

DESENVOLVIMENTO E EQUIDADE

Desafios do crescimento brasileiro*

CLAUDIO SALVADORI DEDECCA

CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO

LEONARDO FLAUZINO DE SOUZA

RESUMO

O crescimento econômico da década de 2000 permitiu ao Brasil recuperar a capacidade de gerar empregos, expandir a renda das famílias e reduzir as desigualdades. No entanto, desde 2011, a economia brasileira padece de uma dificuldade persistente em obter maior crescimento, devido à continuidade da crise internacional e à redução da taxa de investimento. Este artigo discute alguns dos desafios do crescimento brasileiro para alcançar uma distribuição da renda mais equitativa, tendo em vista a institucionalidade das políticas públicas setoriais, da infraestrutura nacional e do trabalho social.

PALAVRAS-CHAVE: *economia brasileira; crescimento econômico; desenvolvimento; desigualdade.*

ABSTRACT

In the last decade, the Brazilian economy recovered its growth capacity to create jobs, raise income and reduce inequality. However, since 2011, the Brazilian economy suffers from a persistent difficulty in obtaining higher growth due to the ongoing international crisis and the reduction in the investment rate. This paper, therefore, discusses some of the challenges of Brazilian growth to achieve a more equitable distribution of income, with a view to institutions of public sector policies, national infrastructure and social work.

KEYWORDS: *Brazilian economy; economic growth; development; inequality.*

[*] Este ensaio contou com apoio de projetos e bolsas financiadas por Fapesp, CNPq, Capes e Ipea.

No pós-guerra (1945-1980), o Brasil se destacou entre os países em desenvolvimento por apresentar o maior dinamismo econômico. No entanto, sua virtuosidade econômica não se traduziu em resultados sociais positivos. Ao final do longo ciclo de crescimento, a consolidada sociedade urbana e industrial convivia com uma situação de elevada desigualdade socioeconômica, permeada por problemas sociais de toda ordem e com extenso nível de pobreza.

Nas décadas de 1980 e 1990, o país conheceu um período longo de estagnação sob um regime de inflação elevada, dinâmica que agravou os problemas da desigualdade socioeconômica e de pobreza. Em 1994, atingiu-se a estabilidade inflacionária e começou-se a restabelecer o controle sobre as finanças públicas, mas somente a partir de 2004 é que se reabriu a possibilidade de crescimento econômico de modo mais sustentado.

A reativação da economia, ao longo da segunda metade da década passada, foi acompanhada da queda da desigualdade de renda corrente e da pobreza de natureza monetária. Em um primeiro momento, o movimento foi explicado pelos efeitos do aumento da atividade econômica e da sua capacidade de geração de postos de trabalho associada às políticas públicas de renda. Em seguida, a recomposição do investimento, tanto público como privado, serviu de estímulo para o crescimento da produção e da renda. De modo inédito, o país conseguiu conjugar crescimento, redução da desigualdade de renda corrente, queda da pobreza de natureza monetária e alguma melhoria dos indicadores sociais da população de menor renda.

As características do crescimento econômico brasileiro proporcionaram ao governo uma capacidade de utilização das políticas de renda e de crédito como instrumentos de enfrentamento da crise internacional de 2008, permitindo que a retração da atividade econômica ficasse restrita a dois trimestres e a redução do emprego formal, a um período de quatro meses. Se, por um lado, as políticas de renda e crédito garantiram o dinamismo interno em uma fase crítica da economia internacional, por outro, não se observou a retomada do investimento de modo sustentado, restrição que vem impedindo, em um cenário internacional adverso, um crescimento da atividade econômica mais expressivo desde 2011.

A reativação de um padrão de investimento que contemple a produção, a infraestrutura e os bens e serviços sociais será decisiva tanto para viabilizar o crescimento sustentado, como para garantir a continuidade e a ampliação do escopo do processo de redução da desigualdade e da pobreza, em uma perspectiva socioeconômica mais ampla.

O CENÁRIO MACROECONÔMICO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 2000

O processo de desenvolvimento brasileiro de 1960 a 1980 foi caracterizado por elevadas taxas de crescimento com ampliação da desigualdade de renda corrente e redução limitada da pobreza¹. Comparativamente, esses resultados sociais são distintos do crescimento observado a partir de 2004, este apresentou taxas significativamente mais baixas.

Vale ressaltar, entretanto, que o período de 1960 a 1980 foi marcado pelo intenso processo de industrialização e urbanização, ao passo

[1] Ver Hoffmann, R. "Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico". In: Tolipan, R. e Tinelli, A. C. (orgs.). *A controvérsia sobre a distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978; Idem. "Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1970-1990". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 49, nº 2, 1995, pp. 22-94; Malan, P. S. "Distribuição de renda e desenvolvimento: novas evidências e uma tentativa de clarificação da controvérsia". *Dados*, nº 21, 1978; Serra, J. "A reconcentração da renda: justificações, explicações, dúvidas". In: Tolipan e Tinelli, op. cit.; Souza, P. R. *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas: tese de doutoramento, IFCH, 1980 (mimeo); Tavares, M. C. e Souza, P. R. "Emprego e salários na indústria — o caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, vol. 1, nº 1, jan.-mar. 1981.

[2] Ver Langoni, C. G. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973, cap. 8 e 9.

[3] Segundo informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), foram gerados mais de 18 milhões de empregos formais entre 2002 e 2012, o que representa uma taxa de mais de 5% ao ano. Ademais, a taxa de desemprego aberto caiu de aproximadamente 12% em 2002 para cerca de 6% em 2011/2012. Para mais detalhes sobre o mercado de trabalho no Brasil, ver Dedecca, C. S. e Lopreato, F. L. "Growth outlook and labor market challenges". In: Barbosa, A. F. e Cacciamalli, M. C. *The "Dynamic South", economic development and inclusive growth*. São Paulo/Quebec: Abet, Cebrap, IDRC/CRDI, 2013.

[4] Dedecca, C. S. "Notas sobre crescimento, desenvolvimento e desigualdades no Brasil". In: Biasoto Jr., G. e Palma e Silva, L. A. *Aporias para o planejamento público*. São Paulo: Fundap, 2013.

que na década de 2000 esse processo já estava consolidado. Este ensaio não tem por objetivo discutir as diferenças entre os processos de crescimento de sociedades predominantemente rurais e com indústria nascente e o de sociedades urbanizadas e relativamente industrializadas. Porém não se devem negligenciar esses fatos, nem seus possíveis impactos na relação entre crescimento, desigualdade e pobreza.

A queda da desigualdade de renda associada à elevação generalizada dos níveis de rendimentos correntes e a retração da pobreza de natureza monetária, observadas neste último período de expansão, são uma evidência da possibilidade de se promover o aumento do excedente com a sua distribuição. Essa perspectiva contraria o argumento apresentado à época sobre a naturalidade dos resultados sociais negativos produzidos durante o acelerado crescimento dos anos de 1960 e 1970².

