

O Brasil é um país com uma diversidade incrível e com desigualdade alarmante desde séculos atrás até os dias de hoje. Na verdade, existem inúmeros 'Brasis' quando tratamos das desigualdades. Tais diferenças são inter-regionais e intra-regionais. Neste volume, que é o décimo-segundo da série Desigualdades Regionais e as Políticas Públicas, trataremos de vários tipos de desigualdades, como: política, social, gênero, desenvolvimento econômico, terra, qualidade de vida, educacional e informalidade no mercado de trabalho.

O esforço de tratar das desigualdades no país, possibilita-nos compreender melhor os efeitos deste fenômeno que prejudica o fortalecimento da sociedade brasileira e nos auxilia a encontrar caminhos alternativos para continuar a acreditar num país mais justo e solidário.

DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os 'Brasis' e suas Desigualdades

Artur Zimmerman (organizador e co-autor)
 Ana Cláudia Polato e Fava
 Ana Luísa Gouvêa Abras
 Caio César Cristófal
 Diego Sanches Corrêa
 Gerardo Alberto Silva
 Ivan Filipe Almeida Lopes Fernandes
 Kevin Campos Correia
 Lorena Oliveira Campos Forato
 Marcos Barcellos de Souza
 Marina Pereira Silva
 Mônica Schröder
 Mônica Yukie Kuwahara
 Vladimir Fernandes Maciel
 Wilson Mesquita de Almeida



OS ‘BRASIS’ E SUAS DESIGUALDADES

ARTUR ZIMERMAN

(Organização)

Série:

DESIGUALDADE REGIONAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



Santo André

2017

EQUIPE EDITORIAL:

Realização

Pró-reitoria de Extensão - UFABC

Daniel Pansarelli – Pró-reitor

Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo – Pró-reitor adjunto

Lilian Santos Leite Menezes – chefe da Divisão de Extensão e Divulgação Científica

Coordenação geral

Artur Zimmerman

Conselho Editorial

Ana Maria Dietrich

Guilherme de Oliveira Lima Cagliari Marques

Luciana Pereira

Preparação de originais e revisão

Kevin Campos Correia

Marina Pereira Silva

Capa e Arte

Kevin Campos Correia

Johnny Seron Bispo

CATALOGAÇÃO NA FONTE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
Responsável: Mariléia Aparecida de Paula CRB: 8/8530

Os 'Brasis' e suas desigualdades / Organizado por Artur Zimmerman — Santo André,
SP : Universidade Federal do ABC, 2017.

180 p. : il. - (Desigualdade regional e as políticas públicas ; v. 12)

Disponível em: portal.biblioteca.ufabc.edu.br/publicacoes

ISBN: 9788565212700

1. Desigualdades Sociais - Brasil. 2. Políticas Públicas - Brasil. I. Zimmerman, Artur,
org. II. Série.

CDD 22 ed. – 361.610981

AGRADECIMENTOS

Este livro é resultado do projeto de extensão Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, que vem sendo realizado na Universidade Federal do ABC, desde o ano de 2012 até o presente, anualmente. O tema sobre “Os ‘*Brasis*’ e suas desigualdades” é resultado de apresentação de duas mesas ocorridas em 01 de junho e 22 de setembro de 2017, no campus de São Bernardo do Campo, São Paulo.

Tivemos vários colaboradores e apoiadores desta ideia que se tornou livro, além de filme, disponibilizado no *blog* do projeto, e acessado pelo *link* desigualdaderegionalufabc.wordpress.com. A equipe da Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFABC foi fundamental nesse esforço, desde a figura do pró-reitor, professor Daniel Pansarelli, do pró-reitor adjunto Adalberto Mantovani, passando pelos servidores desse setor, Lilian Menezes, Glória Oliveira, Ronny Mattos, Monalisa Barbosa, dentre outros.

Os membros da Editora da UFABC, por meio de sua coordenadora, professora Adriana Capuano de Oliveira, sucedendo Maria Gabriela Marinho, e de seu colaborador Cleiton Klechen, auxiliaram à continuidade da publicação dos livros no âmbito do Projeto de Extensão em destaque.

No ano de 2017, especificamente, tivemos dificuldades orçamentárias devido à crise nacional e o projeto não recebeu recursos ou bolsistas da UFABC. No entanto, é em momento de crise que vemos a superação e a realização de atividades de forma criativa. Os voluntários que acreditaram neste projeto e auxiliaram sua ocorrência são mencionados a seguir: Kevin e Marina foram fundamentais para a execução do projeto no dia a dia e tiveram participação variada, desde o planejamento detalhado, seguindo para a preparação dos encontros, a logística, e o pós-preparo. Eles alimentaram o *blog* do projeto, que foi criado pelo Johnny Seron Bispo e Leonara Almeida (antigos bolsistas deste projeto) que serve como nosso cartão de visitas frente ao público geral. Apenas palavras não bastariam para agradecer aos alunos atuais e aos que os antecederam pois, com garra e coragem, ficaram frente a este inovador projeto. Além disso, eles participam de um dos capítulos como coautores, já que estão no mestrado e têm muito a contribuir. Outros alunos voluntários nos auxiliaram imensamente.

Pela dificuldade financeira encontrada no país, não houve em 2017 verba de passagens aéreas e diárias da Universidade Federal do ABC (UFABC) para trazer à universidade especialistas regionais de temas tratados durante os encontros, e alteramos a configuração especificamente para este ano, trazendo especialistas da UFABC que trataram de desigualdades variadas por todo o país. Além disso, o apoio de divulgação dos bacharelados da área de

humanidades e ciências sociais, e dos programas de pós-graduação Políticas Públicas, Ciências Humanas e Sociais, e Planejamento e Gestão do Território, engrandeceu ainda mais este projeto de extensão, já que serviu como ponte entre os pilares de nossa tarefa em ensino, pesquisa e extensão.

Não poderíamos deixar de mencionar todos os professores e autores que participaram deste projeto de extensão, em especial os ocorridos em 01 de junho de 2017 e 22 de setembro de 2017, cujo tema é o nome do livro, ou seja, *Os 'Brasis' e suas desigualdades*. Em ordem alfabética, primeiramente, os que apresentaram trabalho nos dois eventos: Ana Claudia Polato e Fava, Ana Luíza Gouvêa Abras, Artur Zimmerman, Diego Sanches Corrêa, Gerardo Alberto Silva, Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes, Mônica Yukie Kuwahara, Wilson Mesquita de Almeida. Ainda agradecemos aos demais coautores que auxiliaram na produção dos *papers*, a seguir: Caio César Cristófaló, Kevin Campos Correia, Lorena Oliveira Campos Forato, Marcos Barcellos de Souza, Marina Pereira Silva, Mônica Schröder, Vladimir Fernandes Maciel.

O professor Wilson Mesquita de Almeida analisa as desigualdades educacionais no primeiro capítulo, desde a educação básica até o acesso à educação superior no Brasil, inclusive tratando da relação da educação com a renda familiar e cor de pele, e o que pode ser feito a respeito de políticas públicas educacionais que incluam as diferentes camadas da população e tenham qualidade.

No segundo capítulo, especificamente, é analisada a educação superior no Brasil, no âmbito regional, referente ao período 2002-2014, pelos professores Gerardo Alberto Silva e Marcos Barcellos de Souza, quando houve expansão deste nível de escolaridade.

O terceiro capítulo trata da desigualdade de gênero e desenvolvimento econômico pelas professoras Ana Claudia Polato e Fava e Mônica Schröder e pela graduanda Lorena Oliveira Campos Forato. A relação entre estas duas variáveis, para compreender o que leva o que a ocorrer é o direcionamento da proposta, inclusive com o papel da mulher dentro da família e no meio rural.

O quarto capítulo investiga se há relação entre desigualdade econômica e regimes políticos, e qual seria, trazendo ao debate o conceito de globalização e igualmente dando uma abordagem empírica aos estudos, para que o leitor melhor compreenda tais questões. A pesquisa foi realizada pelo professor Ivan Filipe Almeida Lopes Fernandes e pelo mestre Caio César Cristófaló.

O capítulo cinco trata da desigualdade de terra, dos dados equivocados sobre população rural e urbana, da América Latina como região que mais concentra terra no mundo, e do Brasil

e suas regiões no contexto da desigual repartição de terras entre os que nela trabalham e se sustentam e os proprietários (grandes e pequenos), reforma agrária nos diferentes governos democráticos, e a reação violenta de certos grupos organizados. Escrito pelo professor Artur Zimmerman e os mestrandos Kevin Campos Correia e Marina Pereira Silva.

Em seguida, a professora Ana Luísa Gouvêa Abras discorre sobre a desigualdade e a informalidade no mercado de trabalho. Aparentemente, a forma de redução das desigualdades (inclusive a de renda) perpassa o trabalho (seja formal ou informal), que é o meio com que as famílias podem sair da pobreza, almejando pela qualidade de vida. E este elo é tratado neste capítulo.

O outro meio para escapar da pobreza é temporário e é estudado pelo professor Diego Correa Sanches no capítulo seis, onde analisa a relação entre os programas de transferência de renda e a desigualdade social no Brasil. O texto traz a evolução dos sistemas de transferência de renda e a preocupação com a redução constante da pobreza e da desigualdade num país conhecido por seus paradoxos e diferenças, onde o país pode ser considerado rico, com uma imensa população pobre, o que não deixa de ser uma contradição.

Após os temas da redução da pobreza e da desigualdade de renda serem tratados, os professores Mônica Yukie Kuwahara e Vladimir Fernandes Maciel debruçam-se sobre a desigualdade na qualidade de vida, abordando elementos que tratam da mensuração deste indicador, retratando melhor do que mensurações existentes este fenômeno, tão caro para todos os cidadãos, que é a qualidade de vida.

Espera-se que, com essa obra, possamos dar uma contribuição para a efervescente discussão sobre políticas públicas no Brasil e, por meio disso, auxiliar na redução das desigualdades nos e dos rincões mais distantes e mais próximos desse Brasil afora.

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Artur Zimmerman.....01

PARTE I

Desigualdades educacionais

Wilson Mesquita de Almeida03

1. Introdução
2. Acesso à escola brasileira: entre restrições, improvisos e precariedade
3. Condicionantes sociais da educação: profundos contrastes
4. Políticas públicas: acesso ampliado e qualidade precária
5. Considerações finais: em direção a políticas públicas educacionais mais igualitárias e eficientes.
6. Referências Bibliográficas

PARTE II

Desigualdade regional no Brasil: dinâmicas regionais da expansão do ensino superior brasileiro – uma avaliação preliminar do período 2002-2014

Gerardo Alberto Silva, Marcos Barcellos de Souza.....27

1. Introdução
2. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)
3. O Programa Universidade para Todos (PROUNI)
4. Trajetórias do REUNI e do PROUNI nas diferentes regiões do Brasil (a guisa de conclusão)
5. Referências Bibliográficas

PARTE III

Desigualdade de gênero e desenvolvimento econômico

Ana Claudia Polato e Fava, Mônica Schröder, Lorena Oliveira Campos Forato...41

1. Introdução
2. A literatura econômica sobre a relação entre igualdade de gênero e desenvolvimento econômico
 - 2.1. O papel do desenvolvimento econômico como redutor da desigualdade de gênero
 - 2.2. A igualdade de gênero promovendo o desenvolvimento econômico
 - 2.2.1 O papel de agente da mulher dentro da família
 - 2.2.2 O papel de agente da mulher dentro no meio rural
3. O caso do programa de fomento: combate à pobreza rural e sua contribuição à autonomia econômica de beneficiárias do bolsa família
4. Considerações finais
5. Referências Bibliográficas

PARTE IV

A evolução da desigualdade econômica: dilemas conceituais e empíricos na relação entre regimes políticos, globalização e desigualdade

Ivan Filipe Almeida Lopes Fernandes, Caio César Cristófal.....59

1. Introdução
2. Desigualdade Econômica – Evolução Histórica e Dinâmica Política
3. As medidas de Desigualdade: GINI e Renda da Elite
4. Considerações Finais
5. Referências Bibliográficas

PARTE V

Desigualdade de terra

Artur Zimmerman, Kevin Campos Correia, Marina Pereira Silva.....90

1. Introdução
2. População Rural x População Urbana na América Latina
3. A situação da terra na agropecuária
4. A reforma agrária no Brasil
5. Conflitos por disputas de terra
6. Considerações Finais
7. Referências bibliográficas

PARTE VI

Desigualdade e a informalidade no mercado de trabalho

Ana Luísa Gouvêa Abras.....111

1. Introdução
2. Dados
3. Arcabouço teórico e resultados da decomposição
 - 3.1 Resultados da Decomposição
4. Considerações Finais
5. Referências Bibliográficas

PARTE VII

Programas de transferência de renda e desigualdade social no Brasil

Diego Sanches Corrêa.....130

1. Introdução
2. Primeiro experimento: a renda mensal vitalícia
3. A constituição e o benefício de prestação continuada
4. Transferência condicional de renda: uma inovação latino-americana
5. Considerações Finais
6. Referências Bibliográficas

PARTE VIII

Desigualdade na qualidade de vida: Desafios de mensuração

Mônica Yukie Kuwahara, Vladimir Fernandes Maciel.....154

- 1.** Introdução
- 2.** Referenciais para a análise da qualidade de vida e da desigualdade: a abordagem das capacitações
- 3.** As propriedades buscadas para os indicadores
- 4.** A construção do índice sintético de qualidade de vida
 - 4.1** A dimensão da renda
 - 4.2** A dimensão da educação
 - 4.3** A dimensão da sobrevivência (saúde)
 - 4.4** A dimensão da habitação
 - 4.5** A dimensão da Infraestrutura e meio ambiente
 - 4.6** A dimensão de acesso à informação
- 5.** Considerações Finais
- 6.** Referências Bibliográficas

PREFÁCIO

O presente livro é o resultado dos 15º e 16º encontros do Projeto Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, ocorridos respectivamente em 01 de junho e 22 de setembro de 2017, e que tratou do tema OS ‘BRASIS’ E SUAS DESIGUALDADES, realizados em duas partes.

As políticas públicas são uma área emergente nas discussões locais, regionais e nacionais. Cada vez mais um número maior de pessoas se interessa por essa temática, quer seja pelo aumento da representação da sociedade civil na articulação de políticas, quer seja pelas demandas de grupos específicos na sociedade. Sentaram à mesa um especialista sobre cada tipo de desigualdade apresentada neste livro. Excepcionalmente no atual livro da série Desigualdade Regional e as Políticas Públicas, todos os autores são professores doutores da UFABC e temos algumas coautorias que incluem alunos de graduação e mestrado, enfatizando a colaboração de publicações conjuntas, elemento muito valorizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

O Brasil está num momento em que precisamos refletir nossa situação para, com isso, projetar novos horizontes e termos claro o que queremos para nosso futuro como sociedade brasileira, tanto a nível local, como regional e nacional, em áreas vitais como as várias discutidas nesta obra.

O Brasil, desde seus primórdios, foi pautado pela divisão muito desigual de recursos. Autores da área de ciências sociais chamavam o país de “Brasis”, exaltando sua múltipla face em relação ao poder aquisitivo, social, político, econômico e cultural das diferentes camadas. Daí origina parte do título deste livro.

A proposta deste livro e dos outros da série Desigualdade Regional e as Políticas Públicas clama pela necessidade de refletir o país para dar condições e oportunidades às diferentes camadas, reduzindo o abismo entre os que têm e os que não possuem absolutamente nada.

A Universidade Federal do ABC (UFABC) foi criada principalmente para colaborar com a inclusão social e educacional na região do Grande ABC, reduzindo, assim, as desigualdades e proporcionando aos jovens uma educação superior gratuita e de qualidade. Não é à toa que fomos a universidade pioneira com a política de cotas mais agressiva do país, onde metade das vagas são destinadas a alunos menos privilegiados econômica e socialmente, e que passou a ser lei para todas as instituições públicas federais de ensino superior. Isso prova que estamos no caminho certo, e que a única possibilidade de melhorarmos nossa sociedade é através da educação para todos, com excelência acadêmica.

