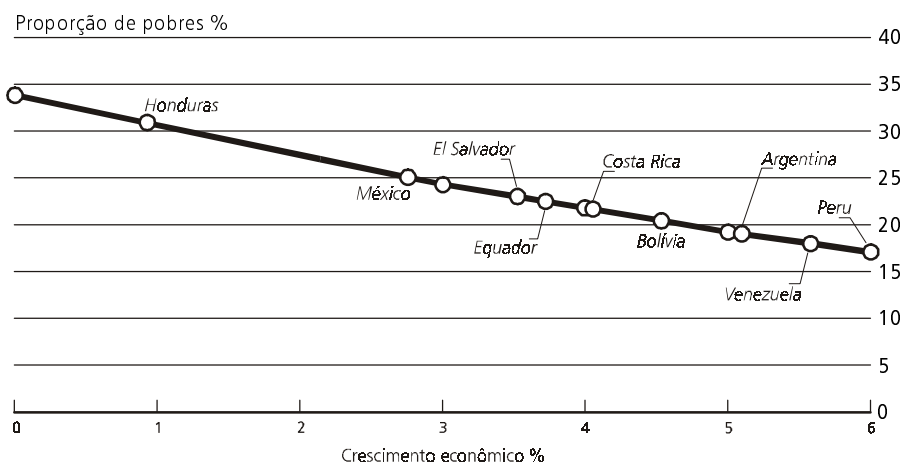
¹² Neste artigo não discutiremos os possíveis contornos de políticas redistributivas (estruturais, de preços ou compensatórias) para o combate à pobreza. Sobre esse tema, ver Barros, Henriques e Mendonça (1999).

¹³ A curva construída nesse gráfico parte do valor correspondente aos atuais 34% da população pobre no Brasil e ordena os países latino-americanos a partir de suas respectivas curvas de Lorenz.

¹⁴ Observe-se que os coeficientes de Gini do Brasil e do México correspondem a 0,60 e 0,55, respectivamente.

Gráfico 8

Impacto sobre a pobreza: crescimento econômico *versus* redução no grau de desigualdade



Fontes: PNAD e BID.

Em segundo lugar, o gráfico nos permite perceber que os níveis de pobreza são mais sensíveis a alterações no grau de desigualdade do que a alterações no crescimento econômico. Tendo como referência as variações na magnitude da pobreza assinaladas no parágrafo anterior, vemos que o esforço de uma década de crescimento econômico à taxa de 2,75% a.a., com nenhuma alteração da estrutura distributiva da renda *per capita*, produziria o mesmo impacto sobre a redução da pobreza que a eliminação do excesso de desigualdade entre o Brasil e o México. Para obtermos um impacto sobre a pobreza equivalente ao gerado pela redução da desigualdade entre o Brasil e a Costa Rica seria necessário uma elevação na renda *per capita* de cerca de 50%, o que solicitaria um processo contínuo de crescimento da renda *per capita* à taxa anual de 4% durante 10 anos consecutivos.

O crescimento econômico, evidentemente, representa uma via importante, apesar de lenta, para combater a pobreza. Um crescimento de 3% a.a. na renda *per capita*, por exemplo, tende a reduzir a pobreza em um valor aproximado de um ponto percentual a cada dois anos. Ou, ainda, um crescimento contínuo e sustentado de 3% a.a. na renda *per capita* levaria, no Brasil, mais de 25 anos para reduzir a proporção de pobres abaixo de 15%. Assim, embora conduza a uma redução da pobreza, a via do crescimento econômico necessita durar um longo período de tempo para produzir uma transformação relevante na magnitude da pobreza.

Encarar a realidade atual da sociedade brasileira nos permite considerar, portanto, que a pobreza reage com maior sensibilidade aos esforços de aumento da equidade do que aos de aumento do crescimento. A alternativa, aparentemente difundida entre vários especialistas, do modelo culinário do “crescer o bolo para depois distribuir” ou, então, a sua versão mais refinada do “crescer, crescer e crescer” enquanto via única de combate à pobreza parece sucumbir à inércia do

pensamento e deve, no mínimo, ser relativizada. Talvez a sociedade brasileira possa ousar, com responsabilidade, definindo a busca de maior equidade social como elemento central de uma estratégia de combate à pobreza.

Nesta última parte do trabalho necessitamos, por fim, investigar a experiência brasileira recente de redução na magnitude da pobreza. Ao longo das duas últimas décadas, essa experiência de redução da pobreza encontra-se associada, sobretudo, aos efeitos do crescimento econômico, relegando a um plano secundário as alternativas de combate à desigualdade. Podemos demonstrar a dominância desse processo analisando o comportamento da renda familiar brasileira entre 1977 e 1997 e estimando os fatores determinantes das reduções nos níveis de pobreza ao longo do período.