É fundamental ressaltar que a capacidade de redistribuir os frutos do crescimento no período recente decorre da atuação da política pública, que contou com um cenário de baixa inflação, além da capacidade da expansão econômica em dinamizar o mercado formal de trabalho.

As políticas de valorização do salário mínimo e de transferência de renda somadas ao aumento do emprego formal³ fortaleceram de maneira mais acentuada a renda das famílias dos estratos inferiores. Ademais, a recuperação da economia com combate à evasão fiscal ampliou a arrecadação e a capacidade de gasto do Estado, permitindo que os governos recentes retomassem o financiamento aos investimentos produtivos, em infraestrutura e sociais. Desse modo, a questão distributiva teve relevância na estratégia de crescimento, tendo, no curto prazo, propiciado queda da desigualdade de renda corrente e a redução da pobreza monetária⁴.

No que tange ao ambiente macroeconômico recente observado no Brasil, o período de 2000 a 2002 foi marcado por expressiva entrada de capitais, saldo positivo nas contas capital e financeira do balanço de pagamentos, e por redução do déficit em transações correntes (Tabela 1), reforçada pelo aumento do saldo comercial. Esse movimento permitiu amenizar rapidamente as restrições externas que o país havia passado a conhecer a partir da crise cambial de 1999.

De 2003 a 2007, o superávit em transações correntes e as entradas de capitais permitiram a formação de reservas internacionais, que acabaram por alcançar montante superior ao da dívida pública externa brasileira. A expansão das reservas internacionais foi fundamental para reduzir os constrangimentos impostos pelo balanço de pagamentos ao crescimento da economia brasileira. Vale ressaltar que, ao longo da década de 1980, no bojo da crise da dívida latino-americana, as restrições de financiamento externo e a ausência de divisas internacionais foram fundamentais para a interrupção do crescimento

TABELA I

Saldo em transações correntes e conta capital e financeira, reservas internacionais, dívida externa em relação ao PIB, taxa de câmbio, juros e inflação (%). Brasil, 2000-2012

Ano	Saldo em Transações Correntes*	Saldo em Conta Capital e Financeira*	Reservas Internacionais	Dívida Pública Externa Líquida*	Taxa de Câmbio**	Taxa de Juros***	Inflação****
2000	-3,76	3,00	5,12	8,8	1,95	17,4	4,38
2001	-4,19	4,89	6,48	9,7	2,32	17,3	7,13
2002	-1,51	1,59	7,50	13,0	3,53	19,2	9,90
2003	0,76	0,93	8,92	11,9	2,89	23,3	8,18
2004	1,76	-1,13	7,97	8,7	2,65	16,2	6,56
2005	1,59	-1,07	6,10	3,3	2,34	19,0	4,53
2006	1,25	1,50	7,88	-1,2	2,14	15,1	2,55
2007	0,11	6,52	13,2	-8,2	1,77	11,9	4,38
2008	-1,71	1,78	12,5	-8,6	2,34	12,5	6,16
2009	-1,50	4,40	14,7	-10,4	1,74	9,9	3,67
2010	-2,21	4,66	13,5	-10,1	1,67	9,8	6,40
2011	-2,12	4,54	14,2	-11,6	1,88	11,6	5,81
2012	-2,41	3,23	16,8	-13,5	2,04	8,5	5,14

* Os números negativos indicam saldo negativo.

** Fim de período.

*** Valor acumulado no ano.

**** IPC - FIPE e FIPE.

Fonte: Banco Central e IBGE.

brasileiros⁵. No entanto, a ocorrência da crise de 2008 e a reversão do saldo em transações correntes, apesar de ter impactado na economia brasileira, não implicaram uma restrição de crescimento imposta pela via do balanço de pagamentos.

Em 2009, a situação favorável das contas públicas, a existência de reservas de moeda estrangeira e a manutenção do saldo comercial, garantido em grande medida por uma retração menos acentuada da economia chinesa, viabilizaram a estratégia de ativação da atividade econômica interna pelas políticas de renda e crédito, sustentando a arrecadação e os gastos do setor público e impedindo a consolidação de uma situação de queda dos investimentos. Desse modo, evitou-se que a crise internacional se trasladasse para a economia brasileira, restringindo a contração do produto a dois trimestres e a do emprego formal a quatro meses.

Ao longo da década passada, a incapacidade de sustentar um superávit em transações correntes e as oscilações na conta capital e

[5] Sobre as restrições ao crescimento impostas pelo setor externo por meio do balanço de pagamentos, ver Cruz, P. R. D. C. *Dívida externa e política econômica e padrões de financiamento: a experiência brasileira nos anos setenta*. São Paulo: Brasiliense, 1984; Frenkel, R. e outros. "Shock externo y desequilibrio fiscal: la macroeconomía de América Latina en los ochenta". s.l., Cedes, (relatório para a Cepal), 1991 (mimeo); McCombie, J. S. L. e Thirlwall, A. P., "Economic growth and the balance-of-payments constraint". Great Britain: Macmillan Press, 1994; Prebisch, R. "Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico". In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000, v. 1.

[6] Carneiro, R. "A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula". *Política Econômica em Foco*, Campinas, boletim semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp, 2006.

[7] Banco Central do Brasil. *Relatório de Inflação*, vol. 14, nº 2, jun. 2012.

financeira contribuíram para uma taxa de câmbio instável. Nesse sentido, segundo Carneiro⁶, a taxa de juros acabou exercendo a função de instrumento de controle cambial, elevando nos momentos de déficit corrente a saída de capitais e acabando por ter o objetivo de atenuar a apreciação da taxa de câmbio. O controle cambial, ademais, assumiu o papel de amenizar o potencial inflacionário de uma desvalorização monetária, em razão de a variação cambial ser importante vetor da inflação corrente brasileira, como reconhece o Banco Central do Brasil⁷.

Apesar de a estratégia adotada ter amenizado os efeitos da crise internacional sobre a economia brasileira, nota-se que ela não teve força suficiente para restabelecer o movimento de recomposição do investimento, que havia sido iniciado com o crescimento do período 2005-08. A manutenção do crédito e das políticas de renda garantiu a dinamização da economia lastreada no consumo das famílias, minimizando a possibilidade de recessão econômica.