A área de políticas públicas demanda um amplo conhecimento interdisciplinar para compreender a complexa máquina pública e os processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, em áreas variadas e em distintos contextos políticos, econômicos e sociais. Nesse livro, por meio dos autores dos textos, temos a honra de juntar numa mesma compilação pessoas com formação variada, como ciência política, economia, geografia, relações internacionais e políticas públicas.

A elaboração e a compilação deste volume foram regadas por momentos de prazer indescritíveis, visualizando nosso futuro como nação, almejando a melhoria da situação da atual crise econômica e política, para que todos os cidadãos possam usufruir de qualidade de vida digna.

Artur Zimmerman

PARTE I

DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

Wilson Mesquita de Almeida

Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: wilson.mesquita@ufabc.edu.br

1. Introdução

O texto faz um exame das desigualdades educacionais brasileiras. Inicialmente, contextualiza historicamente o processo de expansão escolar, marcado por restrições, improvisos e precariedades que até hoje provocam impactos no sistema nacional de ensino. Em seguida, discute alguns condicionantes sociais que estruturam as disparidades no campo educacional, destacando-se a renda familiar e o pertencimento racial. Também nessa parte, realça os desafios postos na relação entre a educação básica pública e o acesso à universidade pública. Na sequência, faz um balanço crítico de políticas de acesso ao ensino superior empreendidas nas últimas décadas, ainda permeadas por profundos contrastes sociais. Por fim, à luz da discussão empreendida, vislumbra alguns elementos que podem ser úteis na construção de políticas públicas educacionais mais democráticas em nosso país.

2. Acesso à escola brasileira: entre restrições, improvisos e precariedade.

O maior acesso à escola - sobretudo correspondente ao nível fundamental em nosso país – no mundo ocidental é um processo que ganha envergadura a partir da segunda metade do século XIX, consolidando-se após a Segunda Guerra Mundial, já no século XX. A “escolarização em massa”, ou seja, a presença paulatina das várias camadas sociais no espaço escolar está ligada à formação do estado-nação moderno. Logo, pensar a extensão da escolaridade à população é pensar a construção política que molda o Estado Moderno e alguns de seus desdobramentos como cidadania, secularização, território, direitos e deveres, dentre outros que poderiam ser aventados e que marcam essa nova formação sociopolítica. Segundo aspecto, esse modelo é transnacional, ou seja, ainda que com diferenças e matizes entre as nações ocidentais, trata-se de um fenômeno histórico que guarda semelhanças e proximidades entre os países. Meyer, Ramirez e Soysal (1992, p, 131), em um estudo comparativo dos dados educacionais de vários países ocidentais, apontam que:

“... o estado-nação é um modelo cultural transnacional dentro do qual a educação de massa torna-se o mecanismo maior para criar as ligações simbólicas entre os indivíduos e os estados (...) a expansão da educação de massa em torno do mundo é dependente da formação de projetos unificados de soberania que são ligados e reconhecidos pela extensa sociedade mundial de nações-estado e a formação de princípios internos de nacionalidade dentro dos países”.

A situação brasileira apresenta elementos comuns e, já veremos, bem típicos e tortuosos. Em São Paulo, que na época já era o estado mais desenvolvido do país, Beisiegel (1964), ao pesquisar as relações entre política e educação, apontara a expansão da rede de escolas públicas secundárias paulistas a partir de 1945¹. O autor apresenta como aspectos centrais dessa ampliação escolar o aumento da urbanização, o surgimento de novas profissões ligadas ao processo de industrialização em curso no país e o desenvolvimento das burocracias públicas e privadas. Tais fatores, em articulação, foram responsáveis por uma mudança substancial na perspectiva de mobilidade entre as classes sociais, sobremaneira para os estratos médios e, em menor escala, de baixa renda. A partir desse momento, a passagem pela escola será passo fundamental para atingir profissões de maior prestígio social frente aos trabalhos manuais urbanos e agrícolas até então predominantes. Nas palavras de Beisiegel (1964, p. 189) “[...]com o desenvolvimento socioeconômico do Estado, a escola secundária deixa de atender à simples ‘ilustração’ das camadas superiores e passa a representar, para as diversas camadas cidadinas, um meio de conquista de novas posições e profissões na estrutura social em transformação”. Com a mesma profundidade analítica, Otaíza de Oliveira Romanelli, em seu estudo histórico sobre a educação brasileira no período que compreende os anos de 1930 a 1973, discute os impactos da “revolução capitalista” então em curso nos países, na expansão do ensino:

[...] o capitalismo, notadamente o capitalismo industrial, engendra a necessidade de fornecer conhecimentos a camadas cada vez mais numerosas, seja pelas exigências da própria produção, seja pelas necessidades do consumo que essa produção acarreta [...] Onde, pois, se desenvolvem relações capitalistas, nasce a necessidade da leitura e da escrita, como pré-requisito de uma melhor condição para concorrência no mercado de trabalho [...] a intensificação do capitalismo industrial no Brasil, que a Revolução de 30 acabou por representar, determinou conseqüentemente o aparecimento de novas exigências educacionais.

[...] antes, enquanto predominou uma sociedade de tipo agrário, nas relações de produção, a demanda efetiva de educação permaneceu sempre muito inferior à demanda potencial. No momento em que se acentuaram as mudanças sócio-econômicas-políticas, em favor de um capitalismo industrial, essa procura tendeu a crescer, não só em termos absolutos, mas também em números relativos. (ROMANELLI, 2001, p. 59; 79)

Contudo, no Brasil, o processo de relativa abertura escolar foi caracterizado por imensas desigualdades e limitações quantitativas e qualitativas. Entendê-las serve para compreendermos

¹ O historiador inglês Eric Hobsbawm, na *Era dos Extremos: o breve século XX*, ao abordar o período de 1945 a 1989, ou seja, do pós-guerra até a queda da União Soviética, enfatiza a expansão da escolarização como característica marcante do período. Isso corrobora o traço comum entre os países, guardadas as devidas singularidades entre eles, referente à expansão educacional.

os impasses e desafios educacionais atuais em todos os níveis e escalas, já que elas foram fontes geradoras de distorções em todo o sistema nacional de educação. *A extensão da escolaridade foi marcada por improvisos e precariedades, oferta insuficiente de vagas, baixo rendimento educacional dos que conseguiram frequentar a escola e restrições ao acesso de acordo com o pertencimento de classe social do indivíduo.* Não houve planejamento, nem tampouco a essencial prioridade dos investimentos estatais que a expansão requeria.

Com isso, a expansão da rede pública deu-se de forma tardia, desequilibrada e atropelada. Beisiegel (1964, p. 136-139; 1975) observa os seguintes elementos na cidade de São Paulo, os quais depois se espalharam por outras cidades paulistas e que podem ser aqui tomados como aspectos que ilustram o atraso educacional ainda persistente em nosso país: redução de horas diárias de aulas no intuito de aumentar o número de períodos de funcionamento das escolas; instalação de classes de alunos em salas inadequadas; construção de prédios escolares de madeira, os denominados “galpões escolares” – os quais atendiam a grande maioria dos alunos do ensino primário na capital paulista em 1960!; a criação das “classes de emergência”, instaladas em locais impróprios para a atividade educativa; a utilização de prédios destinados à educação pré-primária para a expansão do primário; quanto às escolas secundárias, o uso dos prédios de grupos escolares para instalar os ginásios estaduais noturnos como forma mais difundida para expandir a matrícula na capital de São Paulo; escassez de recursos financeiros e humanos para fazer frentes às mudanças ocorridas, dentre outros pontos correlatos.

Romanelli (op. cit., p. 61; 80; 88; 90-95; 103-4) discute três características relevantes que ainda causam reflexos no cenário educacional, não obstante os avanços obtidos ao longo das últimas décadas. Um traço bem comum naquele momento histórico e que só será de fato mais atacado pelo Estado brasileiro na década de 1990, é a oferta insuficiente para toda a população em idade própria de receber a educação escolar. Em outros termos, o acesso à escola por parte dos brasileiros. Segundo a autora, em 1970, na faixa dos 5 aos 24 anos, 70% estavam fora da escola. Junto a isso, outro problema estrutural ainda existente em nossas paragens, o baixo rendimento escolar, inviabilizando para amplas parcelas prosseguir os estudos nos níveis médio e superior (de cada 1.000 alunos na primeira série, em 1960, apenas 56 ingressaram, em 1971, no ensino superior). Aqui, destaque para os “pontos de estrangulamento”, indicando as dificuldades de passagens da primeira para a segunda série, do primário para o ginásio e do colegial para o ensino superior, ocasionados por altas taxas de reprovação, levando à evasão quantidades significativas de alunos. Esse baixo rendimento escolar foi objeto de estudos

década de 1980, de vários pesquisadores, interessados na compreensão da problemática da “repetência” e do “fracasso escolar” que assolavam a população brasileira, principalmente as oriundas de meios sociais desfavoráveis, contingente substancial no país. Estudos de Ribeiro (1991, p. 10; 13) apontava para o ano de 1982 que “[...] cerca de 1,9 milhão de crianças abandonaram a escola, na sua grande maioria pelo excesso de repetências acumuladas”, indicando ser a repetência o grande vilão da universalização da educação básica brasileira. Apesar dos avanços obtidos em “colocar gente dentro da escola”, fato importante a ressaltar, tal problema ainda não foi totalmente resolvido no país dada a evasão ainda expressiva. Segundo Klein (2007, p. 7), estudioso do fluxo escolar brasileiro:

[...] a universalização do Ensino Fundamental (EF) é um mito. O que está realmente universalizado é o acesso, pois, segundo a PNAD de 2005, 99% das crianças têm acesso à 1ª série, e 94% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculados nesse ensino. A conclusão do EF não está universalizada: *somente 70% dos jovens chegam ao término, e muitos através da Educação de Jovens e Adultos*. Quando se discute essa universalização, não se menciona o atraso da maioria dos alunos brasileiros em relação à série que deveriam estar cursando (...) o crescente atraso (ou repetência) acaba resultando na evasão. O percentual de evasão sobe para 8% aos 14 anos e 32% aos 17 anos. [grifos nossos]

Por último, um aspecto crucial e que deixou marcas profundas em nossa educação, denominado por Romanelli de discriminação social, indicando a distribuição desigual do acesso aos ramos de ensino de acordo com a classe social de origem dos indivíduos, não abalando de forma eficaz a velha dicotomia do ensino brasileiro, caracterizada pelas poucas escolas secundárias particulares² destinadas às elites e escolas primárias de 4 anos (predominante entre os alunos oriundos dos estratos de baixa renda), “profissionalizantes”, voltadas para o “povo”, sem articulação com as escolas secundárias ou superiores, servindo como ponte para o mercado de trabalho. Como exemplo, a autora cita uma pesquisa em São Paulo feita por José Augusto Dias, em 1967, a qual relaciona a origem social dos alunos e sua distribuição pelos ramos de ensino, encontrando uma grande concentração das classes sociais mais altas no ensino secundário em contraposição a uma baixa representatividade das classes sociais “inferiores” nesse mesmo ramo. Também Gouveia (1966: 34), pesquisando o acesso das camadas sociais

² Na capital do estado mais desenvolvido do país, para o ano de 1940, só havia 3 ginásios públicos, altamente seletivos devido aos exames de ingresso. Além deles, mais 31 espalhados nos municípios do interior. Logo, 34 ginásios para todo o estado de São Paulo. Cf. Beisiegel (1964, p. 151).

aos diferentes níveis de educação média³, demonstrou que foram beneficiadas, sobretudo, as camadas médias e altas – capazes de acessar o ensino secundário ou de cultura geral, via para o ensino superior – em comparação às de mais baixa renda, geralmente alocadas sobremaneira nos cursos noturnos ou nos cursos vocacionais devido à necessidade do trabalho para sustento “... de um ponto de vista teórico, a situação descrita indica que a expansão das oportunidades educacionais não suprime, necessariamente, desigualdades no acesso a certos níveis ou tipos de educação” (Ibidem, p. 43). O fato essencial a extrair é que o acesso à escola, apesar de relativa abertura à população, ainda era socialmente muito restrito, notadamente para o segmento pobre da população, as mulheres e os negros. Objetivamente, a rede pública não se expandiu de forma consistente. Os dados⁴ existentes comprovam. O movimento de declínio das escolas particulares iniciou-se a partir do ano de 1956 (ainda predominante, com 57% da matrícula) e é consumado no ano de 1961 (passara a 47% da matrícula). Em contrapartida, a iniciativa pública saía do patamar de 41% para 51% nos respectivos anos considerados. (Cf. Beisiegel, 1964, p. 130-32).

O caminho para escolarização era pagar as poucas escolas particulares existentes – logo, exclusivas das camadas médias altas e da elite socioeconômica – ou tentar passar nos rigorosos *exames de admissão* para os ginásios públicos. Inscrito na lei, até o ano de 1971, na passagem do primário para o secundário havia o exame de admissão como requisito para conquista da vaga pública. Com a LDB de 1961 (Lei 4.024) há a eliminação de parte das diferenças entre os ramos da escola de nível médio, adquirindo a denominação comum de ginásios. Essa lei constituiu-se como o embrião da Lei 5692, de 1971, dez anos depois, a qual acabará com a descontinuidade entre os antigos níveis primário e ginásial (supressão dos exames de admissão), dando molde ao ensino comum de 8 anos, um passo importante, mas tardio, na extensão de escolaridades a amplos segmentos sociais. Passa a haver, progressivamente, uma maior participação da iniciativa pública nos estabelecimentos da educação secundária.

Como resultante dessa transformação no atendimento da matrícula pública nos cursos secundários, Beisiegel aponta:

[...] no ensino particular, onde predominariam motivações de ordem econômica, a criação de novas escolas foi dirigida para as regiões que ofereceriam condições para o êxito financeiro do empreendimento.

³ Nesse período o ensino médio comportava vários segmentos: secundário, agrícola, industrial, comercial e normal ou preparatório para o magistério.

⁴ Os dados são do Estado de São Paulo. Os mesmos são tomados aqui como referência para o Brasil. Não obstante diferenças existentes perante as demais localidades parte-se aqui da fundamentação lógica de que os traços essenciais guardam semelhanças com outras cidades e estados brasileiros.

Dependendo estas condições da situação econômica da população e da ausência de competição, de escolas públicas gratuitas, a rede de escolas particulares instalou-se preferencialmente nos bairros residenciais de camadas médias e superiores, nas grandes cidades”. (ibidem, p. 143).

Assim, com a relativa extensão da educação pública, temos elementos para também compreender como se moldou o ensino superior. Houve um redirecionamento da iniciativa privada para o nível superior, ocasionado pelas quedas de lucro no “mercado” da educação secundária, o qual agora passa a não ser atrativo devido à penetração mais incisiva da rede pública. Luiz Antônio Cunha, ao discutir as causas e efeitos da expansão do ensino superior brasileiro, aventa a hipótese profícua do papel contraditório exercido pelo Estado na resposta à demanda que então se avolumava dos formados em busca do nível superior:

[...] ela foi atendida tanto pelo Estado quanto pelo setor privado, com o benefício deste e, talvez, para o alívio daquele (...) é possível que o Estado tenha sido ‘benevolente’ para com as escolas particulares de baixa qualidade devido ao ‘alívio’ que elas traziam para pressão da demanda que incidia sempre sobre ele. *Esse crescimento da demanda de ensino superior atraiu capitais aplicados no ensino médio, em situação de taxas decrescentes de lucro, devido à própria expansão da oferta de ensino público nesse nível.* Foi por isso que os colégios privados se transformaram em faculdades. (CUNHA, 1975, p. 55) [grifo nosso]

Nesse momento histórico se agrava o problema dos *excedentes*⁵, configurando um dos gargalos do sistema de ensino. O vestibular até então estipulava que todo o estudante que atingisse uma nota mínima teria o direito de frequentar um curso superior. Essa situação acarretava fortes implicações para os cursos de alta demanda pela vaga, pois havia candidatos que atingiam a nota, mas não obtinham a vaga. Com o Decreto 68.908, de 13 de julho de 1971, foi instituído o vestibular classificatório como medida para atacar os problemas jurídicos decorrentes de tal fato, abolindo a figura do “aprovado”. Os candidatos eram “classificados” até o número das vagas definidas, em ordem decrescente de suas notas. Cabe reforçar, com a LDB de 1961 houve a equivalência de todos os cursos do ensino médio para efeito de candidatura ao ensino superior. Assim, também serão postulantes, além do secundário até então tido como caminho “natural”, os cursos médios industrial, comercial, agrícola e normal. Houve, portanto, um aumento da demanda por ensino superior, o que ocasionou, inclusive, a mudança nos métodos de seleção até então utilizados. Eliminaram-se as provas orais e foram

⁵ No ano de 1960, havia 28.728 excedentes. Em 1969, 161.527. (Cf. MARTINS, 1989, p. 22).

introduzidos os testes objetivos de múltipla escolha por meio de exames unificados para as vagas das universidades. (Cf. CUNHA, 1975, p. 52; ROMANELLI, 2001, p. 229). Cabe ressaltar que, mesmo com tal crescimento do número de estudantes nos níveis médio e superior, em 1960 ainda era persistentemente baixa a taxa de acesso “[...] apenas 1,5% do total de alunos no Estado está matriculado em institutos de ensino superior.” (Beisiegel, 1964, p. 125). Somente a partir da década de 1970 haverá expansão do ensino superior e a iniciativa privada será o setor escolhido para suportar tal expansão “[...] o total de universitários em todo o país era de 93 mil em 1960. Já em 1970 havia 425 mil estudantes matriculados [...] em 1977, as matrículas atingem a cifra de um milhão”. (OLIVEN 1993, p. 75).