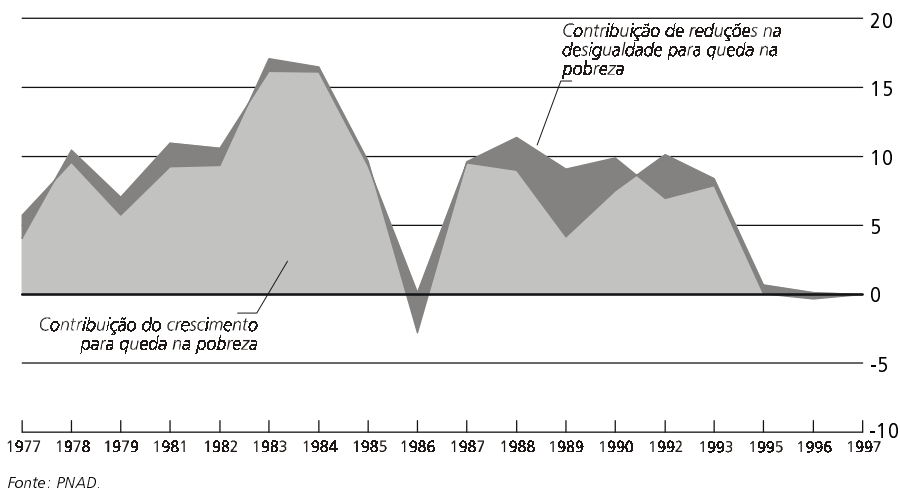
Como vimos anteriormente, as reduções no grau de pobreza observadas nesse período são de dimensão modesta mas, mesmo diante dessa pequena magnitude, podemos decompor as causalidades atribuíveis ao crescimento e à equidade. Nosso ponto de referência será o ano de 1997 na medida em que, nas duas décadas analisadas, esse ano encontra-se entre os de maior renda familiar *per capita* e os de menor grau de desigualdade. Como decorrência dessa posição particular ao longo do período, evidenciamos que o grau de pobreza em 1997 era o menor entre os demais anos das últimas duas décadas, com exceção de 1986.

Para verificarmos em que medida a queda na pobreza, ocorrida ao longo dos últimos 20 anos, deriva de reduções no grau de desigualdade ou do crescimento econômico, apresentamos, no Gráfico 9, a decomposição da queda na pobreza em relação ao ano de 1997. Essa decomposição, construída para cada ano individualmente, é realizada em duas etapas. Em primeiro lugar, identifica a diferença observada entre o nível de pobreza efetivo de cada ano e o do nosso ano de referência, 1997. Em segundo, simula um exercício contrafactual que dimensiona, em termos potenciais, a contribuição da redução na desigualdade para explicar a referida diferença entre os níveis de pobreza observados em 1997 e em cada um dos anos da série.

Assim, a estimativa da contribuição da redução na desigualdade para a queda no grau de pobreza, entre um ano específico e o ano de 1997, decorre de uma simulação contrafactual que procura identificar qual teria sido a queda na pobreza caso somente a desigualdade variasse e a renda familiar *per capita* fosse mantida constante. A contribuição do crescimento econômico, por sua vez, é obtida por resíduo. Desse modo, a seqüência do exercício contrafactual é fundamental, tendo em vista que a estimativa da contribuição do crescimento econômico para a redução da pobreza é obtida a partir da mensuração da diferença entre o total da queda na pobreza efetivamente observado e a parcela atribuída, por simulação, ao impacto da redução na desigualdade.

Gráfico 9

Contribuição do crescimento e de reduções na desigualdade para queda na pobreza



O Gráfico 9 apresenta, de forma consolidada, o conjunto dessas simulações realizadas ano a ano. Seguindo a metodologia descrita, isolamos, para cada ano da série ilustrado no gráfico, o quanto da diferença entre os níveis de pobreza observados em cada ano e o ano de referência de 1997 resulta de reduções na desigualdade ou do crescimento da economia.¹⁵ Essa evidência empírica demonstra, *ex-post*, uma regularidade surpreendente nos mecanismos de redução da pobreza, na medida em que as quedas observadas na magnitude da pobreza em todos os anos posteriores a 1977 resultam, primordialmente, do crescimento econômico. O papel da redistribuição de renda é bastante limitado durante todo o período, com exceção do final da década de 80, em particular no ajuste posterior a 1989, quando vigorava o maior grau de desigualdade das duas décadas.