Cabe ressaltar que os anos de crescimento mais acentuado do produto (2000, 2004 a 2008 e 2010) apresentaram os incrementos mais expressivos do investimento, exceção feita ao ano 2005 (Tabela 2). De 2001 a 2003, o crescimento das exportações com

TABELA 2
Crescimento e participação da demanda no PIB (%). Brasil, 2000-2012

Ano	Consumo		Investimento		Exportação		Importação		PIB Crescimento
	Crescimento	Participação	Crescimento	Participação	Crescimento	Participação	Crescimento	Participação	
2000	2,45	83,5	16,2	18,3	10,6	10,0	13,2	11,7	4,31
2001	1,04	83,3	0,1	18,0	23,7	12,2	16,5	13,5	1,31
2002	1,43	82,3	-7,8	16,2	18,8	14,1	-4,3	12,6	2,66
2003	-0,05	81,3	-1,5	15,8	7,5	15,0	-2,9	12,1	1,15
2004	2,71	79,0	14,7	17,1	15,9	16,4	9,9	12,5	5,71
2005	4,70	80,2	-2,3	16,2	-5,0	15,1	-5,3	11,5	3,16
2006	4,16	80,3	7,5	16,8	-1,3	14,4	3,5	11,5	3,96
2007	5,84	80,2	16,0	18,3	-1,3	13,4	9,6	11,8	6,09
2008	3,81	79,1	18,8	20,7	7,5	13,7	19,6	13,5	5,17
2009	3,71	82,3	-14,1	17,8	-19,9	11,0	-17,6	11,1	-0,33
2010	5,54	80,8	22,0	20,2	6,5	10,9	14,9	11,9	7,53
2011	3,01	81,0	0,1	19,7	12,3	11,9	8,9	12,6	2,73
2012	4,34	83,8	-9,8	17,6	6,5	12,6	11,8	14,0	0,87

Fonte: IBGE; Contas Nacionais.

TABELA 3

Crescimento e participação dos setores no PIB (%). Brasil, 2000-2012

Ano	PIB Agropecuário		PIB Industrial		PIB em Serviços		PIB Crescimento
	Crescimento	Participação	Crescimento	Participação	Crescimento	Participação	
2000	2,72	5,60	4,83	27,7	3,58	66,7	4,31
2001	6,06	5,97	-0,62	26,9	1,90	67,1	1,31
2002	6,58	6,62	2,08	27,1	3,21	66,3	2,66
2003	5,81	7,39	1,28	27,8	0,76	64,8	1,15
2004	2,31	6,91	7,89	30,1	5,00	63,0	5,71
2005	0,30	5,71	2,08	29,3	3,68	65,0	3,16
2006	4,80	5,48	2,21	28,8	4,24	65,8	3,96
2007	4,84	5,56	5,27	27,8	6,14	66,6	6,09
2008	6,32	5,91	4,07	27,9	4,93	66,2	5,17
2009	-3,11	5,63	-5,60	26,8	2,12	67,5	-0,33
2010	6,33	5,30	10,43	28,1	5,49	66,6	7,53
2011	3,90	5,46	1,58	27,5	2,74	67,0	2,73
2012	-2,34	5,24	-0,82	26,3	1,65	68,5	0,87

Fonte: IBGE; Contas Nacionais..

queda das importações foi importante para a sustentação da taxa de crescimento do PIB, mesmo que em um patamar mais baixo. Em 2009, 2011 e 2012, o crescimento do consumo foi decisivo para a manutenção do nível de produto. No entanto, é importante mencionar que nos períodos de aceleração do investimento o consumo também apresentou uma taxa de crescimento maior, porém, em geral, inferior à taxa de crescimento do PIB.

É possível inferir, portanto, que a obtenção de taxas mais elevadas de crescimento do PIB encontra-se relacionada à expansão mais expressiva do investimento. Por outro lado, não se pode negar que o consumo, por ser claramente um componente fundamental do PIB (com participação em torno de 80%), assumiu papel relevante ao proporcionar lastro ao crescimento da produção na década de 2000, especialmente em um contexto de instabilidade econômica internacional como a vivido desde 2009. A demanda, na forma de consumo, foi fundamental para a expansão da produção industrial e para a persistência do crescimento, o qual apresentou taxas mais expressivas quando o investimento se mostrou mais elevado. A análise sob a óptica da produção reforça esse argumento e complementa a presente caracterização da economia brasileira (Tabela 3).

Os resultados das Contas Nacionais apontam para uma correlação positiva entre a aceleração do investimento e o melhor desempenho do PIB industrial, com ocorrência de aumento da participação do setor na composição final do produto. No entanto, essa participação situou-se em torno de 27% e 30% do PIB, o que sinaliza a importância do setor de serviços na geração de renda. Isso não implica que o crescimento esteve exclusivamente associado ao setor de serviços, ainda que se desejasse maior protagonismo da indústria de transformação na dinâmica da economia brasileira.

A aceleração do crescimento do produto nacional tem se mostrado relacionada à expansão da produção industrial. No entanto, desde 2011, o baixo desempenho industrial parece impor baixo dinamismo ao crescimento da economia e permitir a maior expressão do setor de serviços, lastreada no consumo das famílias. A grande importância desse último setor sinaliza, portanto, a fragilidade do crescimento brasileiro, em razão do menor dinamismo da indústria de transformação associado à não reativação sustentada do investimento.

O crescimento da economia brasileira explicita uma das relações mais importantes apontada pela teoria keynesiana: a capacidade do investimento de ampliar a renda corrente. Keynes, na *Teoria geral*⁸, já havia explicitado que as flutuações da renda corrente são altamente influenciadas pelas flutuações do investimento, o qual, por sua vez, é afetado pela expectativa de retorno e pela taxa de juros de referência. Entretanto, em seu *A treatise on money*⁹, Keynes ressalta a importância do ímpeto de investir ser acompanhado de uma expansão do crédito pelo sistema bancário. É nesse sentido que se evidencia a relevância não apenas da redução da taxa de juros de referência ao longo da década e da retomada do investimento, como também da política pública de fomento ao crédito produtivo.

A expansão do crédito foi marcante para a economia brasileira, quase dobrando em relação ao PIB. Por outro lado, a composição entre o crédito ao setor público e ao setor privado permaneceu relativamente estável, com ampla dominância deste último setor. Dentro do setor privado, dois subsetores se destacam por seus movimentos contrários: crédito ao setor industrial e crédito à pessoa física. O crédito à pessoa física expandiu-se de forma muito mais acentuada, tornando-se o principal componente do crédito ao setor privado, em detrimento da participação do crédito industrial. É importante ressaltar que o crédito à pessoa física não significa um financiamento exclusivamente voltado para o consumo. Na verdade, esse crédito pode ser utilizado em pequenas manufaturas ou empreendimentos comerciais¹⁰.

Na Tabela 4 também se evidencia a elevação do crédito fornecido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), especialmente no período de expansão dos investimentos, o que

[8] Keynes, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1936], p. 340.

[9] Idem. *A treatise on money. The collected writings of John Maynard Keynes*. Cambridge: MacMillan, 1971 [1930], vol. 5 e 6.