Foi a partir da Reforma Universitária de 1968, durante o regime de exceção, que houve um crescimento significativo do setor privado. A reforma foi um marco divisor para compreender a gênese e atual *domínio do setor privado de cunho lucrativo no ensino de graduação*. A partir dela houve uma expansão restrita da rede pública federal, cujas vagas foram ocupadas por uma classe média mais bem posicionada em termos de capital econômico e cultural.

Associado a tal fato, o setor público voltou-se para a estruturação da então ainda incipiente pós-graduação visando a formar professores em nível superior e ao desenvolvimento tecnológico do país. Com efeito, a partir do ano de 1970, ocorre o decréscimo na participação pública no total das matrículas em nível superior “... o ensino superior público teve sua participação reduzida de 57,0% em 1960 para 49% em 1970”. (CUNHA, 1975, p. 29-30). Além da não expansão do setor público federal e do setor privado confessional (instituições privadas que cobram mensalidades, mas não possuem fim lucrativo e são geralmente vinculadas às instituições religiosas), o aparato estatal do período não só se omitiu – deixando de ampliar o acesso via instituição pública ou propor alternativas – como teve papel ativo ao conceder incentivos e subvenções e autorizar a abertura dos cursos em prol do segmento lucrativo mediante interferência no órgão Conselho Federal de Educação (CUNHA, 1975; DURHAM, 2003; MARTINS, 2009; ALMEIDA, 2014).

Consequência prática desse processo: no Brasil, o modelo de ensino superior que se tornou dominante em nível de graduação é um *modelo empresarial, mercantil*, o qual obteve e continua obtendo *incentivos⁶ do Estado* para emergência, impulso e hegemonia. Dois

⁶ Na época do regime civil-militar, crédito educativo e isenções fiscais já antes prescritas nas constituições brasileiras. Tais estímulos permaneceram e foram ampliados nos governos democráticos pós-ditadura (FIES no governo FHC; FIES e PROUNI no governo Lula e uma explosão do FIES no governo Dilma Rousseff), consolidando a oferta de vagas na graduação brasileira pelo setor privado lucrativo.

mecanismos foram essenciais para esse fato histórico: a não cobrança de impostos e o crédito educativo, idealizado em 1976 pelo ex-ministro da Educação da ditadura civil-militar Jarbas Passarinho - a partir de 1999, tal crédito foi renomeado como Fundo de Financiamento Estudantil, atual FIES. A solução proposta por Jarbas Passarinho para contemplar a classe média que apoiava o regime e ansiava acessar o ensino superior foi deixar sob a batuta de empresários de ensino a ampliação da graduação brasileira por meio de adiantamento de *recursos estatais bilionários*⁷.

O surpreendente é que esse setor empresarial no ensino superior difere, profundamente, dos modelos de ensino superior encontrados em vários países, especialmente dos países capitalistas centrais. Nessas nações, as universidades privadas cobram mensalidades, mas o dinheiro obtido não vai para o bolso do dono e seus herdeiros como no Brasil. Essa é a diferença essencial: *não existe, como forma dominante, a figura do proprietário particular* da instituição universitária. Excetuando um ínfimo número que atende a elite política, econômica e intelectual, a maioria são instituições públicas não estatais e/ou instituições privadas não lucrativas, similares a faculdades mantidas por alguns municípios brasileiros e também aquelas mantidas por instituições religiosas que cobram mensalidades, mas não visam à acumulação patrimonial de indivíduos particulares. Logo, ao contrário do senso comum disseminado por alguns grandes veículos da mídia e pelos empresários de ensino, é inexpressivo nos países capitalistas mais centrais a universidade voltar-se para auferir lucros com a venda de serviços educacionais em nível superior.

Nos dias atuais, com vários fundos de investimentos internacionais comprando grandes grupos educacionais brasileiros e a abertura de capital de alguns deles na Bolsa de Valores – atraindo massa de investidores – tal processo privatizante tende a engolir, cada vez mais, a iniciativa pública no terreno educacional. A lógica pautada em extrair lucro vendendo ensino superior leva a uma qualidade educacional precária, visível nas várias edições das avaliações nacionais - que afeta todo o sistema nacional, desde a formação de professores, a produtividade e a inovação brasileiras. Voltaremos a este ponto. Sendo assim, produz-se um efeito socialmente perverso ao drenar recursos que poderiam ser mais bem aproveitados para a manutenção de pequenos grupos privilegiados e poderosos.

Hoje, as maiores instituições pertencem aos grandes grupos educacionais, controlados por fundos de investimentos que possuem investidores nacionais e internacionais que dispõem

⁷ O crédito educativo e o FIES dispõem de cifras bilionárias obtidas a partir da combinação de parte da receita das loterias federais e parte do orçamento do MEC.

de grande poder financeiro para seguir concentrando o mercado. Tal poder econômico – nutrido com amplas subvenções e financiamento estatal por meio de crédito educativo – levou a grande poder político. Os donos das instituições privadas lucrativas possuem articulações em todos os partidos políticos para preservação de seus interesses. Isso lhes permite travar qualquer tentativa de regulação social efetiva. Na prática, não houve e ainda não há controle consistente por parte do MEC: fraudes nos sistemas de avaliação (a título de ilustração cita-se o caso da UNIP, em São Paulo, somente deixando os melhores alunos fazerem a prova do ENADE visando ao aumento da nota), superexploração de professores, cada vez mais com valor baixíssimo pago pela hora-aula e sem plano de carreira, contratação de “cooperativas de professores”, não pagamento de dívidas e rescisões trabalhistas, dentre outras práticas de “mercado” que são educacionalmente nocivas.

3. Condicionantes sociais da educação: profundos contrastes.

A partir da década de 1990 e continuando nas duas décadas seguintes, ocorreu uma expansão educacional em todo território nacional, sobretudo no ensino fundamental, o qual experimentou crescimento significativo nas taxas de matrículas (FILHO, OLIVEIRA E CAMARGO, 1999). Entretanto, mesmo com esses inegáveis avanços quantitativos, grandes e variadas desigualdades ainda persistem. O fantasma do atraso escolar, acima delineado, ainda nos atormenta. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) realizada pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia) apontam que no período entre 1995 e 2006, 27% dos jovens de 18 a 24 anos não tinham completado o ensino fundamental e outros 27%, apesar de o terem feito, não ingressaram no ensino médio ou, ainda, ingressaram, mas não o concluíram, totalizando 54% de jovens (equivalente em números absolutos a 12 milhões). Portanto, *mais da metade dos jovens brasileiros não possuía sequer os requisitos formais necessários para acessar o ensino superior*. Se estendermos até o ano de 2009, encontramos pouca variação nesse número, chegando a 10 milhões de jovens 48% (10 milhões), ou seja, quase a metade ainda fica impedida de continuar na trajetória escolar. (ANDRADE E DACHS, 2008, p. 38-9; ANDRADE, 2012, p. 19).

Para os que completaram a educação básica, o quadro também não é tão auspicioso, já que no período entre 1995-2006, 30% que concluíram o ensino médio, não tiveram acesso ao ensino superior. Apenas 16% tiveram acesso ao ensino superior segundo os dados da PNAD de 2006. Tal percentual representa 3,7 milhões em um total de 7 milhões de jovens com

escolaridade de nível médio. Atualizando esses dados com a PNAD de 2009, tivemos um avanço, pois dos 7,5 milhões de jovens concluintes do ensino médio, 4,4 milhões ingressaram no ensino superior. Logo, apesar dos significativos aumentos na conquista da escolaridade média no Brasil (229% entre 1995 e 2006; chegando a 242% em 2009), dada a base bem pequena (12% para 30% entre 1995 e 2006, chegando a 33% em 2009), *a universalização do acesso ao ensino médio ainda constitui obstáculo a ser vencido*. (IBIDEM). O perfil geral dos que completaram o ensino médio compreende uma maioria são mulheres (53,9%); solteiras (61,6%); com trabalho (73,9%); tendo rendimento mensal familiar per capita de R\$ 721; idade média de 27 anos, residentes na região Sudeste (46,9%) e 55% delas pertenciam ao grupo de 40% das famílias com renda familiar de R\$ 1.530 em 2009. (CARVALHO, 2011, p. 99).

Justamente no ensino médio desembocam problemas e desafios ligados às questões estruturais que temos discutido, e também, agora se juntam elementos singulares ligados à própria população que o frequenta, os jovens contemporâneos. Sobretudo, como adequar-se às práticas e linguagens mais dinâmicas de segmentos diversos da juventude brasileira que, cada vez mais, envolvem-se com tecnologias digitais, redes sociais, dentre outras formas de expressão, principalmente as desenvolvidas pelos segmentos periféricos das grandes cidades. Mudanças curriculares, um assunto sempre espinhoso, constitui obstáculo grande a transpor. Não por outro motivo, pesquisadores desse ciclo de ensino destacam, além da falta de qualidade educacional, *uma crise de identidade* desse nível de escolaridade, pois constrangido e limitado na sua dupla tarefa de preparar a transição para o mundo do trabalho e, a um só tempo, para o ingresso universitário. A equação mais complexa refere-se à denominada “*geração nem-nem*”, uma população de 9,6 milhões de jovens, formada principalmente por mulheres, muitas delas com filhos, que não estudam nem trabalham, conforme apontou a Síntese de Indicadores Sociais 2013 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao analisar dados de 2012 da população brasileira. Um em cada cinco brasileiros (19,6%) de 15 a 29 anos nem estuda nem trabalha. Dados do último Censo da Educação Básica também demonstram que o problema da evasão e do atraso escolar ainda faz parte da escolaridade média. Em 2012, 15,8% dos adolescentes e jovens na faixa etária de 15 a 17 anos, o público-alvo desse nível de ensino, estavam sem estudar. E dos 84,2% que estavam na escola, parcela importante frequentava ainda turmas de ensino fundamental. O primeiro ano do ensino médio a situação é crítica, já que cerca de 30% dos alunos abandonam a escola ou são reprovados.

Partimos do pressuposto de que condicionantes ligados à estrutura social brasileira moldam a educação. Ainda que o campo educacional tenha sua autonomia e singularidades -

tal como qualquer outro objeto de investigação científica -, componentes estruturais interagem de forma incisiva a condicionar a distribuição de oportunidades educacionais entre os indivíduos. Há diversos desses componentes que devem ser levados em conta para um estudo mais completo das desigualdades educacionais. Certamente entrariam nesse quadro estudos sobre o papel dos sistemas escolares, das instituições, da relação família-escola; do tipo de escola pública frequentada, dentre outros. Alguns dos citados podem figurar na discussão aqui feita (por exemplo, estudo sobre diferenças regionais educacionais ligam-se, em grande parte, à discussão da distribuição desigual de renda familiar entre estados brasileiros). Outros mereceriam análise também específica. Por exemplo: estudos sobre os alunos que frequentam a Educação de Jovens e Adultos (EJA); pesquisas que investigam como os critérios de avaliação escolar interagem com as categorias gênero e raça nas séries iniciais e que são importantes na construção de relações mais igualitárias dentro e fora do ambiente escolar⁸. Dadas as limitações de percorrer, de modo frutífero, a ampla produção científica sobre os mais diversos tipos de possíveis desigualdades que, de algum modo, impactam o terreno educacional, fizemos aqui um recorte, centrando a análise em dois principais condicionantes: renda familiar/classe social e raça/cor.

A variável renda (um dos principais aspectos que poderíamos inferir da categoria analítica classe social) é essencial para revelar as disparidades educacionais. Para a parcela dos jovens 20% mais pobres da população, 1.400 mil jovens a mais concluíram o ensino fundamental. Para o ensino médio, a taxa de conclusão foi bem próxima, 1.300 mil, ambos indicando movimentos importantes de ampliação do acesso educacional para as camadas socialmente desfavorecidas ao longo desses 15 anos, embora, cabe ponderar que, mesmo com tais avanços, ainda 77% dos jovens mais pobres não concluíram a educação básica - níveis fundamental e médio. (Cf. ANDRADE, 2012, p. 20). Todavia, é no ensino superior que vemos, nitidamente, a desigualdade ainda extrema quando relacionamos classe social e acesso à educação. Apenas 3% – somente 149.627 – dos jovens mais pobres ingressaram no ensino superior. Comparando-os com os jovens considerados os 20% mais ricos da população, temos que 60% deles têm acesso ao ensino superior (1.864.343). Ou seja, quando comparamos os extremos da distribuição de renda no país, as evidências dispõem que *um jovem situado no quintil mais alto da renda tem 20 vezes mais chances de acesso do que um jovem do 1º quintil*. (Cf. ANDRADE, 2012, p. 20-21). Não à toa, a variável mais substantiva para acesso ao ensino

⁸ Nessa direção, ver Carvalho (2009).

superior é a renda familiar do indivíduo, seguida do fato do candidato estar na faixa etária ideal de escolarização.

Com efeito “[...] para os jovens com cor autodeclarada branca estar no 5º quintil [jovens mais pobres] aumenta as chances de acesso ao ensino superior 18 vezes. Para aqueles com cor autodeclarada não branca as chances aumentam de forma impressionante: 64 vezes”. (ANDRADE E DACHS, 2008, p. 44). Carvalho (2011, p. 99-100) chega às mesmas conclusões “[...] de modo geral, pertencer às famílias com maior renda familiar e, em segundo lugar, estar situado na faixa etária considerada ideal (18 aos 24 anos) são os principais determinantes para ingressar no ensino superior”.

Ao considerarmos a distribuição de renda entre os grupos sociais brasileiros, nota-se que os não brancos (pretos, pardos e indígenas) estão em condições mais desvantajosas. Assim, a raça/cor autodeclarada⁹ também é importante para a compreensão do acesso educacional. O Brasil é um país no qual a cor da pele é central, pois, quanto mais escura ela o é, maior é a possibilidade e a concretização de ser vítima de preconceito e discriminação. Por isso constitui categoria importante no estudo das desigualdades brasileiras, conforme Nogueira (1979) apontara em estudo sociológico clássico sobre nossas específicas relações raciais. A população não branca, composta por pretos, pardos e indígenas, apresentam menor escolaridade, em todos os níveis, frente à população branca. Assim, enquanto 14% de brancos não concluíram o fundamental, o dobro de não brancos (28%) não o fizeram. Por outro lado, enquanto 28% de brancos tiveram acesso ao ensino superior, somente 11% de não brancos o tiveram. Em números absolutos, quase 3 milhões de jovens brancos em relação a 1,3 milhões de jovens não brancos (IBIDEM, p. 21-22).