Se nos concentrarmos, em particular, no período recente, vemos que o crescimento econômico responde por 84% da queda na pobreza observada entre 1993 e 1995, ou seja, o impacto sobre a pobreza decorrente do Plano Real, apesar do inegável êxito do programa de estabilização monetária, não é tributário de mecanismos redutores da desigualdade de renda entre as famílias brasileiras.

Devemos concluir, com algum incômodo, que apesar da evidente importância da redistribuição de renda para o combate à pobreza no Brasil, os únicos mecanismos utilizados para reduzir a pobreza, além de extremamente limitados quanto ao seu impacto, resultam, de modo sistemático, do crescimento econômico. Acreditamos que essa estratégia, no limite de uma “não-estratégia”, responde, em grande medida, pela ineficácia no combate à pobreza ao longo das últimas décadas no país.

¹⁵ O valor negativo observado no ano de 1986 decorre do fato de esse ser o único ano com menor grau de pobreza do que o ano eleito como referência.

5 - CONCLUSÃO

Este trabalho procurou, por um lado, desenvolver uma descrição empírica exaustiva da estrutura da pobreza e da desigualdade no Brasil e, por outro, sugerir os marcos referenciais para a construção de estratégias consistentes de combate à desigualdade e à pobreza. Em vários momentos apresentamos exercícios de natureza eminentemente estática para perseguir, de forma minuciosa, variados ângulos que pudessem contribuir no esclarecimento de nosso diagnóstico. Esperamos ter alertado, ao longo de todo o trabalho, para as limitações, além das vantagens, desses exercícios.

O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza entende que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.

Na elaboração deste trabalho evidentemente reconhecemos, mas não discutimos, os condicionantes políticos e institucionais básicos para o estabelecimento de um novo pacto social que contemple a prioridade de uma estratégia de redução da desigualdade. O trabalho também não se propõe a discutir o desenho e os limites de uma política redistributiva que integre programas estruturais, redefinindo o controle e a distribuição dos capitais físico, humano e da terra, com programas compensatórios de redistribuição de renda.¹⁶

Esperamos ter demonstrado não só que o Brasil não é um país pobre, mas que apresenta farta disponibilidade de recursos para combater a pobreza. Assim, a sociedade brasileira não enfrenta problemas de escassez, absoluta ou relativa, de recursos para erradicar o seu atual nível de pobreza. Além disso, procuramos construir, exaustivamente, diversos prismas de entendimento da desigualdade econômica brasileira, colocando-a no eixo da causalidade que explica o elevado grau de pobreza.

Desigualdade que surpreende tanto por sua intensidade como, sobretudo, por sua estabilidade. Desigualdade extrema que se mantém inerte, resistindo às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas. Desigualdade que atravessou impassível o regime militar, governos democraticamente eleitos e incontáveis laboratórios de política econômica, além de diversas crises políticas, econômicas e internacionais.

É imperativo reduzir a desigualdade tanto por questões morais como por motivações relativas à implementação de políticas eficazes para erradicar a pobreza. A tradição brasileira, contudo, tem reforçado a via única do crescimento econômico, sem gerar, como vimos, resultados satisfatórios sobre a redução da pobreza. É óbvio que reconhecemos a importância crucial de estimular políticas

¹⁶ Nessa linha de reflexão, ver outros dois estudos: Barros, Henriques e Mendonça (1999 e 2000b).

de crescimento para alimentar a dinâmica econômica e social do país. No entanto, para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, R. P. de, CAMARGO, J. M. Em busca dos determinantes do nível de bem-estar social na América Latina. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 23, n. 3, 1993.

BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. O combate à pobreza no Brasil: dilemas entre políticas de crescimento e políticas de redução da desigualdade. In: HENRIQUES, R. (org.). *Anais do Seminário Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, ago. 1999.

———. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, fev. 2000a.

———. Education and equitable economic development. *Economia*, v. 1, n. 1, Jan. 2000b.

BARROS, R. P. de, MENDONÇA, R. A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das três últimas décadas — 1960/90. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 25, n. 1, 1995a.

———. A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960. *Revista Brasileira de Economia*, v. 49, n. 2, 1995b.

———. Os determinantes da desigualdade no Brasil. *A Economia Brasileira em Perspectiva — 1996*, Rio de Janeiro: IPEA, v. 2, p. 421-474, 1996.

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

RAVALLION, M. Poverty comparisons: a guide to concepts and methods. *Living Standard Measurement Study*, 1992 (Working Paper, 88).