[10] Apesar desse cenário de expansão do crédito, sobretudo do crédito diretamente voltado à população, como demonstram Feltrim, L. E. Ventura, E. e Dodl, A. B. *Perspectivas e desafios para a inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes autores*. Banco Central do Brasil, 2009, a economia brasileira é pouco bancarizada, mesmo após a expansão recente. Segundo os autores, apenas 51% da população brasileira tem conta-corrente ou conta poupança. Ao se observar a parcela da população que ganha até um salário mínimo, esse valor é de apenas 24%. Isso indica que a continuidade do crescimento econômico e da renda pode ser fortalecida por uma expansão do crédito como fonte de dinamismo econômico.

TABELA 4

Relação entre crédito e PIB e composição do crédito (%). Brasil, 2000-2012

Ano	Crédito/PIB	Crédito do BNDES/PIB	Composição do crédito total		Composição do crédito ao setor privado					
			Crédito ao setor público	Crédito ao setor privado	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoa física	Outros
2000	28,3	5,24	3,93	96,1	27,9	18,2	8,8	10,3	19,8	15,0
2001	26,8	5,42	2,96	97,0	30,6	7,42	8,1	11,3	24,0	18,6
2002	24,2	6,32	3,55	96,4	31,7	6,58	9,5	10,9	22,4	19,0
2003	26,2	5,89	3,58	96,4	29,0	6,20	11,7	10,7	24,5	17,8
2004	26,9	5,67	3,85	96,1	26,0	5,37	12,2	11,4	28,5	16,5
2005	28,1	5,78	3,39	96,6	23,7	4,96	11,2	11,0	32,2	16,9
2006	30,7	5,87	2,58	97,4	23,1	5,00	10,9	11,0	33,0	17,0
2007	33,4	6,01	2,01	98,0	23,3	5,00	9,7	10,6	34,3	17,0
2008	40,8	6,90	2,22	97,8	24,7	5,27	8,9	10,4	32,5	18,3
2009	44,4	8,74	4,17	95,8	22,5	6,78	8,3	10,1	34,1	18,3
2010	45,2	9,49	3,97	96,0	22,0	8,47	7,6	10,5	33,5	17,9
2011	49,0	10,1	4,02	96,0	21,5	10,3	7,2	10,7	32,5	17,8
2012	53,5	10,7	5,04	95,0	20,6	12,4	7,6	10,1	31,2	18,1

Fonte: Banco Central do Brasil.

demonstra a importância desse banco público para o financiamento de longo prazo no país.

Em síntese, o crescimento brasileiro esteve associado à retomada do investimento, ao menos até 2008. Nos anos em que houve aceleração dos investimentos e aumento dos empréstimos pelo BNDES, o país apresentou taxas de crescimento do PIB mais expressivas. Outros fatores, como o saldo comercial e o aquecimento do consumo, exerceram papel importante na sustentação do nível de atividade econômica corrente, mas não se pode afirmar que esses possam exercer a função de fonte primária de dinamismo de médio e longo prazo. É razoável afirmar que o saldo comercial e, especialmente, o consumo são fontes de demanda importantes para sustentar o crescimento. No entanto, é a elevação do investimento, no longo prazo, que garante a expansão sustentada da economia a taxas mais elevadas. As dificuldades encontradas para elevar a taxa de crescimento desde 2011 dão evidências da relevância do investimento para melhorar o desempenho da atividade econômica.

Mesmo apresentando um desempenho relativamente baixo, o crescimento lastreou o processo de recomposição do mercado de trabalho formal e da renda das famílias, tendo favorecido relativamente mais

[11] Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social, no início de seu lançamento, o programa Bolsa Família atendia a 3,6 milhões de famílias. Em 2013 os beneficiários do programa passaram para 13,8 milhões de famílias, com um orçamento de R\$ 24 bilhões, ante R\$ 7,4 bilhões de 2004. Ver Campello, T. e Neri, M. C. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

[12] Sobre a queda recente da desigualdade da distribuição de renda corrente, ver Barros, R. P.; Carvalho, M. Franco e S., Mendonça, R. S. "Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira". *Parcerias Estratégicas*, Brasília, vol. 22, CGEE, 2006; Paes de Barros, R. e outros. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: Ipea, 2006, cap. 8; Soares, S. S. D. "Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004". Brasília: Ipea, 2006, TD 1166.; e Dedecca, op. cit., 2013.

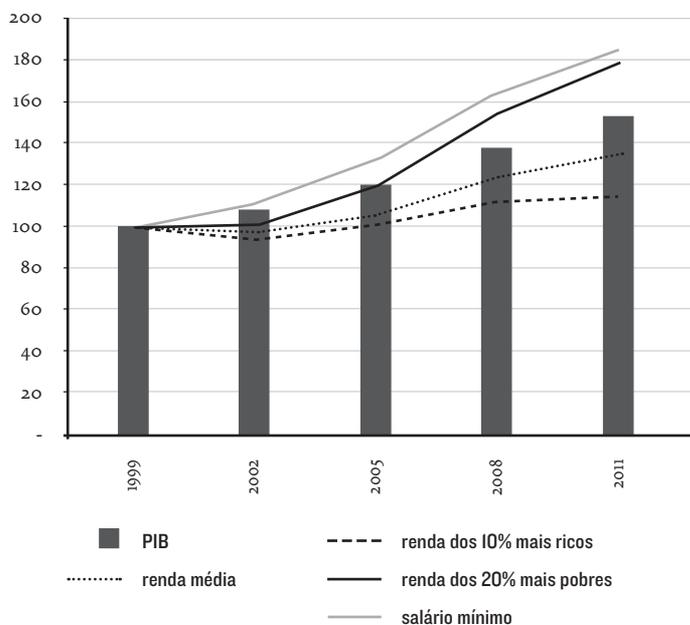
aquelas pertencentes aos estratos inferiores da distribuição. Ademais, deu sustentação à institucionalização de algumas políticas públicas, como a valorização do salário mínimo e a transferência de renda — o programa Bolsa Família¹¹. As políticas de renda associadas à ampliação do emprego formal e do crédito explicaram o processo de redução da desigualdade de renda corrente e da pobreza de natureza monetária, atenuando características sociais desfavoráveis de raízes históricas e estruturais do Brasil.

DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL DOS ANOS 2000

A especificidade do crescimento ocorrido na década passada consiste no fato de que seus frutos permitiram a elevação generalizada da renda corrente das famílias, com destaque para a maior intensidade entre aquelas pertencentes aos estratos inferiores da distribuição. Esse fenômeno possibilitou a redução da desigualdade de renda de renda corrente e o aumento da participação dos mais pobres na massa de renda das famílias¹².

O Gráfico 1 mostra que o crescimento da renda se deu *pari passu* ao incremento do PIB e de maneira mais acentuada a partir de 2003.

GRÁFICO I
Evolução do Produto Interno Bruto e do rendimento familiar per capita (%)
Brasil, 1999-2001*



Fontes: PIB – Contas Nacionais, IBGE; Rendimentos – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD; Salário Mínimo – Ministério do Trabalho e Emprego.