A relação escola pública e acesso à universidade pública propicia outro campo de análise dos profundos contrastes existentes na educação brasileira. Concomitante à expansão privada lucrativa em nível superior e das redes de escolas particulares de educação básica voltadas particularmente para as camadas sociais médias e mais ricas, houve um abandono da escola pública brasileira, manifesto na falta de investimentos tanto na infraestrutura escolar quanto na valorização dos profissionais que atuam nesse espaço – diretores, professores e demais servidores públicos. Tal relegação desse espaço público pelo Estado brasileiro explica, em grande parte, o predomínio e quase monopólio das vagas pelos segmentos da classe média e

⁹ Informação sobre raça/cor é oriunda dos dados do IBGE por meio de autodeclaração do pesquisado(a). São cinco categorias: branco, preto, pardo, amarelo, indígena. Para discussão, brancos e amarelos foram agregados na categoria *brancos*; pretos, pardos e indígenas na categoria *não brancos*, dadas as proximidades dos caracteres sociais entre tais grupos sociais.

média alta brasileira no acesso à universidade pública, já que estes possuem recursos materiais e simbólicos que lhes permitem estar à frente da população brasileira de mais baixa renda e negra. Como pensar em disputa equilibrada se a quase totalidade das escolas públicas não conseguem cumprir a grade curricular do ensino médio exigida na maioria dos exames vestibulares? Além disso, o desconhecimento sobre caminhos para o ingresso e permanência nas universidades públicas (os vários programas de ações afirmativas como cotas e bônus) constituem também fatores explicativos para a exclusão dos estudantes de baixa renda e oriundos da escola pública das instituições públicas de educação superior, sobretudo aquelas de maior prestígio social. Mais recentemente, tem havido elementos novos no cenário. Por exemplo, a maior presença da população negra no ensino superior. Entretanto, o perfil predominante continua sendo social e racialmente seletivo: brancos e brancas, de famílias com renda média e/ou elevada, tendo pais com mais anos de escolaridade.

4. Políticas públicas: acesso ampliado e qualidade precária.

No período que se inicia na segunda metade nos anos 1990 e adentra a primeira década do século XXI, há uma expansão do ensino superior mais vigorosa, resultante da ampliação da educação básica (fundamental e médio). Contingentes populacionais oriundos da classe média baixa e de baixa renda passaram a lutar (MOEHLECKE, 2004) e conseguir relativo ingresso no ensino superior (ALMEIDA, 2007). Entretanto, a ampliação maciça do acesso ao ensino superior para os segmentos socialmente mais destituídos ocorreu no governo Lula por meio da conjugação de várias políticas públicas: criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI); a utilização em larga escala do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como método de seleção e a expansão e descentralização das vagas na rede federal de ensino superior, a qual ficou estagnada e concentrada nas capitais brasileiras durante o período anterior. O ENEM foi progressivamente ampliado a partir de 2004 quando passou a servir como seleção das bolsas do PROUNI e, em 2011, das vagas do SISU (Sistema de Seleção Unificada, um sistema que permite ao candidato, a partir da nota do ENEM, concorrer nacionalmente às vagas disponíveis nas universidades federais).

Em consequência, tais políticas associadas causaram grandes impactos no acesso da população de mais baixa renda ao ensino superior tanto público (ao dispor de uma opção mais democrática em relação ao vestibular tradicional então dominante) quanto privado (as bolsas permitindo vencer o custo proibitivo das mensalidades). Não obstante os avanços na ampliação

de vagas (pela primeira vez, consegue ultrapassar a marca de 1 milhão de alunos) e interiorização (passa a estar presente em localidades fora das capitais brasileiras) da rede federal, o segmento privado lucrativo conseguiu preservar seus interesses. Mais ainda, durante o período Lula-Dilma, tal setor aumentou imensamente o seu domínio ao obter uma nova configuração, qual seja, a ser oligopolizado por grandes grupos capitaneados por fundos de investimento de capital internacional. Os instrumentos foram o de sempre: isenção fiscal e recursos estatais bilionários canalizados para as universidades particulares. Em outros termos, não só mantiveram como aumentaram em grande escala o financiamento público iniciado durante o Regime Militar e também alimentado durante o governo FHC.

Referente ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), Lula da Silva sancionou a lei que reformulou as regras desse fundo de financiamento (Lei nº 11.552, de 2007), permitindo financiar até 100% da mensalidade – antes o limite era 70%. Já no governo Dilma, as condições foram ainda mais ampliadas, com maior prazo de carência para pagamento, além de taxas bem menores de juros – chegando a cerca de 3% ao ano. Dados do Ministério da Educação (MEC) apontam a *transferência de recursos públicos da ordem de R\$ 13,7 bilhões para o orçamento do Fies em 2014*, os quais permitiram que universidades “brasileiras” pudessem se transformar nos conglomerados com o maior número de alunos do mundo.

Quanto ao PROUNI, embora tenha efeitos inclusivos – abaixo discuto seus avanços e limites – sua razão de existência foi servir como resposta a uma crônica situação financeira enfrentada pelas universidades lucrativas no início dos anos 2000. Encurraladas pelas crises externas que acometeram o país nos fins dos anos 1990 (em 1997, 1998, 1999) e geraram desemprego crescente, o qual impactou nos custos operacionais e nas despesas fixas dessas instituições ao perderem alunos e verem a inadimplência crescer, bateram à porta sempre aberta do Estado brasileiro, pois risco não combina com capitalismo brasileiro. O socorro estatal veio como o PROUNI, o qual trocou bolsas de estudo (1 bolsista para 9 alunos pagantes em média) por impostos que as instituições com fins lucrativos antes recolhiam¹⁰, ajudando-as a sobreviver naquele quadro de crise sistêmica.

¹⁰ Cabe dizer que houve tentativas de regular as isenções fiscais dadas às universidades privadas. Na Constituição de 1988 (artigo 213), na LDB (Lei de Diretrizes e Bases Educacionais) de 1996 no seu artigo 20 e depois já no governo FHC com a criação de decretos, em 1997, que discriminavam as instituições com finalidades lucrativas (que passariam a não ser mais isentas de impostos) de outras instituições particulares que seriam enquadradas como não lucrativas (confessionais, comunitárias e filantrópicas), as quais teriam assegurada a imunidade tributária. Penso que a distinção entre instituição lucrativa e não lucrativa no governo FHC é mais de cunho formal – tentando regular uma situação real de amplo conhecimento de todos, que desde a ditadura havia, em maior peso, faculdades e universidades particulares que exploravam a educação tal como uma empresa, extraindo lucro de suas atividades com a cobrança de mensalidades dos alunos, sem terem de pagar os impostos devidos. Logo, essa

É precisamente nesse quesito que se localiza o aspecto *limitado* das políticas de ampliação do acesso ao ensino superior tal como o PROUNI e o FIES. O limite estrutural de tais políticas públicas é que elas estão conformadas a um setor no qual a maioria das instituições participantes possui baixa *qualidade educacional*. São instituições voltadas para obter lucro com a educação, uma combinação que países desenvolvidos nunca estimularam e não estimulam. (NUNES, 2007, p. 15-16; STEINER, 2005; PEREIRA, 2000, p. 41-42). Para conseguirem mais lucros, há redução de investimentos no mais substancial em educação: qualidade e investimento nos professores para produção do conhecimento (demitem em profissionais mais qualificados, com doutorado, nem propõem plano de carreira; isso é “custo”) e em uma seleção mínima do estudante (fazem pseudovestibulares, pois querem o “cliente-aluno” para pagar).

Atualmente, tal cenário se agrava, pois ao serem geridas por fundos de investimentos e/ou terem ações negociadas na Bolsa, o retorno do investimento dos diversos acionistas que lá aplicam seus recursos passa a ditar todas as regras. Como implicação, a *lógica do curtíssimo prazo* (o desempenho da ação, trimestral) passa a imperar sobre o médio e o longo prazo requeridos pelo trabalho educativo. Eis a contradição insolúvel: reduzem-se custos para maximizar o valor do acionista e entrega-se, cada vez mais, um produto, no caso, um diploma, com qualidade educacional precária aos estudantes. Trata-se aqui de reconhecimento social do curso e da universidade. Ele é o que embasa o valor do diploma do ensino superior, um valor envolto em uma *dimensão simbólica*. Dimensão que aparece como peça importante, pois os elementos que a compõem podem tanto aumentar quanto diminuir o retorno econômico do “instrumento” que é o diploma. (cf. PASSERON, 1982, p. 573-4). Há uma desigual eficácia do valor simbólico do diploma obtido, evidente nos indicativos empíricos coletados sobre a universidade e os cursos que os bolsistas frequentam.

Assim, no que diz respeito ao PROUNI, conforme aponta ALMEIDA (2014), seu diferencial foi ter possibilitado que indivíduos mais velhos, casados, com filhos, provedores de família e moradores de bairros periféricos pudessem acessar o ensino superior. Foi o programa que permitiu o acesso ao ensino superior a certa fração da classe trabalhadora brasileira – destacando o fato de que muitos dos bolsistas são os primeiros a fazer curso superior – e nisso reside seu aspecto inclusivo. Tal fração social sempre esteve diante de uma restrição competitiva quando disputavam o vestibular das instituições públicas que, em sua maioria, por

distinção formal – universidades privadas lucrativas só passam a ter esse caráter a partir de 1997 por meio de decretos – não pode ser tomada ao pé da letra, pois desconsidera evidências empíricas existentes desde há pelo menos quatro décadas.

terem poucas vagas e serem universidades com ensino gratuito e de maior qualidade, possuem uma alta competição, sobretudo nos cursos mais concorridos, o que acaba afastando a maioria dos estudantes da rede pública brasileira. Também se confrontavam com uma restrição financeira, pois esse tipo de estudante, mesmo trabalhando e recebendo salários não conseguiria pagar as mensalidades do curso escolhido e dar conta das obrigações de sustento próprio e da família, como muitas trajetórias pesquisadas apontaram: além de sustentar a si próprio, muitos são provedores. Logo, houve mudanças importantes, cabe ressaltar. Mudança substancial, profunda? Muito possivelmente para alguns, aqueles que frequentam cursos de instituições com *status* social considerado. Para todos ou a grande maioria que frequenta cursos que possibilitam pouca distinção, devemos ser mais cautelosos em afirmar de forma tão categórica, já que, por meio da análise qualitativa das trajetórias pesquisadas, considerando vários aspectos inter-relacionados (faculdades desprestigiadas, formato curto de certos cursos, baixa avaliação no ENADE, baixo retorno financeiro, relatos críticos sobre a infraestrutura disponível para consecução das atividades como instalações precárias e improvisadas, dentre outros), verifica-se que levam a *certificações e diplomas com peso menos efetivo*.

Com efeito, os dados empíricos referentes às trajetórias familiares, ocupacionais, de acesso e de permanência na universidade denotam uma heterogeneidade interna, sugerindo diferenças importantes entre os bolsistas, uma segmentação bem nítida. Um pequeníssimo segmento, geralmente mais favorecidos em termos de formação escolar, origem social e econômica, bem como condições culturais possuem vantagens comparativas ao acessarem cursos e universidades mais prestigiadas, principalmente nas universidades privadas confessionais em comparação com os outros subgrupos de prounistas formados por tecnólogos, licenciandos e bacharelados de outras universidades lucrativas, todos eles em posições sociais mais desvantajosas. A consequência direta é a relativização de grande parte dos diplomas obtidos, sobretudo pelos estudantes de mais baixa renda. Na maioria das vezes, torna-se um diploma com pouco valor social distintivo. É preciso refletir sobre qual o impacto efetivo desse tipo de diploma em um mercado cada vez mais competitivo? Além disso, não só no Brasil, cabe frisar, hoje o diploma é condição necessária, mas não condição suficiente para um indivíduo obter ascensão social. Ou seja, já está provado por inúmeras pesquisas nacionais e internacionais que possuir diploma de ensino superior potencialmente pode elevar a renda, porém tal fenômeno não é de forma direta e automática e, também, não muda tão substancialmente. Ascensão social requer considerar qualidade da educação recebida, capital social, formação continuada de patrimônio, reconhecimento social do diploma, estrutura do

mercado de trabalho – por exemplo, em algumas profissões há processos de reservas de mercado mediante exames e outros tipos de restrições de acesso às carreiras profissionais – , dentre outros elementos que podem dar novos rumos a partir do instante em que o indivíduo recebe o seu certificado de conclusão do ensino superior. Ter o diploma, hoje, não é mais garantia de subir na escala social. Em consequência, a discussão sobre a qualidade dos cursos e das universidades que os bolsistas frequentam constituem elementos fundamentais para avaliar as políticas públicas inclusivas implementadas, pois além de poder ingressar na educação superior, é preciso também ver aonde se chega, refletindo sobre as carreiras a que os pesquisados tiveram e têm acesso e o valor que tais certificações auferidas possuem na estrutura do mercado de trabalho brasileiro.

5. Considerações finais: em direção a políticas públicas educacionais mais igualitárias e eficientes.

À luz da análise realizada e nos valendo de certo conhecimento científico acumulado sobre as mazelas educacionais brasileiras, cabe agora extrair algumas recomendações que julgamos pertinentes e que poderia ser interessante como foco de reflexão no intuito de construir políticas públicas educacionais mais democráticas e eficientes no Brasil.

A mais fundamental é desconstruir uma tese muito disseminada por estar alicerçada no senso comum, qual seja, a de que existe uma inversão de prioridades entre os níveis de ensino (fundamental, médio e superior). Alguns comentaristas de veículos de comunicação de massa e ideólogos de fundações educacionais ligadas a empresários de ensino sempre aventam a hipótese de que nosso fosso educacional é causado, basicamente, pelo fato do gasto público ser maior no ensino superior do que na educação básica (ensino fundamental e médio). Tal visão é inconsistente tanto empírica quanto conceitualmente. Os dados empíricos apontam que o gasto *per capita* na educação superior tende a ser maior, em qualquer país do mundo, do que aquele que é destinado para a educação básica. Por motivos óbvios: ensino superior exige uma estrutura, material e humana, financeiramente mais cara. Além disso, o Brasil, quando comparado a países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) gasta, proporcionalmente menos. Enquanto eles gastam 1/3 com a educação superior, no Brasil, gastamos proporção bem menor (1/14). Os estudos do pesquisador Paulo Corbucci, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), são salutares a respeito. Assim, temos de continuar investindo no ensino superior e realizar – com gestão competente e eficaz, dentre

outras decisões estratégicas -, cada vez mais, dotações para a educação básica, que hoje ainda são insuficientes à luz dos obstáculos que ela precisa vencer. Logo, essa aparente “competição” que certo discurso tenta disseminar não ataca o fulcro da questão. Aqui entra o aspecto conceitual que também é, por alguma razão, negligenciado. Não devemos considerar o sistema educacional como composto de compartimentos estanques, sem ligação orgânica. Muito pelo contrário, a lição primeira a extrair e que precisa ser construída em nosso país, à luz dos fatos evidenciados pela reconstrução histórica que fizemos, é ter uma *visão sistêmica da educação nacional*. Em outras palavras, não haverá ensino fundamental e médio de qualidade se, concomitantemente, não se desenvolve um sistema de ensino superior consistente, realimentando-se o ciclo educacional. Educação nunca pode ser pensada, elaborada, como etapas desconexas e, sim, de forma integrada, com interações entre os níveis de ensino altamente vinculadas.

Conforme pudemos discutir durante o desenvolvimento desse texto, não se pode ignorar o caráter específico do modelo de graduação dominante que foi historicamente construído em nosso país, composto por *faculdades isoladas, privadas, sem tradição em pesquisa, com donos e voltada para auferir lucros com a venda de mensalidades, recebendo volumosos e regulares recursos estatais*, desde o regime civil militar dos fins dos anos 1970 até os dias atuais. Ao ignoramos tal aspecto, não entendemos as implicações decisivas sobre vários elementos do nosso sistema educacional. Exemplificamos. Estimulamos um ensino superior que tem toda a sua lógica voltada em extrair lucro e, como resultado, entrega pouco em termos de qualidade. Por sua vez, essa qualidade educacional precária do “produto” que sai desse segmento impacta a eficiência de aprendizado na educação básica pública porque, por meio de uma série de investigações, hoje sabemos que o professor com boa formação inicial é um dos principais determinantes para que se tenha uma aprendizagem efetiva. Não se pode considerar somente este aspecto como fator explicativo, mas, sem ele, todos os demais perdem a razão de existir. E onde se dá a formação dos professores em terras brasileiras? A parte mais substantiva – o restante vem da rede pública de universidades estaduais e federais, em proporção pequena - dos professores que atuam na escola pública de nível médio e fundamental obtém sua precaríssima *formação inicial nos cursos das instituições privadas lucrativas de ensino*. Ora, tal interação é um dos componentes centrais do fosso no qual se encontra a qualidade do ensino médio público no Brasil, pois reproduz, em um ciclo perverso, desigualdades educacionais entre os mais socialmente desfavorecidos, principalmente o jovem que estuda na rede pública no período noturno. Podemos também acrescentar aqui como subproduto desta interação, a relação entre

educação básica pública e o acesso à universidade pública. Dificilmente tais jovens, em peso, conseguiram competir pelas vagas com outros segmentos sociais que dispõem de professores mais bem formados.

Outro aspecto central, também ligado à forma como se originou e se consolidou o modelo de ensino superior brasileiro, refere-se às áreas de conhecimento nas quais os cursos são oferecidos. Diferindo do setor público, o qual dispõe de oferta de cursos mais equilibrada entre os ramos de conhecimento, as instituições privadas oferecem principalmente cursos nas áreas de humanas ou de formação geral, com predomínio em quatro áreas: ciências sociais, negócios, direito e educação. Carreiras na área de saúde, de ciências, matemática, computação e engenharia são pouco ofertadas. Por quê? Porque custam mais. Mais custo, menos lucro no bolso de empresários e investidores. Enfatiza-se que tais custos (montagem de laboratórios, dentre outros) estão associados a uma ideia fundamental para qualquer país, qual seja, a infraestrutura destinada à pesquisa e à produção do conhecimento. Esta é, fundamentalmente, a grande diferença entre as instituições públicas e privadas com fim lucrativo: as instituições públicas estão voltadas para a produção de conhecimento resultante de pesquisas nos vários ramos do conhecimento. Ora, isso afeta, diretamente, tanto a inovação quanto a tão reclamada produtividade do trabalhador brasileiro. Resultado prático do domínio de universidades de baixa qualidade é que temos, já no ensino superior, um alto índice de *analfabetos funcionais*, conforme pesquisa feita pelo Instituto Paulo Montenegro em parceria com a ONG Ação Educativa, a qual avaliou os níveis de alfabetização da população de 15 a 64 anos no Brasil. *38% dos alunos não sabem ler nem escrever plenamente*, pois não dominam habilidades básicas de leitura e escrita!

Assim, é preciso, urgentemente, discutir a qualidade do nosso sistema como um todo, principalmente as interações entre os níveis escolares. Ficamos reféns de um discurso quase mantra – compreensível pelos entraves da expansão da escola pública para todas as camadas sociais como vimos – de que era preciso *primeiro garantir a quantidade, depois* trataríamos de atacar a *qualidade* do ensino, caindo na mesma visão estanque antes mencionada. Tal discurso até hoje ressoa com ares de cientificidade e a qualidade ainda persiste distante, conforme apontam vários indicadores nacionais. A problemática da qualidade educacional deve ser colocada em primeiro plano e não figurar como mero enfeite em pomposos planos nacionais de educação. Em outros termos, mais do que traçar metas que sempre não se concretizam – o que acontece com tais planos desde o início dos anos 2000 até o momento – o essencial é discutir as condições que permitem e as que impedem um real ganho qualitativo da educação do país.

O fundamental é refletir sobre a qualidade da educação final do aluno egresso do fundamental, do médio e do ensino superior.

Nessa direção, dada a qualidade precária, a ineficiência e a pouca eficácia social do sistema de ensino atualmente existente; a luta e cobrança da sociedade civil perante o Estado por um *modelo educacional público diversificado* possibilitaria, com investimento e metas factíveis de curto e médio prazos a serem perseguidas de forma disciplinada e empenhada, outras opções na educação superior pública como cursos tecnológicos, mais escolas técnicas, dentre outros formatos alternativos que poderiam não só ampliar o número de vagas, como atender, de forma mais completa, os vários interesses dos estudantes brasileiros. Ter um sistema de ensino superior com universidades públicas com um leque maior de opções - pois *as instituições públicas atuais são muito restritas, não tendo muitas vagas e formatos distintos de carreiras, e sendo pouco permeável aos estudantes brasileiros de baixa renda* - e universidades privadas não lucrativas seria bem mais adequado e produtivo. O Brasil as possui, mas elas são ainda minoria, por que se fossem maioria não haveria espaço para o setor voltado estritamente para o lucro, sem preocupação maior em ofertar boa educação. Nos países mais desenvolvidos do mundo, salienta-se, o modelo público que combina instituições estatais e não estatais com espírito público é o prevalecente. Mexer nisso é contrariar interesses poderosos, mas o único caminho para um melhor desenho do sistema de ensino superior brasileiro, tanto na sua parte privada quanto na sua parte pública. Ao fazê-lo, estaríamos bem mais próximos de ter um ensino mais democrático, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Acesso universal no ensino superior pode ser uma meta, mas é difícil. Em nenhum país do mundo há isso. A universidade está dentro das sociedades e nestas há mecanismos complexos de desigualdade, de diferenças sociais entre os indivíduos. Quanto à educação básica, não se pode perder de vista o fato concreto e decisivo. Sem ensino superior bem estruturado, não há ensino básico de qualidade. Todo o ensino público, nos vários níveis, precisa ter gestão socialmente competente e investimentos maciços – os repasses previstos na Constituição Federal e os recursos bilionários do FIES seriam um bom começo em termos de capitais direcionados para tal fim.

Portanto, sem desconsiderar os avanços obtidos no que tange à ampliação do acesso ao ensino brasileiro na última década cabe, entretanto, apontar que imensas desigualdades ainda permeiam tal extensão da escolaridade no Brasil, em termos de classe social, recorte racial e gênero. Tal configuração nos chama a atenção para os *limites estruturais desse processo de democratização do ensino*. Eliminar, paulatinamente, tais limitações são nossos maiores

desafios no terreno educacional. Mas se continuamente lutarmos para eliminá-las, certamente avançaremos na eliminação das disparidades, potencializando a educação nacional.

6. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Wilson M. Estudantes desprivilegiados e fruição da universidade: elementos para repensar a inclusão no ensino superior. In: MONTEIRO, A. M. **Educação para a Diversidade e Cidadania**: concurso nacional de monografias MEC/SECAD/Anped. Recife: Ed. do Organizador, 2007, p. 175-229.

_____. **ProUni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo**: uma análise sociológica. São Paulo: Musa/FAPESP, 2014.

ANDRADE, C. Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. **Revista Ensino Superior Unicamp**, ano 3, n. 6, p. 18-27, jul. 2012.

_____. DACHS, Norberto. Uma análise do acesso à educação no Brasil por jovens de 18 a 24 anos no período de 1995 a 2006. **Revista USP**, SP, n. 78, p. 32-47, junho/agosto 2008.

BEISIEGEL, Celso de Rui. Ação Política e Expansão da Rede Escolar: os interesses eleitorais do deputado estadual e a democratização do ensino secundário no Estado de São Paulo. **Pesquisa e Planejamento**, n. 8, CRPE Prof. “Queiroz Filho”, dez. 1964.

CARVALHO, M. M. A Educação Superior no Brasil: o retorno privado e as restrições ao ingresso. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 15, p. 82-111, jan./abr. 2011.

CARVALHO, M. P. Gênero, raça e avaliação escolar: um estudo com alfabetizadoras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 39, n. 138, pp.837-866, 2009.

CORBUCCI, P. **Desafios da Educação Superior e Desenvolvimento no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007. 32 p. (Textos para Discussão, 1287).

CUNHA, Luiz A. A Expansão do Ensino Superior: Causas e Consequências. **Debate e Crítica**, n.5, p. 27-58, 1975.

DURHAM, Eunice. R. **O ensino superior privado no Brasil**: público e privado. São Paulo: Nupes, 2003. (Documentos de Trabalho, n. 3/03).

FILHO, Ricardo. M.; OLIVEIRA, Romualdo. P.; CAMARGO, Rubens. B. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do Ensino no Brasil**: algumas leituras. BH: Autêntica, 1999, p. 37-60.

KLEIN, Ruben. Universalização do ensino básico. **O Globo**, p. 7, 21 jan. 2007.

MARTINS, Carlos. B. O novo ensino superior privado no Brasil (1964-1980). In: MARTINS, C. B. (org.). **Ensino Superior Brasileiro**: transformações e perspectivas. SP: Brasiliense, 1989, p. 11-48.

_____. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MEYER, J. W.; RAMIREZ, F. O.; SOYSAL, Y. N. World Expansion of Mass Education, 1870-1980. **Sociology of Education**, 1992, v. 65, abril, p. 128-149.

MOEHLECKE, Sabrina. **Fronteiras da Igualdade no ensino superior: excelência & justiça racial**. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

NOGUEIRA, O. Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil. In: NOGUEIRA, O. **Tanto Preto Quanto Branco: estudos de relações raciais**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979. p. 72-93.

NUNES, Edson. **Desafio Estratégico da Política Pública: o Ensino Superior Brasileiro**. Rio de Janeiro: 2007. (Observatório Universitário, Documento de Trabalho, nº 70). Versão Preliminar.

OLIVEN, Arabela Campos. Arquipélago de competência: universidades brasileiras na década de 90. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 86, p. 75-78, ago. 1993.

PASSERON, J-C. L'inflation des diplomes: remarques sur l'usage de quelques concepts analogiques en sociologie. **R. franç. Sociol.**, Paris, v. 33, p. 551-584, 1982.

PEREIRA, Luís. Carlos B. Reforma Institucional, Competitividade e Autonomia Financeira. **Revista ADUSP**, p. 39-47, dezembro 2000.

ROMANELLI, Otaíza de O. **História da Educação no Brasil (1930-1973)**. Petrópolis, Vozes, 2001. [1978]

STEINER, João E. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, 2005, p. 341-361.

PARTE II

DESIGUALDADE REGIONAL NO BRASIL: DINÂMICAS REGIONAIS DA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO – UMA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DO PERÍODO 2002-2014

Gerardo Alberto Silva

Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: gerardo.silva@ufabc.edu.br

Marcos Barcellos de Souza

Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: marcos.barcellos@ufabc.edu.br

1. Introdução

Na passagem do milênio, após uma década de governo neoliberal, a universidade brasileira permanecia em um impasse: apenas 4,4% da população brasileira havia completado o ensino universitário no ano 2000 (cf. IBGE, 2010). Entre as pressões, por um lado, do setor privado por ampliar a sua participação no setor da educação superior e, pelo outro, a resistência das universidades públicas para continuar a ampliar a oferta e se adequar às novas tendências educativas, pouco era o que se tinha avançado na reformulação e ampliação do sistema da educação superior como um todo. E, embora o número de matrículas universitárias na graduação tinha crescido ao longo da década de 90 – passando de 1.540.000 em 1990 para 2.125.000 em 1998 (cf. Martins, 2000, com base em indicadores do Inep) – isto representava um avanço bastante modesto para um país do tamanho do Brasil adentrando o século XXI.

Outras duas questões “assombravam” o ensino superior universitário nessa passagem do milênio. A primeira, o firme avanço da participação privada na oferta educativa para esse nível. De acordo com Durham (2003), “a participação deste setor, que oscilava em torno de 60% entre 1980 e 1998, atingiu o índice de 69% em 2001” (p. 32). Uma das preocupações que mais mobilizava a comunidade universitária e a opinião pública na época, vinculada a esses indicadores, era o fato de que, em termos gerais, por causa do vestibular e o acesso diferencial dos grupos sociais ao ensino médio, as classes média e média alta conseguiam ter acesso a uma educação pública gratuita e de qualidade (com exceção dos que preferiam universidades privadas de qualidade), enquanto aos mais desfavorecidos economicamente – no caso a grande maioria dos estudantes universitários – restava o ensino privado com menor qualidade de ensino¹¹.

A segunda questão era a concentração da oferta educativa universitária na região Sudeste, seguindo o padrão da concentração econômica, cultural e política que singulariza o Brasil desde a segunda metade do século XIX (Santos e Silveira, 2008). Em 2001, com efeito, 51,7% das matrículas em cursos presenciais de graduação estavam localizadas nessa região (cf. Afonso et al. 2012). Havia, portanto, devido a extensão continental do território brasileiro, uma preocupação bastante forte com essa situação, que acabava penalizando, pelo fator distância, os alunos do interior do país. Entendia-se que qualquer política de expansão do ensino

¹¹ A relação entre qualidade de ensino e universidade privada é um tema bastante delicado que não abordamos neste trabalho (assim como tampouco a relação entre qualidade de ensino e universidade pública). Apenas destacamos alguns aspectos quantitativos do processo de expansão do ensino superior brasileiro entre 2003 e 2014.

universitário, principalmente público, devia levar em conta seriamente esse fato. A seguir, apresentamos algumas evidências da dinâmica territorial (regional) do processo de expansão do ensino superior no Brasil que teve lugar durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), considerando o período de 2002 a 2014¹². Concretamente, o nosso propósito neste capítulo é colocar em relevo alguns aspectos da dinâmica territorial dessa expansão, isto é, analisar qual a lógica de localização e distribuição geográfica desses agregados e caracterizar suas trajetórias. Trata-se de uma primeira aproximação quantitativa, baseada em fontes secundárias, de caráter exploratório, sobre a geografia da expansão do ensino superior brasileiro – baseada principalmente no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e no Programa Universidade para Todos (PROUNI).

2. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)¹³

Em 2007 tem início o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que veio dar continuidade ao Programa de Expansão das Universidades Federais, iniciado em 2003. Entre seus principais objetivos o REUNI almejava garantir às universidades as condições materiais necessárias para a ampliação e a permanência dos estudantes na educação superior, e também otimizar o aproveitamento dos recursos humanos e da infraestrutura já existentes. Nesse contexto, entre 2002 e 2014, o número de universidades federais passou de 45 para 63, o número de campus de 148 para 321 e o número de cursos de graduação de 16.505 para 32.049 (aumento de 94%). No que diz respeito ao número de vagas e de matrículas nas universidades federais, os mesmos passaram respectivamente de 113.263 para 245.933 (aumento de 117%) e de 500.459 para 932.263 (aumento de 86%). No total, no mesmo período, tendo em conta as matrículas nas universidades privadas, o número de alunos universitários passou de 3,9 para 7,8 milhões (aumento de 100%), segundo dados do Inep¹⁴. Houve, portanto, em termos quantitativos, uma significativa expansão

¹² Como sabemos, essa expansão foi acompanhada de um conjunto de ações e medidas destinadas a dar sustentabilidade a esse crescimento, tanto no que diz respeito às formas e condições de ingresso e permanência dos estudantes mais desfavorecidos economicamente dentro da universidade, quanto no que se refere à diversificação dos cursos e à adequação dos currículos universitários para a os desafios do século XXI, como o projeto Universidade Nova. Evidentemente, todas essas variáveis têm que ser levadas em conta na hora de avaliar esse processo, que impactou (e continua impactando) o sistema da educação superior universitária no Brasil.

¹³ Agradecemos os comentários e sugestões da professora (USP) Viviana Gianpaoli a esta parte do trabalho. Algumas das suas recomendações foram seguidas, outras demandarão novas pesquisas.

¹⁴ <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.

da oferta de estudos superiores universitários no período considerado, tanto no ensino privado quanto no público.