* Deflator utilizado para cálculo dos rendimentos reais e do salário mínimo: INPC.

A partir desse ano ocorreu uma expansão da renda da população mais pobre (50% mais pobres da distribuição) em ritmo mais elevado que o observado entre os 10% mais ricos e na média nacional. Os resultados revelam a estreita relação entre o ganho de renda das famílias mais pobres e o salário mínimo, e entre o rendimento médio e a evolução do PIB.

O aumento mais expressivo da renda dos estratos inferiores teve influência na alteração da distribuição da massa de renda das famílias (Tabela 5). No entanto, nota-se que a elevação da participação dos es-

TABELA 5
Indicadores de rendimento familiar per capita. Brasil, 1999-2011

5.1. Rendimentos reais

	1999	2002	2005	2008	2011	%a.a. 2002-2011
10-	100	98	116	152	172	6,5
20	100	100	119	154	177	6,5
30	100	102	120	154	174	6,1
40	100	101	118	150	168	5,8
50	100	105	120	152	171	5,6
60	100	103	116	145	160	5,0
70	100	100	113	136	148	4,4
80	100	98	109	128	137	3,8
90	100	95	103	119	125	3,1
10+	100	94	101	111	114	2,2
Média	100	97	105	123	134	3,7
Salário Mínimo	100	110	132	163	184	5,9
PIB	100	108	120	139	153	3,9

5.2. Indicadores de concentração

	1999	2002	2005	2008	2011
Gini	0,60033	0,59326	0,57457	0,55422	0,53347
T Theil	0,74217	0,72414	0,68101	0,63815	0,58015

5.3. Distribuição da massa de rendimentos

	1999	2002	2005	2008	2011	%a.a. 2002-2011
10-	1,5	1,5	1,6	1,8	1,8	9,0
20	2,4	2,7	3,0	3,2	3,4	9,2
30	3,1	3,3	3,7	4,1	4,0	8,7
40	4,3	4,6	5,0	5,4	5,5	8,6
50	4,2	5,4	4,7	6,3	6,9	9,5
60	6,4	5,7	7,0	6,0	5,8	7,0
70	8,3	8,1	8,6	8,7	9,0	7,8
80	11,2	10,5	10,7	10,8	11,1	7,2
90	17,2	16,7	15,9	15,9	16,1	6,1
10+	9,1	9,6	9,5	9,1	8,4	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	6,6

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração própria.

tratos inferiores não se mostrou suficiente para alterar estruturalmente a distribuição da renda no Brasil, resultado decisivo para explicar a ocorrência da elevada desigualdade de renda corrente no início da década de 2010. Entre 2002 e 2011, a concentração da distribuição da renda das famílias, medida pelo índice de Gini, variou de 0,593 para 0,533, evidenciando a recorrência de uma desigualdade em patamar ainda bastante elevado.

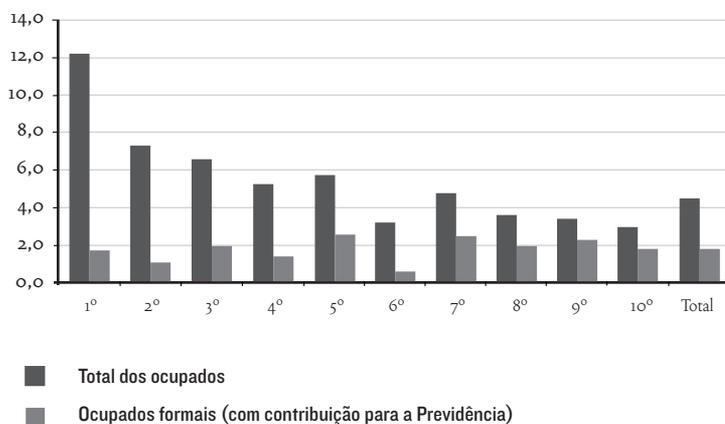
Ainda quanto à evolução da massa de rendimentos das famílias, cabe destacar seu aumento expressivo ao longo do período, ao redor de 9% a.a. para os estratos inferiores. O aumento mais acentuado da massa de rendimentos desses estratos esteve relacionado ao salário mínimo, como já apontado, mas também à geração de empregos formais, na sua maioria com remuneração próxima ao piso legal (ver Gráfico 2).

Mesmo não se verificando uma mudança estrutural na distribuição, a elevação do nível de renda corrente das famílias mais pobres alterou a estrutura de gastos dessas famílias em relação às mais abastadas, como pode ser observado na Tabela 6. Destaca-se que famílias mais pobres tiveram aumento mais expressivo dos gastos com lazer e vestuário relativamente aos gastos das famílias mais ricas.

Observa-se o incremento generalizado dos gastos com transportes (decorrente do aumento dos preços dos combustíveis e do aumento do preço do petróleo no mercado internacional), dos rela-

GRÁFICO 2

Taxa média anual de crescimento do emprego segundo intervalos decíclicos. Brasil, 2001-2011



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, PNAD. Microdados. Elaboração própria..

cionados à habitação (explicados pela ampliação do crédito público para aquisição da casa própria) e dos bens eletrônicos (decorrente da queda de preços garantida pela valorização cambial e pela política chinesa de barateamento desses bens no mercado internacional, além das políticas de desoneração fiscal sobre diversos bens e da ampliação do crédito pessoal).

Outra importante implicação, que pode ser compreendida a partir dos números fornecidos na Tabela 6, reside nas reduções sistemáticas dos gastos proporcionais à renda com alimentação à medida que a renda se amplia. Por outro lado, gastos com transportes e despesas financeiras tornam-se mais expressivos com o aumento da renda, sinalizando perfis de consumo distintos entre os diversos estratos.

A redução dos gastos com saúde proporcionalmente à renda no período analisado para todos os estratos decorre do aumento do total da renda corrente. No entanto, isso não significa que o acesso à saúde não seja diferenciado entre os estratos de renda. As famílias mais abastadas têm acesso ao sistema de saúde privado, enquanto as famílias mais pobres recorrem apenas ao sistema público.

Ademais, cabe destacar que a redução do índice de Gini para a renda corrente proveniente de todas as fontes teve forte vinculação com a recomposição do emprego formal combinada à política de valorização do salário mínimo, isto é, com a melhora relativa das condições de emprego no mercado de trabalho brasileiro nesse período (ver Gráfico 3).