É importante destacar, para os propósitos deste capítulo, que o processo de expansão das universidades federais nesse período foi uma estratégia consciente, por parte do governo, da necessidade de desconcentrar a oferta de ensino superior que, da mesma forma que os principais ativos econômicos, políticos e culturais do país, se concentravam (e ainda se concentram) na região Sudeste. Assim,

O desenvolvimento de uma região está diretamente ligado aos investimentos locais. O incentivo à educação, principalmente superior, leva ao local de implantação um crescimento acelerado. Esse processo rápido ocorre pela necessidade de o meio se adequar à nova realidade local, resultando no desenvolvimento por conta do aumento da demanda de docentes, técnicos e discentes no local. Ao mesmo tempo, os egressos do ensino médio sem opções de educação superior em sua região tendem a migrar, muitas vezes em caráter definitivo, para locais onde a oferta é mais ampla e diversificada. A região abandonada perde a oportunidade de fixar profissionais altamente qualificados e os estudantes sem condições financeiras de migrar para regiões mais propícias perdem a oportunidade de se qualificar. A interiorização da oferta de educação superior, portanto, é essencial para combater o desequilíbrio no desenvolvimento regional e atingir estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões (MEC, 2014: p. 20).

Podemos começar a avaliação do REUNI considerando o crescimento do número de IFES e Campus no período 2002-2014. Nesse sentido, a tabela 1 a seguir mostra que: 1) o maior diferencial na criação de novas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) se deu na região Nordeste, com a criação de seis IFES, seguido da região Sul com a inauguração de cinco IFES (já as regiões Norte e Centro-Oeste seriam as menos beneficiadas, com a criação de duas e uma IFES respectivamente); 2) com relação a expansão dos *campi*, o maior diferencial foi para a região Nordeste, com sessenta novos *campi*, seguido das regiões Sudeste e Sul, com trinta e cinco e trinta e quatro novos *campi* respectivamente (mais uma vez, a região Centro-Oeste foi a menos beneficiadas com a criação de apenas doze novos *campi*) – observe-se que na região Norte o aumento do número de *campi* (32) é muito próximo das regiões Sudeste e Sul.

Tabela 1 – Expansão de IFES e Campi por região, 2002-2014 (em valores absolutos)

REGIÃO	IFES			CAMPI		
	2002	2014	Cresc.	2002	2014	Cresc.
Norte	8	10	2	24	56	32
Nordeste	12	18	6	30	90	60
Sul	6	11	5	29	63	34
Sudeste	15	19	4	46	81	35
Centro-Oeste	4	5	1	19	31	12

Fonte: SIMEC/MEC (MEC, 2014).

No que se refere aos números de vagas e matrículas, no período 2002-2013, a tabela 2 evidencia um crescimento percentual acima do crescimento percentual do país no mesmo em termos de vagas ofertadas nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, o mesmo acontecendo com a expansão do número de matrículas. Em ambos os indicadores, a região Sul é a que fica em primeiro lugar, e as regiões Norte e Centro-Oeste as menos destacadas – embora também tenham tido crescimento. Em valores absolutos, a maior expansão do número de vagas se deu nas regiões Nordeste (41.465) e Sudeste (38.993), e as menores nas regiões Centro-Oeste (13.794) e Norte (13.339). Quando considerado o número de matrículas, novamente as regiões Sudeste (136.046) e Nordeste (133.957) são as que mais cresceram, bem à frente das regiões Sul (81.221), Norte (51.449) e Centro-Oeste (29.131).

Tabela 2 – Expansão de vagas e matrículas na educação superior por região, 2002-2013

REGIÃO	VAGAS			MATRÍCULAS		
	2002	2013	Cresc.	2002	2013	Cresc.
Norte	16.755	30.094	80%	76.779	128.228	67%
Nordeste	33.587	75.052	123%	147.464	281.421	91%
Sul	17.152	42.241	146%	75.985	157.206	107%
Sudeste	32.509	71.502	120%	139.641	275.687	97%
Centro-Oeste	13.260	27.044	104%	60.590	89.721	48%
TOTAL	113.263	245.933	117%	500.459	932.263	86%

Fonte: CENSO/INEP (MEC, 2014).

Considerando ambas as tabelas, é possível concluir que: 1) a região Nordeste se destaca tanto na criação de novas IFES e Campus, quanto no crescimento absoluto e relativo do número de vagas e matrículas; 2) a região Sudeste mostra um aumento consistente em todos os quesitos; 3) a região Sul demonstra, da mesma maneira que a região Sudeste, bons indicadores em quase todas as variáveis analisadas, ficando, porém, menos consistente que as regiões Nordeste e Sudeste quando considerados os valores absolutos do crescimento do número de vagas e matrículas; 4) as regiões Norte e Centro-Oeste são as que apresentam indicadores mais baixos em todos os itens avaliados – com destaque para esta última, que no mesmo período passava

por um acelerado processo de modernização e crescimento econômico vinculado à exportação de gado e soja. Em resumo, de acordo com as informações analisadas, outras regiões do Brasil, que não apenas o Sudeste, foram beneficiadas ou souberam capitalizar, em diferente medida, o processo de expansão universitária promovido pelo REUNI.

Tabela 3 – Taxa de estudantes matriculados nas IFES de acordo com a população total por região, 2002-2013

REGIÕES	Matrículas		População		Taxa de estudantes matriculados nas IFES (x 1000 habitantes)	
	2002	2013	2002	2013	2002	2013
Norte	76.779	128.228	13.504.599	16.983.484	5,6	7,5
Nordeste	147.464	281.421	48.845.112	55.794.707	3,0	5,0
Sul	75.985	157.206	25.734.253	28.795.762	2,9	5,4
Sudeste	139.641	275.687	74.447.456	84.465.570	1,8	3,2
Centro-Oeste	60.590	89.721	12.101.540	14.993.191	5,0	5,9
TOTAL	500.459	932.263	174.632.960	201.032.714	2,8	4,6

Fonte: Elaboração própria com base em estimações de população do IBGE (2013): As informações podem ser acessadas em ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2013/serie_2001_2013_TCU.pdf

Por último, consideramos para efeitos comparativos a taxa de estudantes matriculados nas IFES por região (tabela 3). A taxa mede o número de matrículas com relação à população total multiplicada por mil, para cada região e para o total do país, nos anos de 2002 e 2013. Como podemos observar, houve de fato um aumento generalizado do número de aluno matriculados na IFES. Assim, quando consideramos o total do país, temos que em 2002 a cada 1.000 habitantes 2,8 estavam matriculados nas universidades federais, enquanto que em 2013 esse número se eleva a 4,6 por mil. No nível regional, constatam-se as seguintes variações: 1) a região Sudeste aumentou consideravelmente a participação das IFES na matrícula universitária, embora tenha se mantido abaixo da taxa nacional nos dois anos; 2) a região Sul teve o maior aumento da taxa, o que é consistente com o crescimento do número de IFES, e passou para um valor maior que o do Nordeste (com o que precisamos relativizar a conclusão sobre o desempenho desta região na avaliação anterior); 3) a região Nordeste também melhorou sua posição com relação, por exemplo, à taxa nacional; 4) a região Norte manteve a taxa mais elevada de alunos matriculados nas IFES; e 5) a região Centro-Oeste teve um desempenho pífio ao longo do período, comparativamente à evolução das outras regiões. Em termos gerais, constatamos que os resultados da tabela 3 corroboram as análises anteriores sobre as diferentes trajetórias regionais no contexto do REUNI.

3. O Programa Universidade para Todos (PROUNI)

O Programa Universidade para Todos (PROUNI) foi criado em 2004 pelo Governo Federal, tendo sido institucionalizado em 13 de janeiro de 2005 por meio da Lei nº 11.096. Sua finalidade é a concessão de bolsas de estudo, integrais e parciais (de 50%), em cursos de graduação e em cursos sequenciais de formação específica. A contrapartida oferecida para as Instituições de Ensino Superior (IES) privadas que aderem ao programa é a isenção de tributos. Nesse caso, as instituições ficam isentas do pagamento de quatro tributos, no período de vigência que pode alcançar dez anos: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

O PROUNI é voltado para os estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular, sendo que a condição para recebimento de bolsa parcial de 50% é o limite de renda familiar per capita de três salários mínimos, enquanto o limite para bolsa integral é de renda familiar bruta mensal de até um salário mínimo e meio por pessoa. Além da concessão de bolsas, o Programa pretende agir de forma integrada com ações como a Bolsa Permanência e o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), de modo a incentivar a permanência dos estudantes nas instituições, financiando parcialmente o montante da mensalidade não coberto pela bolsa do PROUNI. Embora não seja objetivo deste estudo discutir a relação entre os dois programas, cabe mencionar que: i) o FIES tem seus critérios próprios de alocação de recursos; ii) o FIES não atende apenas os bolsistas do PROUNI; e iii) caso o bolsista do PROUNI pretenda contratar financiamento, a instituição de ensino deve aderir a processo específico do FIES. Quanto à Bolsa Permanência, convém observar seu limite de até R\$ 300,00 mensais, com vistas a ajudar no custeio de despesas educacionais de estudantes com bolsas integrais. Seu pagamento efetivo, contudo, fica condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério da Educação.

A seleção para as bolsas do PROUNI ocorre por meio das notas alcançadas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), sendo que para participar o candidato deve atender a uma das seguintes condições: i) não possuir diploma de nível superior; ii) ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública; iii) ter cursado o ensino médio completo em escola da rede privada, na condição de bolsista integral da própria escola (no caso de ter cursado apenas parte do ensino médio em escola privada, o candidato necessita ter sido bolsista integral neste período); iv) ser pessoa com deficiência; v) ser professor da rede pública de ensino, no exercício

da função e concorrendo a bolsas apenas nos cursos de Licenciatura (nesta hipótese, não há os requisitos de renda máxima). O professor da rede pública tem também prioridade na ocupação das bolsas remanescentes, aquelas não totalmente preenchidas durante o processo seletivo regular.

Convém considerar, ainda, que a continuidade das bolsas oferecidas pelo PROUNI está sujeita a um aproveitamento mínimo de 75% nas disciplinas cursadas em cada período letivo, sendo admitida reprovação uma única vez. A partir deste ponto, nos dedicaremos a examinar os aspectos territoriais (regionais) da distribuição das bolsas, visando elucidar se esta corresponde a uma estratégia intencional de desconcentração das oportunidades de acesso ao ensino superior. Vale a pena destacar, entretanto, que o número de bolsas outorgadas ao longo do período sob análise (2005-2014), cresceu significativamente, passando de 112.275 para 306.726 (aumento de 173,1%) (cf. tabela 4).

Quando se analisa na mesma tabela o número total de bolsas outorgadas em cada região no início e fim do período estudado, verifica-se que enquanto nas regiões Norte (185,9%), Sul (218,8%) e Centro-Oeste (250,7%) o aumento foi acima do aumento proporcional verificado no país, nas regiões Nordeste (144,6%) e Sudeste (152,5%) o mesmo se mantém abaixo. Em relação à composição das bolsas, observamos um maior crescimento no período das bolsas integrais (185,4%) do que as parciais (151,3%), sendo que as bolsas integrais aumentaram proporcionalmente mais nas regiões Norte (290,6%), Centro Oeste (253,4%) e Sul (225,6%), e as bolsas parciais aumentaram mais no Centro Oeste (246,1%), Sul (214,9%) e Sudeste (141,9%). Chama a atenção, neste aspecto, um aumento relativamente menor das bolsas integrais para a região Nordeste (164,3%), que supera apenas a região Sudeste (158,8%) no período e permanece também abaixo da média nacional.

Tabela 4 – Relação de bolsas integrais e parciais por região, 2005-2014

BOLSAS ----- REGIÃO	Integral			Parcial			Total		
	2005	2014	Cresc. (%)	2005	2014	Cresc. (%)	2005	2014	Cresc. (%)
Norte	3.269	12.769	290,6	2.504	3.741	49,4	5.773	16.510	185,9
Nordeste	12.852	33.970	164,3	5.430	10.761	98,1	18.282	44.731	144,6
Sul	13.117	42.718	225,6	6.404	20.140	214,9	19.521	62.239	218,8
Sudeste	37.030	95.854	158,8	22.335	54.050	141,9	59.365	149.904	152,5
Centro- Oeste	5.637	19.926	253,4	3.697	12.797	246,1	9.334	32.723	250,7
Total	71.905	205.237	185,4	40.370	101.489	151,3	112.275	306.726	173,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MEC: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>

A seguir, a partir das tabelas 5 e 6, consideramos o impacto das bolsas do PROUNI sobre total de matrículas em cursos de graduação presenciais nas universidades privadas em cada região e a sua evolução no período 2005-2014. Como podemos observar na primeira das tabelas, para termos uma ideia de grandeza, o número total de matrículas nas universidades privadas passou de 3.260.967 para 4.664.542, o que representa um aumento relativo de 43,0%. Desse total, a região Sudeste concentra mais da metade das matrículas em ambos os anos, 56,1% e 52,1% respectivamente. No nível regional, as regiões Nordeste (91,7%), Norte (91,7%) e Centro-Oeste (58,7%), foram as que mais cresceram em termos relativos. Por sua vez, as regiões Sudeste e Sul se mantiveram abaixo da média nacional, sendo que esta última teve um crescimento bem inferior às outras ao longo de período: 7,5%.

Tabela 5 – Crescimento do número de matrículas no ensino superior privado por região, 2005-2014

Matrículas ----- Região	2005	2014	Cresc. (%)
Norte	136.384	261.565	91,7
Nordeste	385.505	850.936	120,7
Sul	621.963	668.710	7,5
Sudeste	1.832.580	2.431.526	32,6
Centro-Oeste	284.535	451.805	58,7
Total	3.260.967	4.664.542	43,0

Fonte: Inep: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>.

Na segunda tabela, o que registramos é o efeito combinado entre a expansão da matrícula no ensino superior privado e o impacto ou aproveitamento das bolsas do PROUNI no total do país e em cada região. Trata-se do cálculo de uma taxa, na qual se aufer a incidência do número de bolsas sobre o total de matrículas multiplicadas por 100. Em termos gerais, o que se observa é um aumento da taxa em todas as regiões do país, o que estaria indicando que o ritmo de expansão das bolsas seria maior do que o crescimento das matrículas ao longo do período. No nível regional houve um aumento generalizado da participação das bolsas integrais, com destaque para as regiões Norte, Sul e Centro-Oeste por terem ficado, em 2014, acima da taxa do país – em particular a região Sul que passou a ficar no posto mais elevado (situação inversa a da região Nordeste), enquanto estava abaixo dessa taxa em 2005. No que diz respeito à participação das bolsas parciais no conjunto das matrículas, chama poderosamente a atenção o recuo das regiões Norte e Nordeste, em um contexto em que todos ganham (provavelmente devido ao afeito combinado do privilégio outorgado às bolsas integrais e o ritmo de expansão

da matrícula nas universidades privadas nessas regiões). De resto, as regiões Sul e Centro-Oeste têm as melhores taxas de aproveitamento das bolsas parciais, quando referenciadas nas matrículas de 2005 e 2014.

Tabela 6 – Taxa de aproveitamento do número de bolsas integrais e parciais sobre o total de matrículas x 100, por região, 2002-2014

Região	Bolsas Integrais /Matrículas x 100		Bolsas Parciais /Matrículas x 100		Total de Bolsas /Matrículas x 100	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Norte	2,3	4,8	1,8	1,4	4,2	6,3
Nordeste	3,3	3,9	1,4	1,2	4,7	5,2
Sul	2,1	6,3	1,0	3,0	3,1	9,3
Sudeste	2,0	3,9	1,2	2,2	3,2	6,1
Centro-Oeste	1,9	4,4	1,2	2,8	3,2	7,2
Total	2,2	4,3	1,2	2,1	3,4	6,5

Fonte: Elaboração própria a partir de informações das tabelas 4 e 5.