A centralidade das políticas públicas para a queda da desigualdade de renda corrente explica também a de redução da pobreza de natureza monetária. O Gráfico 4 demonstra esse movimento a partir de três

TABELA 6

Participação das despesas domiciliares segundo grupos de despesa e intervalos decíclicos. Brasil, 2003-2009

2003-2004

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total
Transportes coletivos e pessoais	6,3	6,8	6,9	6,6	8,5	9,7	10,7	12,2	15,4	15,8	13,3
Alimentação dentro e fora do domicílio	32,1	30,7	28,3	28,0	25,5	22,9	22,2	19,8	16,4	10,5	16,9
Saúde	13,8	14,8	15,6	16,1	14,9	14,6	14,6	13,4	13,7	12,3	13,4
Habitação e aluguel	30,0	30,0	30,2	30,5	31,8	32,9	31,5	32,2	30,0	34,0	32,4
Lazer	0,7	0,7	0,9	1,0	1,0	1,3	1,5	1,9	2,1	2,4	1,9
Vestuário	4,7	4,8	5,2	5,0	5,1	5,4	5,2	5,1	4,8	3,3	4,3
Despesa financeira	1,5	1,0	1,4	1,4	1,7	2,1	2,5	3,3	4,1	6,4	4,3
Equipamentos eletrônicos	2,7	2,9	2,7	2,6	2,4	2,1	1,9	1,8	1,8	1,2	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2003-2004

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º	10º	Total
Transportes coletivos e pessoais	8,7	9,4	10,6	11,1	12,8	13,8	15,5	16,6	17,9	19,2	16,3
Alimentação dentro e fora do domicílio	31,5	30,3	28,0	26,9	25,2	23,0	21,7	18,9	16,3	11,1	18,1
Saúde	5,3	5,9	6,0	6,5	6,3	6,6	6,2	6,1	6,1	6,3	6,2
Habitação e aluguel	33,5	33,0	33,9	33,2	33,0	33,2	32,9	34,1	34,4	37,1	34,9
Lazer	1,4	1,5	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	2,1	2,4	2,4	2,2
Vestuário	5,8	5,6	5,7	5,5	5,6	5,8	5,5	5,4	4,7	3,8	4,8
Despesa financeira	1,4	2,2	2,2	2,8	2,9	3,5	3,6	4,1	4,7	5,6	4,3
Equipamentos eletrônicos	3,0	2,7	2,9	2,8	2,5	2,1	2,2	2,3	2,0	1,8	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

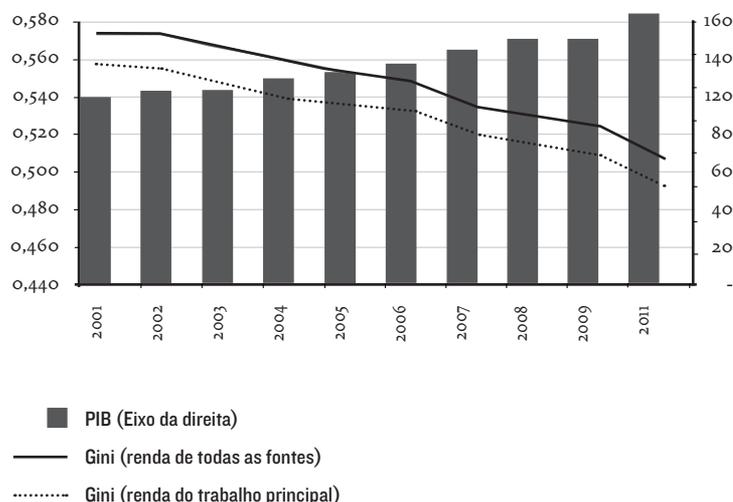
Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares — POF — IBGE.

conceitos ou linhas de pobreza. O primeiro conceito parte de uma definição institucional de extrema pobreza, concebida pelo Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em 2011.

De forma sintética, o PBSM tem por objetivo eliminar a condição de pobreza extrema até 2014, por meio da garantia de renda mínima e da ampliação do acesso aos bens públicos mais fundamentais para

GRÁFICO 3

Evolução do Produto Interno Bruto e do Gini. Brasil, 2001-2011



Fonte: Contas nacionais e Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio — IBGE.

a qualidade das condições de vida dessa população, como: educação, saúde, inserção produtiva, habitação, saneamento e assistência social¹³. A partir de um critério monetário para a definição da extrema pobreza, R\$ 70,00 para a renda familiar per capita, o programa realiza a transferência de renda e procura ampliar o acesso a bens e serviços públicos de sua população-alvo.

O segundo conceito parte de uma definição da Constituição Federal de 1988, que estabelece que, no Brasil, o cidadão que auferir renda familiar per capita inferior à metade de um salário mínimo encontra-se em condição de pobreza e está habilitado ao acesso a alguns programas de renda associados à previdência e à proteção social.

Por fim, o terceiro e último conceito propõe a utilização da referência de meio salário mínimo de 2001 como exercício para identificar o comportamento da pobreza caso esse salário-base fosse corrigido apenas pela inflação. Esse critério não leva em conta a política pública de valorização do piso mínimo legal como no caso do segundo conceito.

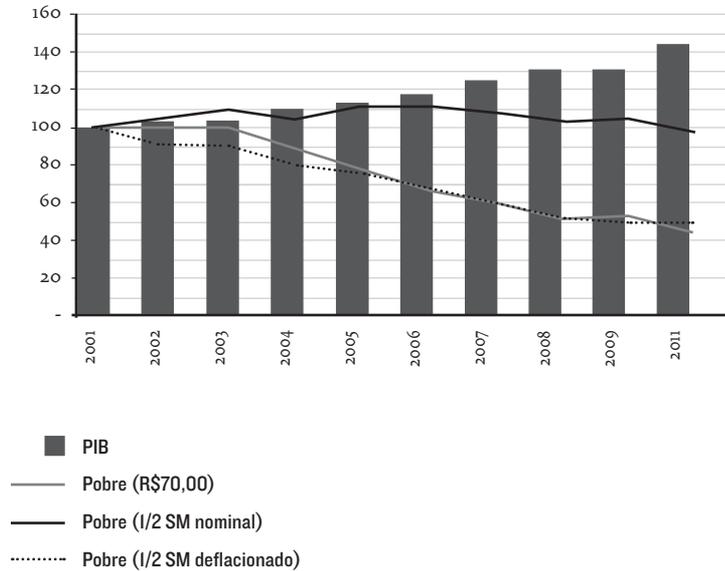
As informações apresentadas no Gráfico 4 evidenciam a queda da população em situação de extrema pobreza, que reduziu-se à metade entre 2001 e 2011. Ao se observar o comportamento da pobreza com referência ao poder de compra do salário mínimo de 2001 corrigido pela inflação do período, também se observa que a diminuição do número de pessoas pobres foi acentuada.

O comportamento estável do número de pobres pelo critério de meio salário mínimo nominal indica que a adoção de uma linha de

[13] As principais informações institucionais do programa podem ser acessadas no portal <http://www.brasilsemiseria.gov.br/>.

GRÁFICO 4

Evolução do Produto Interno Bruto e da pobreza. Brasil, 2001-2011



pobreza associada ao piso básico de remuneração do mercado de trabalho tornaria mais complexo o processo de redução da pobreza de natureza monetária mostrado pelos dois critérios anteriores. Além disso, demonstra a sensibilidade da extensão da pobreza à mudança de indicadores.

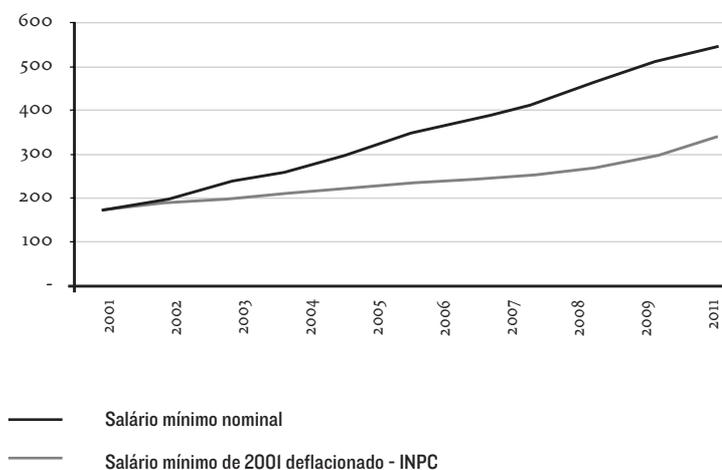
O Gráfico 5 apresenta a evolução do salário mínimo de 2001 deflacionado pelo INPC e o salário mínimo nominal, que efetivamente foi adotado pelo Estado como referência da política de valorização real do piso mínimo legal no Brasil. Essas informações sinalizam que a política de valorização do salário mínimo se mostrou desfavorável ao indicador de pobreza monetária que utiliza o valor nominal do salário mínimo, mas de suma importância sob o aspecto social e político para a redução da pobreza, pois grande parcela da população que recebe o mínimo legal conseguiu, devido à política de valorização, sair da pobreza.

Pode-se dizer que o salário mínimo nominal não é um parâmetro adequado para se dimensionar a pobreza monetária, justamente por ter sido objeto de uma política de valorização. A linha de pobreza relacionada ao salário mínimo de 2001 em termos reais parece ser um indicador mais ajustado para mostrar que a pobreza de natureza monetária se reduziu.

Duas observações a respeito da adoção desse último critério, no entanto, merecem destaque. A primeira decorre da não atualização da linha de pobreza monetária ao não considerar o aumento médio de renda da população, isto é, a referência monetária que

GRÁFICO 5

Evolução do salário mínimo nominal e deflacionado. Brasil, 2001-2011



define a pobreza se mantém estancado, mesmo com uma melhora geral da renda no país. Assim, seria recomendável que a referência monetária fosse corrigida, ao menos, segundo a evolução do PIB, tomando-se esta um indicador médio da evolução de bem-estar da população brasileira. A outra se refere à dimensão restrita do critério da renda corrente para definição da condição de pobreza, devido ao fato de ela não considerar que o grau de desenvolvimento socioeconômico torna mais complexa a noção de bem-estar por incorporar um conjunto de bens e serviços públicos parcialmente ou totalmente *desmercantilizados*¹⁴.

Os Gráficos 6 e 7, além de apresentarem alguns indicadores de acesso ao consumo atendido pelo mercado, trazem informações sobre a condição de vida das populações pobre e extremamente pobres, permitindo-se avaliar algumas insuficiências não associadas à dimensão da renda.

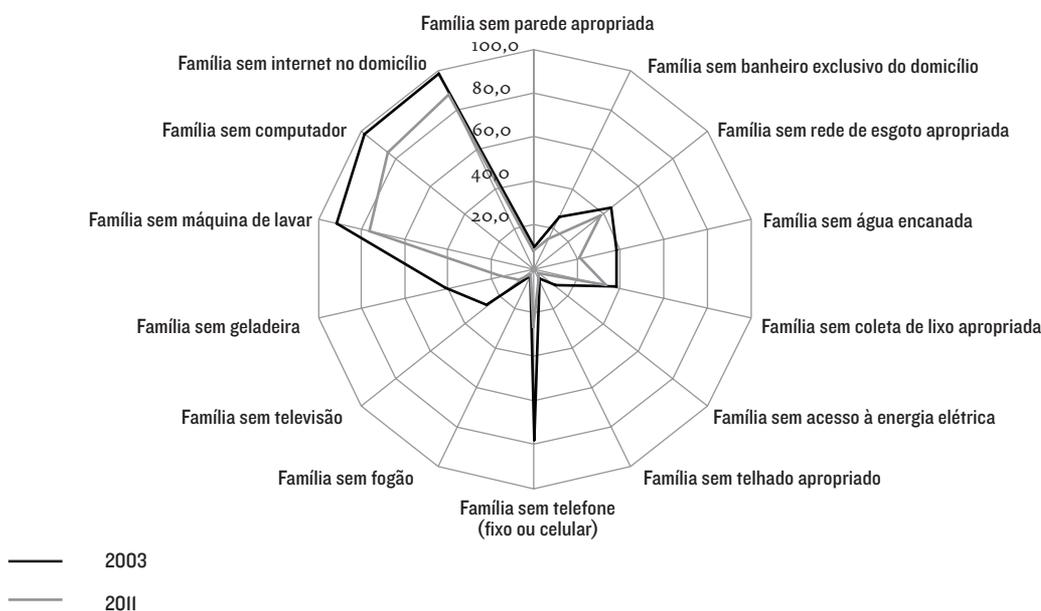
Em geral as informações apontam para uma alteração positiva tanto para a dimensão das condições de vida como do consumo dessas populações. Ademais, demonstram que as condições de extrema pobreza e de pobreza, nas dimensões estudadas, apresentam a mesma forma, diferindo-se apenas em nível, isto é, a população extremamente pobre apresenta relativamente os mesmos problemas de insuficiência que a população pobre, porém em grau mais elevado.

Mesmo que limitada, fica evidente a melhora desses indicadores, especialmente aquela relacionada ao consumo de bens cuja origem está no mercado, que tem o acesso permitido pela ampliação do emprego, da renda e do crédito. No entanto, os dados não mostram uma alteração estrutural das condições de vida dessas populações.

[14] Sobre a abordagem das dimensões da desigualdade, ver Kuznets, S. "Economic growth and income inequality". *The American Economic Review*, Nova York, vol. 45, nº 1, mar. 1955, American Economic Association, e Kuznets, S. "Remarks". In: M. Moss. *The measurement of economic and social performance*. Nova York: National Bureau of Economics Research/ Columbia University Press, 1973.