Podemos sintetizar algumas tendências do desempenho regional do PROUNI a partir do aproveitamento das bolsas no período 2005-2014: 1) a região Nordeste, que tem a maior expansão percentual do número de matrículas no ensino superior privado do Brasil, tem uma trajetória abaixo da média do país na maioria dos cálculos, com exceção da taxa de aproveitamento das bolsas integrais em 2014 (4,8) (deve se computar aqui também o recuo no aproveitamento das bolsas parciais no mesmo ano, apesar do aumento em valores absolutos e relativos); 2) as regiões Centro-Oeste e Sul ganham destaque no âmbito do PROUNI. A primeira possui a trajetória mais consistente em termos de crescimento e aproveitamento, uma vez que todos valores considerados permanecem acima dos resultados nacionais em 2014. Por sua vez, a região Sul, onde o número de matrículas menos cresceu nesse período (7,5%), e onde aumento de bolsas integrais e parciais se manteve abaixo da média do país, caracteriza-se por apresentar os melhores resultados em termos de aproveitamento com relação às matrículas em 2014: 6,3 para as bolsas integrais, 3,0 para as bolsas parciais e 9,3 para o total de bolsas (integrais + parciais); 3) a região Sudeste, embora mantenha um perfil abaixo da média nacional em quase todas as variáveis e na taxa de aproveitamento das bolsas integrais e totais, faz sentir seu peso específico na distribuição vertical dos benefícios, a saber: 52,8% do total de bolsas outorgadas em 2005 e 48,8% em 2014 (o que revela também, no nível nacional, uma possível tendência à diminuição do seu peso regional); 4) a região Norte, por fim, com o menor número de matrículas em 2005 e 2014, porém com segundo percentual de crescimento (91,7%), mantém um crescimento consistente na participação e aproveitamento das bolsas do PROUNI, com exceção do recuo na taxa de aproveitamento das bolsas parciais em 2014.

4. Trajetórias do REUNI e PROUNI nas diferentes regiões do Brasil (à guisa de conclusão).

A comparação entre as trajetórias regionais do REUNI e do PROUNI, da forma em que tem sido tratada nesse capítulo, revela-se difícil e complexa, tanto pelo fato de a expansão universitária pública e privada responder a determinantes diferentes (embora vinculados), quanto pela forma diferenciada em que foi tratada a informação para ambos os programas, em particular os anos de início e fim dos respectivos períodos considerados. Ainda assim, a partir de algumas trajetórias convergentes (e outras divergentes), podemos colocar em relevo algumas tendências gerais da expansão do ensino superior no Brasil em cada uma das suas regiões:

- *Região Nordeste.* Uma das mais favorecidas pelo REUNI, perde em termos relativos no que diz respeito ao PROUNI.
- *Região Centro-Oeste.* A região menos favorecida pelo REUNI, ganha em termos relativos no que se refere ao PROUNI.
- *Região Sul.* Apresenta um crescimento consistente tanto no âmbito do REUNI quanto no do PROUNI.
- *Região Sudeste.* Embora sistematicamente apresente valores inferiores à média ou às taxas nacionais, destaca-se no contexto do REUNI e do PROUNI pelo peso dos seus valores absolutos.
- *Região Norte.* Destaca-se, tanto em 2002 quanto em 2013, pela taxa de estudantes matriculados nas IFES de acordo com a população total (REUNI), e pelo crescimento e aproveitamento das bolsas integrais (PROUNI).

Com relação aos grandes desafios levantados no início do capítulo, podemos resumir o processo de expansão do ensino superior no âmbito do REUNI e PROUNI em duas grandes tendências regionais. A primeira é que todas as regiões ganham, embora com ritmos diferenciados segundo o tipo de avaliação que está sendo considerada (observe-se, inclusive, que os recuos do aproveitamento das bolsas parciais nas regiões Norte e Sudeste, na tabela 6, se dão em um contexto de aumento, tanto em termos absolutos quanto relativos, dessas mesmas bolsas nessas mesmas regiões). A segunda, é o menor ritmo de crescimento da região Sudeste, em termos gerais, com relação a outras regiões e/ou aos valores nacionais, o que poderia indicar uma tendência à desconcentração da oferta educativa do ensino superior no Brasil.

Evidentemente, seria preciso considerar outros indicadores para auferir de maneira mais precisa esta tendência que, no entanto, nos parece até aqui bastante significativa, tendo em conta o seu caráter estrutural. Insistiremos nesse ponto em trabalhos posteriores.

5. Referências Bibliográficas

AFONSO, Mariângela da Rosa et al. Movimentos da Expansão do Ensino Superior na Universidade Brasileira. In: **Congress of the Latin American Studies Association**, San Francisco, California, May 23-26, 2012.

DURHAM, Eunice. **O ensino superior no Brasil: público e privado**. São Paulo: NUPES/USP, 2003 (Documento de trabalho).

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Resultados Gerais da Amostra do Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

MEC – Ministério de Educação e Cultura. **A democratização e expansão da educação superior no país, 2003-2014**. Brasília: MEC/SESu, 2014.

MARTINS, Carlos Benedito. “O ensino superior brasileiro nos anos 90”. In: **São Paulo em Perspectiva**, vol. 14, nº. 1. São Paulo, Jan./Mar. 2000.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, María Laura. **O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

PARTE III

DESIGUALDADE DE GÊNERO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Ana Claudia Polato e Fava

Professora Doutora em Economia e Coordenadora do Mestrado Acadêmico em Economia da Universidade Federal do ABC (UFABC).

Email: ana.fava@ufabc.edu.br

Mônica Schröder

Professora Doutora em Economia e Vice coordenadora do Bacharelado em Ciências Econômicas da UFABC.

Email: monica.schroder@ufabc.edu.br

Lorena Oliveira Campos Forato

Aluna do Bacharelado em Ciências Econômicas da UFABC.

Email: lorena.forato@aluno.ufabc.edu.br

1. Introdução

Em geral, observa-se que o desenvolvimento econômico tem reduzido a desigualdade de gênero. Porém, o desenvolvimento econômico não tem sido suficiente para promover a completa igualdade de gênero. Desse modo, ações e políticas que promovem o empoderamento feminino são desejáveis (DUFLO, 2012). Em algumas situações, as ações e políticas promotoras de empoderamento feminino tem se mostrado estimuladora do próprio desenvolvimento econômico (DUFLO, 2012; BANCO MUNDIAL, 2011). Para SEN (1999), estes dois aspectos, que ele chamou de aspectos de bem-estar das mulheres e aspectos de papel de agente das mulheres, estão relacionados.

A visão do Banco Mundial, expressa no seu relatório sobre desenvolvimento mundial de 2012, é sumarizada nas palavras do então presidente da instituição Robert B. Zoellick: “*A igualdade de gênero está no coração do desenvolvimento. É o objetivo de desenvolvimento correto e é política econômica inteligente.*” (BANCO MUNDIAL, 2011, p. viii, versão em português). Em outras palavras, a igualdade de gênero é uma questão central no desenvolvimento socioeconômico, pois, por um lado, a promoção da igualdade é em si um objetivo do desenvolvimento socioeconômico, uma vez que promove a igualdade de oportunidades entre pessoas de gêneros diferentes e, assim, permite que os indivíduos atinjam seu potencial pleno (SEN, 1999). Por outro lado, a busca pela igualdade de gênero é uma política inteligente uma vez que ela própria é fomentadora de desenvolvimento socioeconômico.

Entre os oito objetivos de desenvolvimento do milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, que norteariam suas políticas para os próximos quinze anos, estavam a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento feminino (UNITED NATIONS, 2015). Todavia, outros objetivos estavam de alguma forma relacionados às questões de gênero, como universalização do acesso à educação primária, melhoria da saúde materna e redução da mortalidade infantil. Entre as maiores conquistas na direção da igualdade de gênero e do empoderamento feminino estão a redução das diferenças de gênero em escolaridade e o aumento da participação das mulheres na política (UNITED NATIONS, 2015).

Entretanto, ainda há muitos pontos a avançar. As mulheres são mais prováveis que os homens em viver na pobreza e a taxa de desemprego entre aqueles que possuem maior nível educacional é maior para as mulheres (UNITED NATIONS, 2015). Deste modo, a igualdade

de gênero continua sendo um dos objetivos de desenvolvimento da ONU, agora denominados objetivos do desenvolvimento sustentável, dentro da agenda 2030.

A ONU tem, também, buscado ampliar a participação das mulheres na sociedade e no mercado de trabalho por meio de ações como os princípios básicos do empoderamento feminino e o movimento ElesPorElas (HeForShe). Os princípios básicos do empoderamento feminino são um conjunto de ações que as empresas se voluntariam a cumprir que tem como objetivo promover a igualdade de gênero na empresa, principalmente nas posições de liderança; promover a saúde e a qualificação das mulheres; favorecer as empresas fornecedoras e distribuidoras criadas por mulheres, e promover iniciativas sociais que busquem a igualdade de gênero. O movimento ElesPorElas busca minimizar atitudes e comportamentos machistas através da participação de homens e meninas na luta pelos direitos das mulheres.

O Brasil não esteve à parte deste contexto. Ocorreu a adoção de políticas de redução da desigualdade de gênero, assim como de políticas de desenvolvimento socioeconômico influenciadas pelos resultados empíricos da literatura que aponta a relação entre redução da desigualdade de gênero e desenvolvimento socioeconômico. Um exemplo deste último caso é o Programa Bolsa Família (PBF), cujo recipiente dos recursos financeiros é a mulher, titular no programa.

Deste modo, este capítulo se propõe a apresentar, ainda que forma resumida, os principais argumentos encontrados na literatura acadêmica que trata dos canais pelos quais o desenvolvimento econômico promove a redução da desigualdade de gênero, assim como dos canais pelos quais a redução da desigualdade de gênero leva ao desenvolvimento econômico. O que propomos é apresentar alguns exemplos da literatura que tratam de resultados consolidados produzidos pelos mencionados canais, não exaurindo toda a literatura no assunto.

Também é objetivo desde capítulo retratar como a promoção da igualdade de gênero permeia a formulação e a estrutura das políticas públicas no Brasil, com foco especialmente nas mulheres pobres, ainda que não exclusivamente. Para tanto, focaremos na descrição das características institucionais e de parcela dos resultados alcançados por um programa de inclusão produtiva rural, executado no âmbito da agenda governamental de combate à extrema pobreza em período recente. Pela conexão normativa e organizacional entre o programa abordado neste capítulo e a estrutura de funcionamento do Programa Bolsa Família, com foco prioritário nas beneficiárias rurais da transferência de renda, optou-se por dele tratar para ilustrar as conexões entre a autonomia econômica e a redução da desigualdade de gênero explorada na literatura acadêmica adotada.

2. A literatura econômica sobre a relação entre igualdade de gênero e desenvolvimento econômico

A literatura, assim como os formuladores de políticas públicas, tem focado ora na capacidade do desenvolvimento socioeconômico de reduzir a desigualdade de gênero, ora na capacidade da redução da desigualdade de gênero de promover desenvolvimento socioeconômico (DUFLO, 2012). Deste modo, há uma vertente da literatura que identifica a influência do desenvolvimento socioeconômico na melhoria das condições de vida das mulheres e sua maior participação nas atividades econômicas fora da esfera familiar. São exemplos desta literatura os trabalhos sobre participação das mulheres no mercado de trabalho como GOLDIN (1994) e ROSENZWEIG e ZHANG (2013). Da mesma forma, há uma vertente dentro desta literatura que identifica a contribuição das mulheres para o desenvolvimento socioeconômico, principalmente em relação a melhorias na condição de vida dos filhos e aumento da escolaridade (LUNDBERG et al., 1997; THOMAS, 1990).

A grande contribuição do artigo de DUFLO (2012) é avaliar se esta relação de retroalimentação positiva entre desenvolvimento socioeconômico e igualdade de gênero possibilitaria o surgimento de um ciclo virtuoso de prosperidade e redução de desigualdades. DUFLO (2012) mostra que a relação entre desenvolvimento socioeconômico e igualdade de gênero não é forte o suficiente para gerar este ciclo virtuoso de prosperidade e redução de desigualdades, requerendo que haja uma política contínua de promoção da igualdade entre homens e mulheres.

2.1 O papel do desenvolvimento econômico como redutor da desigualdade de gênero

O desenvolvimento econômico, entendido como o crescimento e diversificação da capacidade produtiva dos países gerado em grande parte pelo avanço tecnológico, foi fundamental em promover a participação das mulheres além da esfera familiar ou doméstica, papel social tradicionalmente atribuído a elas (GOLDIN, 1994; GREENWOOD et al., 2005). A inserção das mulheres no mercado de trabalho remunerado está relacionada positivamente com a capacidade do país em gerar renda (GOLDIN, 1994).

Os avanços tecnológicos redutores de esforço físico no processo produtivo e o surgimento de ocupações que demandam mais habilidade do que força são tidos como motores

geradores da inclusão das mulheres no mercado de trabalho e na educação formal (ROSENZWEIG e ZHANG, 2013). Esses avanços tecnológicos também estiveram presentes na criação dos eletrodomésticos, que são tidos como libertadores do tempo das mulheres em atividades domésticas (GREENWOOD et al., 2005). Ainda que para JONES et al. (2003) a redução do diferencial de salários tenha sido um fator importante na atração das mulheres ao mercado de trabalho, sem a presença dos eletrodomésticos e de serviços de empregados domésticos provendo cuidados com crianças e idosos as mulheres estariam presas na esfera doméstica.

O desenvolvimento econômico possibilitou a melhoria do padrão de vida das famílias. A melhoria de padrão de vida estava baseada na urbanização, crescimento do setor de serviços e transição demográfica, reforçando a entrada das mulheres na força de trabalho. Conseqüentemente, surgiram famílias menores ao mesmo tempo que se aumentou a disponibilidade de contratar serviços reduziram o tempo e o esforço das mulheres no trabalho doméstico. Assim, as mulheres encontram-se liberadas para o mercado de trabalho e, portanto, para a conquista do papel de agente econômico fora da esfera familiar (GREENWOOD et al., 2005; CAVALCANTI E TAVARES, 2008).

A redução da fecundidade, que segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) já se encontra abaixo da taxa necessária para a manutenção da população corrente, gerou famílias menores, primeiramente de três ou dois filhos e recentemente de dois a um filho. Entretanto, a redução do número de filhos não foi acompanhada por uma redução na mesma proporção dos gastos com os filhos, nem na dedicação de tempo dos pais. Deste modo, cada criança recebe uma quantia maior de gastos com educação, alimentação, vestuário e saúde e mais tempo dos pais. Essa relação entre a queda do número de filhos e maiores gastos com filhos foi descoberta ou racionalizada primeiramente por BECKER (1960) e ficou conhecida na literatura econômica como *trade-off* entre quantidade e qualidade das crianças.

O fenômeno de redução do número de filhos devido ao crescimento econômico e consequente aumento da renda apresentava-se como um enigma aos economistas que se recusavam a acreditar que filhos poderiam ser vistos como bens inferiores para os pais. Entretanto, a observação de que na verdade as famílias estavam trocando quantidade por qualidade, ao reduzir o número de filhos sem reduzir gastos com filhos na mesma proporção, um *trade-off* entre quantidade e qualidade das crianças, apresentava-se como uma resposta a tal enigma (BECKER, 1960; BECKER e LEWIS, 1973). Esse efeito de aumento de investimentos na formação dos filhos acaba por gerar mais desenvolvimento econômico, pois a sociedade

contará com pessoas mais preparadas para exercer suas funções como cidadãos e profissionais, HANUSHEK (1996), e mais criativas para gerar progresso tecnológico (LUCAS, 1987).

Ademais, a redução do número de filhos gera maior proximidade dos pais às filhas. Neste processo, os pais passaram a agir por elas e para um futuro em que elas pudessem ser livres para escolherem seus próprios caminhos, buscar sua formação profissional e contar com um aparato econômico e social de proteção (FERNANDEZ, 2014). Esse foi um processo muito importante para a consolidação das conquistas das mulheres, especialmente em relação à separação, a guarda dos filhos e os direitos de propriedade.

Houve muitas conquistas das mulheres possibilitadas pelo desenvolvimento econômico exibido pela maioria dos países. Porém, entre os lares mais pobres e, portanto, com maiores restrições orçamentárias e financeiras ainda se verifica a permanência da desigualdade de gênero. Em parte, as desigualdades derivam da ausência de capacidades básicas que privam as mulheres de exercer plenamente seu papel de agentes decisórios na família. Ademais, na ocorrência de crises econômicas ou de tragédias naturais, que reduzem a quantidade de alimentos disponíveis às famílias, são os homens, que por possuírem maior inserção e rentabilidade no mercado de trabalho, que ficam com a maior parte dos alimentos disponíveis. Por exemplo, em situações de secas ou inundações que afetam a produção de alimentos, as meninas sofrem mais com a falta de alimentos que os meninos (ROSE, 1999). Logo, políticas públicas de acesso universal à educação e à saúde ou de garantia de renda mínima tem impacto positivo na melhoria da condição das meninas em relação a dos meninos.