GRÁFICO 6

Evolução dos indicadores de condição de vida e de consumo para a população em extrema pobreza (R\$ 70,00 por mês per capita). Brasil, 2003-2011



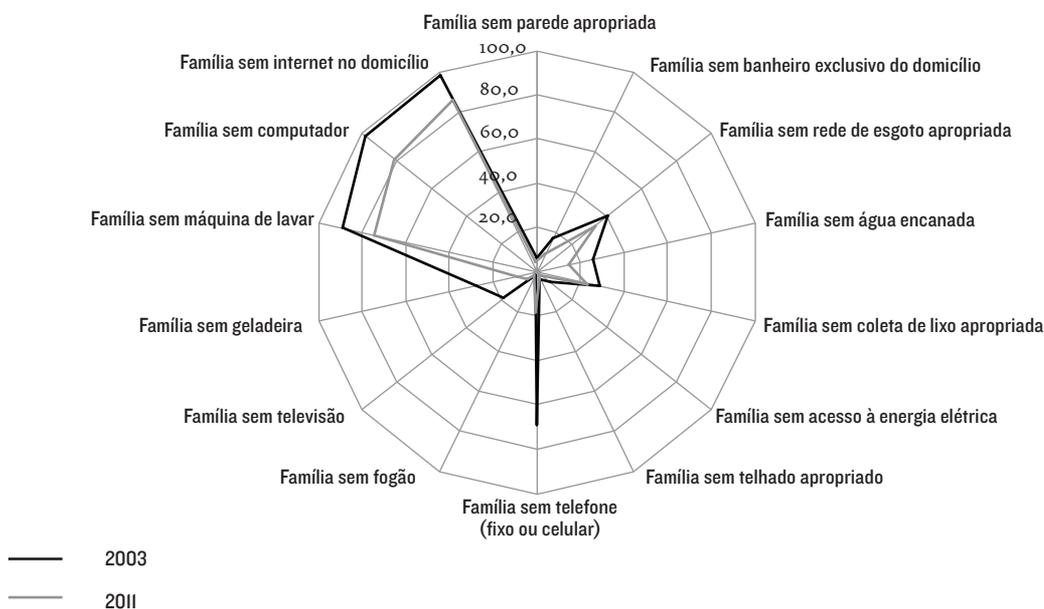
Ademais, apesar da melhora, os indicadores de acesso a bens como computador, internet, máquina de lavar e telefone pela população mais pobre evidenciam a condição desfavorável dessas pessoas sob a óptica do consumo atrelado à renda. É possível inferir que a sustentação do crescimento do consumo e a ampliação do nível de crédito, apresentados na seção anterior, não se refletiram de maneira significativa para a população mais pobre da mesma forma que o dado agregado demonstrou.

No que tange ao acesso a bens oferecidos pelo Estado, como saneamento básico, água encanada e coleta de lixo, observa-se que grande parcela dessa população ainda se encontra em condição desfavorável e complexa, o que remete a problemas que vão além dos acarretados pela baixa renda.

Em resumo, a relação entre crescimento e redução da desigualdade e da pobreza se mostrou virtuosa neste início de século. No entanto, ficou evidente que o caminho a ser percorrido pelo Brasil na luta pela transformação estrutural, historicamente construída, da condição de desigualdade e de pobreza é longo e complexo. Para se alcançar esse objetivo será exigido grande esforço do poder público em dar continuidade ao crescimento da economia, bem como em fortalecer e ampliar sua ação no campo das políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade.

GRÁFICO 7

Evolução dos indicadores de condição de vida e de consumo para a população pobre (1/2 salário mínimo por mês per capita). Brasil, 2003-2011



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada da economia a partir de 2004 foi marcada pela redução da desigualdade de renda corrente e da pobreza de natureza monetária. Ademais, esse movimento se processou em um ambiente político de consolidação do regime democrático.

Esse resultado se diferencia daquele conhecido nas décadas de 1960 e 1970, quando o espetacular crescimento foi acompanhado pelo incremento da desigualdade e pela redução limitada da pobreza, sob o contexto de regime militar autoritário. A herança social desfavorável do crescimento foi reforçada nas décadas de 1980 e 1990, quando a crise da dívida externa e a inflação interna foram acompanhadas da estagnação econômica, do produto e da renda. Só a partir de 1994, com a estabilização econômica, reabriu-se a perspectiva de crescimento e de enfrentamento dos problemas sociais acumulados.

A atuação da política pública foi um vetor fundamental na trajetória recente do desenvolvimento social, que se traduziu na redução dos níveis de pobreza e de desigualdade na sociedade brasileira na década de 2000. Esse processo apresenta-se como um marco ao se reconhecer que “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”¹⁵.

[15] Keynes, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, op. cit., 1996 [1936], p. 340.

Para alcançar essas mudanças na sociedade brasileira, duas condições se mostraram importantes: a reativação da capacidade de investimento tanto público como privado e o fortalecimento do consumo, particularmente dos estratos de menor renda. Ambas as condições têm sido decisivas no enfrentamento da crise internacional pelo país. Os bancos públicos, especialmente o BNDES, tiveram papel decisivo no financiamento dos investimentos realizados ao longo da década. O aumento do nível de crédito, o Programa Bolsa Família e a política de valorização do salário mínimo foram essenciais para a elevação da renda e, em consequência, do consumo e do nível de demanda agregada. A ampliação dos investimentos em infraestrutura e das políticas sociais reforçou o processo de crescimento, apesar de ainda se situarem em patamares aquém do requerido para um processo de transformação socioeconômica de natureza estrutural.

É evidente que a manutenção das políticas de financiamento e renda desde a emergência da crise em 2008 foi decisiva para a sustentação do crescimento nos últimos anos. Porém, como este artigo revela, a reativação sustentada do investimento como elemento determinante do crescimento ainda constitui um desafio para o país.

A perda de participação da indústria de transformação e a queda da capacidade de geração de postos formais de trabalho a partir de 2011 indicam restrições à continuidade de um crescimento ancorado no consumo e no crédito. A contribuição desses fatores somente se apresenta de forma continuada se houver retomada consistente do investimento e reativação da base industrial. Caso isso não ocorra, é provável que o país conheça, de um lado, a persistência de um crescimento residual e, de outro, a contenção do movimento de queda da desigualdade de renda corrente e da pobreza.

Em suma, como apontavam os críticos da política de crescimento dos anos de 1960 a 1980, uma expansão sustentada com distribuição de renda corrente e redução da pobreza dependerá da capacidade de o país consolidar um padrão de investimento produtivo e em infraestrutura econômica e social. As condições econômicas internas são favoráveis a essa estratégia. Resta saber se o país saberá convergir os interesses políticos nessa direção e se as restrições da economia internacional tenderão a ser superadas.

Recebido para publicação
em 9 de setembro de 2013.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

98, março 2014

pp. 23-41

CLAUDIO SALVADORI DEDECCA é professor titular no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Brasil.

CASSIANO JOSÉ BEZERRA MARQUES TROVÃO é doutorando em Desenvolvimento Econômico na Unicamp.

LEONARDO FLAUZINO DE SOUZA é doutorando em Teoria Econômica na Unicamp.