2.2 A igualdade de gênero promovendo o desenvolvimento econômico

A seção anterior apresentou os mecanismos pelos quais o desenvolvimento econômico proporciona a redução na desigualdade de gênero. Nesta seção, serão apresentados os mecanismos pelos quais a redução da desigualdade de gênero promove o desenvolvimento socioeconômico. Ou seja, a redução nos diferenciais de educação, oportunidades de trabalho e controle de recursos econômicos entre homens e mulheres, além de ser um objetivo desejável de desenvolvimento socioeconômico, é também capaz de aprofundá-lo (DUFLO, 2012). Essa abordagem está relacionada ao poder de agente das mulheres descrito no oitavo capítulo de SEN (1999), que confere às mulheres papel de agente transformadora para a melhoria da vida de homens, mulheres e crianças.

2.2.1 O papel de agente da mulher dentro da família

Um dos canais pela qual a redução da desigualdade de gênero fomenta o desenvolvimento econômico é através da alocação dos recursos econômicos e financeiros dentro das famílias. Se os membros das famílias decidissem conjuntamente e tivessem os mesmos desejos e preferências, os gastos seriam iguais independentemente de quem detém a propriedade do dinheiro. O mesmo aconteceria se as mulheres não tivessem nenhum poder de decisão sobre os gastos, ou sejam, se somente os maridos decidissem como o dinheiro seria gasto. Porém, se as mulheres detêm algum poder de decisão sobre o orçamento doméstico e elas possuem diferentes desejos e preferências que seus maridos, então a decisão sobre os gastos familiares difere quando a mulher obtém posse desses (MANSER AND BROWN, 1980; MCELROY AND HORNEY, 1981; LUNDBERG AND POLLAK, 1993; BROWNING et al, 2014).

Na verdade, os recursos econômicos e financeiros nas mãos das mães resultam em maior investimento em educação, saúde e alimentação dos filhos. Tal canal foi observado primeiramente na Inglaterra, quando houve uma mudança do pai para a mãe como recipiente do programa de transferência de renda (LUNDBERG et al., 1997). Os autores analisaram os gastos das famílias e observaram alterações após a mudança na direção do aumento nos gastos com os filhos. THOMAS (1997) apontou que recursos econômicos e financeiros nas mãos das mães brasileiras torna a chance de sobrevivência das crianças vinte vezes maior, e que o dinheiro das mães melhora a nutrição das filhas.

Os resultados encontrados por esses trabalhos, assim como em vários outros que os confirmam, influenciaram os programas de transferências de renda condicional, que visam à complementação de renda para alívio imediato da condição de extrema pobreza e, também, buscam melhoria na saúde, educação e bem-estar das crianças. Deste modo, programas de transferência de renda condicionais, em que o Programa Bolsa Escola (agora incorporado no Programa Bolsa Família) no Brasil e o PROGRESSA (programa renomeado de Oportunidades e depois substituído pelo Prospera) no México foram os precursores, foram desenhados para que o recipiente seja a mulher.

O programa de transferência condicional de renda brasileiro, Programa Bolsa Família, surgiu em 2003 com a consolidação dos programas de transferência de renda condicionada, como o Programa Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que visavam a aumentar o nível de educação médio da população brasileira e combater o trabalho

infantil. Hoje, o Bolsa Família condiciona o recebimento da renda à matrícula e à frequência escolar, assim como ao acesso à saúde. Além de promover os resultados intencionados e relacionados à melhoria da capacidade produtiva e da geração de renda na idade adulta, também promoveu um aumento do poder de decisão das mulheres dentro do domicílio (DE BRAUW et al., 2013). Atualmente, há treze países da América Latina com programas de transferências condicionais de renda, cujo recipiente é a mulher pobre, ou preferencialmente a mulher pobre.

Outra via pela qual as políticas promotoras de igualdade de gênero são capazes de promover o desenvolvimento econômico é através do aumento da participação das mulheres em posições de evidência, que induzem a valorização do papel das mulheres fora do ambiente doméstico e de agente econômico gerador de renda. As quotas para aumentar a participação política das mulheres fazem com que se as famílias invistam mais em educação das meninas e estas consigam obter maior nível de escolaridade, reduzindo a diferença da escolaridade entre meninos e meninas (BEAMAN et al., 2011).

MUNSHI AND ROSENZWEIG (2006) identificaram que a presença de operadoras de telemarketing na Índia, que demandavam trabalhadoras que sabiam falar inglês, não somente contribuíram para o aumento da escolaridade das mulheres indianas, mas, também, para o aumento na demanda por escolas em inglês para as meninas. O aumento foi maior para as meninas que vinham de famílias de castas mais baixas e, portanto, com menores níveis de rendas e escolaridade. Os meninos indianos pertencentes a castas mais baixas, ao contrário, continuaram a frequentar as escolas de línguas locais.

Existe uma relação positiva entre escolaridade da mãe e dos filhos, e essa evidência leva ao questionamento se existe um retorno da educação da mãe fora do mercado de trabalho formal, que se realizaria na criação de filhos com maiores níveis de escolaridade. Tal relação, entretanto, poderia surgir sob outras circunstâncias, como habilidade herdada geneticamente, ou através de um maior poder decisório das mães dentro das famílias originado na sua maior escolaridade.

BEHRMAN et al. (1999) mostram que em áreas rurais da Índia, nas quais as mães não participam do mercado de trabalho formal, houve um aumento na procura por esposas alfabetizadas. Dentro da família estendida, filhos de mães alfabetizadas estudavam mais que os das mães analfabetas. Como a comparação é feita dentro da família estendida, ela descarta a hipótese de herança genética. Ademais, o estudo também descartou a hipótese de que o aumento da escolaridade dos filhos viria através do aumento de poder de decisão da mulher derivado da sua escolaridade, uma vez que não se observou aumento em outros gastos com os filhos nem

um aumento no dote pago pelo pai da noiva com maior escolaridade. Portanto, o efeito viria somente pelo valor que a educação da mãe possui em criar filhos mais educados.

2.2.2 O papel de agente da mulher dentro no meio rural

Levando em conta nosso foco no exame de um programa governamental que foca a inclusão produtiva de mulheres agricultoras em situação de extrema pobreza, destacaremos o papel de agente da mulher no meio rural. A participação da mulher na agricultura esteve muito relacionada ao trabalho não remunerado e à subsistência. GOLDIN (1994), ao mostrar o padrão da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho, evidencia que essa é maior onde a renda é mais baixa ou mais alta, e menor em torno da renda média. Enquanto a inserção da mulher no mercado de trabalho nos níveis mais alto de renda se dá por seus ganhos de produtividade devido a sua maior escolaridade e às novas tecnologias, a inserção das mulheres de renda mais baixa se dava na agricultura para o próprio consumo ou como trabalhadora informal.

Até o início do século passado, as mulheres não tinham assegurado o direito de propriedade sobre a terra até mesmo nos países mais desenvolvidos. Em alguns países, o direito de propriedade da terra das mulheres é ainda fraco. UDRY (1996) mostra como o direito de propriedade fraco para as mulheres e a falta de acesso a mercado de insumos agrícolas e de crédito levam à perda de eficiência na produção agrícola familiar. No Brasil, foi a Constituição de 1988 que deu às mulheres direitos formais de propriedade da terra (DEERE, 2004). Porém, foi somente no início deste século que as concessões de terras dentro do programa de reforma agrária passaram a garantir às assentadas o igual direito sobre os lotes (DEERE, 2004).

Note-se que, desde o início dos anos 2000, a desigualdade de gênero começou a ser enfrentada nas áreas rurais do Brasil por meio de intervenções estruturantes e de maior amplitude nas políticas e programas governamentais, especialmente a partir da atuação de instâncias do governo federal mais permeáveis à pauta de reivindicações de movimentos de representação política das mulheres rurais, construída desde a década de 1990 em busca da garantia da cidadania e da autonomia econômica.

É possível citar especialmente o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que atuaram para construir uma estrutura de incentivos institucionais baseada, por exemplo, (i) no acesso à documentação civil e trabalhista por parte das mulheres rurais; (ii) no acesso à terra, com a regulamentação dos

avanços da Constituição de 1988, a partir da titulação conjunta obrigatória da terra, incluindo a mulher e o homem em toda a documentação correspondente; (iii) na ampliação do acesso ao crédito da agricultura familiar, em função da emissão da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) com a dupla titularidade, ou seja, indicando a mulher e o homem como responsáveis pela unidade produtiva; e (iv) na ampliação da oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater), alterando os procedimentos de contratação e de execução das entidades responsáveis por essa oferta, para focar o atendimento das mulheres rurais, e mesmo de procedimentos metodológicos, para interagir com as formas de organização familiar e social e com o papel subalterno que tradicionalmente essas formas de organização acabam por atribuir às mulheres rurais.

Conjuntamente à preferência dada às mulheres no registro feito no Cadastro Único para Programas Sociais (ou simplesmente Cadastro Único)¹⁵ e no consequente acesso ao Bolsa Família, as iniciativas mencionadas anteriormente, ainda que não exaustivamente, definiram o contexto em que foi possível criar e operacionalizar um programa governamental que visou à inclusão produtiva de mulheres rurais em condição de extrema pobreza. Viabilizar um papel econômico a mulheres muito pobres no desenvolvimento rural, ou ainda lhes garantir tão somente as condições materiais para gerarem renda autonomamente com seu trabalho, dependeu de inovações institucionais e de mediações e assimilações de agentes governamentais (levando em conta que a gama delas não foi objeto de tratamento deste capítulo) que culminaram na criação do Programa de Fomento, tratado na próxima seção.

3. O caso do programa de fomento: combate à pobreza rural e sua contribuição à autonomia econômica de beneficiárias do bolsa família¹⁶

O combate à pobreza rural, como ação governamental, deve ser analisado a partir de sua inserção em estratégias mais amplas, como (i) a consolidação da matriz de políticas sociais, com a universalização das políticas de combate à pobreza, o reconhecimento de direitos básicos, o crescimento da oferta de serviços públicos e a ampliação de programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família; (ii) a construção e a institucionalização da agenda de

¹⁵ O Cadastro Único, criado pelo governo brasileiro em 2001 e fortalecido e aprimorado nos anos posteriores, passou a ser a principal ferramenta de gestão e execução de políticas sociais voltadas para famílias de baixa renda. Ao permitir a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda permitiu, no âmbito das ações de combate à extrema pobreza do período recente, planejar a ampliação de programas existentes, bem como criar novas ações voltadas a esse público.

¹⁶ Este item do capítulo foi baseado em duas publicações que sistematizam a experiência do Programa de Fomento em período recente: SCHRÖDER (2014) e BRASIL (2015).

segurança alimentar e nutricional como política pública, e (iii) a consolidação das políticas de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar.

Em 2011, frente à necessidade de priorizar um público ainda excluído até então de qualquer política pública, o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com a participação de vários outros Ministérios, o Plano reúne estratégias focadas na ampliação das transferências de renda, na garantia e na ampliação do acesso aos serviços públicos e na execução de ações de inclusão produtiva em áreas urbanas e rurais. Tratou-se de fortalecer os programas consolidados no período anterior que conseguiram alcançar esse público e criar novos programas específicos, como o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

O Programa de Fomento é de responsabilidade conjunta do MDS e do MDA¹⁷, que articularam duas ações: a assistência técnica e extensão rural¹⁸ e a transferência de recursos financeiros não reembolsáveis, ambas as ações com o objetivo de apoiar a estruturação produtiva das famílias rurais mais pobres. Os técnicos da extensão rural mobilizam e apoiam as famílias de agricultores a desenvolverem um projeto produtivo, investindo os recursos financeiros que recebem conjuntamente ao benefício do Bolsa Família.

Os recursos do programa não são retornáveis e totalizam R\$ 2.400,00 por família (que só pode receber uma única vez), sendo o repasse deles feito em duas parcelas – nos valores de R\$ 1.400,00 e R\$ 1.000,00 – com intervalo de, no mínimo, dois meses entre elas. Ou seja, não se tratam de recursos adicionais ao valor dos benefícios do Bolsa Família e, por isso, repassados de forma contínua, e, sim, um montante para investimento em um projeto produtivo repassado para cada família beneficiária uma única vez, respeitando um cronograma de implantação do projeto produtivo decidido entre o agente de Ater e os beneficiários.

Participaram do programa, as famílias em situação de extrema pobreza, que, à época de sua criação, tinham renda familiar mensal per capita de até R\$ 70,00 – claramente, famílias em situação de vulnerabilidade (e invisibilidade) social e que apresentam insuficiência na

¹⁷ Desde 2016, com a extinção do MDA, a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, vinculada à estrutura da Casa Civil da Presidência da República, passou a atuar com as políticas e programas que eram de sua atribuição.

¹⁸ A contratação dos agentes de Ater é regida pela Lei nº 12.188/2010, que criou a política e o programa de assistência técnica e extensão rural e facilitou a oferta desses serviços, ao alterar a Lei nº 8.666/1993 e estabelecer a execução por meio de contratos, não mais convênios. Os técnicos são contratados para a execução de metas específicas, geralmente associadas a determinados programas governamentais. No caso do Programa de Fomento, o acompanhamento dos beneficiários é individualizado e continuado, e os técnicos acabaram por assumir um papel educativo, atribuição que tendeu a ser mais bem-sucedida especialmente com equipes de campo multidisciplinares. Ou seja, naquelas em que, além dos técnicos das ciências agrárias, foram incorporados profissionais da pedagogia e da assistência social, com atribuições diferentes do acompanhamento técnico-produtivo, exclusivamente.

acumulação dos fatores produtivos, estando inseridas em territórios rurais de baixo dinamismo econômico e distantes dos equipamentos e agentes públicos. A identificação do público beneficiário é feita no Cadastro Único e a preferência é dada aos que já estão no Programa Bolsa Família, sendo que 90% daquele público participa do PBF, de acordo com dados do MDS.¹⁹

A questão de gênero perpassou a estruturação do Programa de Fomento de maneira bastante marcante. Até fevereiro de 2018, de acordo com dados do MDS, o programa havia atendido 245,5 mil beneficiários rurais pobres, sendo quase 80% de mulheres agricultoras. Isso porque o programa, ao utilizar a estrutura de pagamento do Bolsa Família promove o protagonismo feminino, ao destinar preferencialmente às mulheres das famílias beneficiárias a transferência dos investimentos produtivos: elas foram estimuladas a definir e a participar tanto das decisões relacionadas ao projeto produtivo quanto da execução desse projeto.

A transferência dos recursos financeiros diretamente às beneficiárias por meio da logística de pagamento do Programa Bolsa Família se configura um fator importante a sustentar a inovação institucional que o Programa de Fomento representou. Como as beneficiárias já têm familiaridade com a estrutura de pagamento do Bolsa Família, passam a acessar os recursos para seus investimentos produtivos a partir de uma rotina com a qual já têm familiaridade, considerando tanto o instrumento de repasse (o cartão disponibilizado para os saques mensais) quanto o agente operador, a Caixa Econômica Federal e seus correspondentes bancários, especialmente as casas lotéricas. Trata-se de processo que representa menores custos de transação para as mulheres e suas famílias e menores custos administrativos para o Estado brasileiro.

Nesse sentido, se foi mais evidente na conformação inicial do programa um viés familista (a família de agricultores como beneficiária), seu arranjo institucional, dada a vinculação ao Bolsa Família, foi impondo novas características a sua execução, levando em conta, inclusive, a forma como as entidades e os agentes de Ater reconfiguraram sua atuação ao serem induzidos por regras contratuais definidas pelos gestores públicos a atenderem as mulheres rurais – todas as entidades contratadas para a execução do Programa de Fomento receberam do Governo Federal lista de beneficiários potenciais, identificados de um cruzamento entre as bases da DAP (de responsabilidade do extinto MDA, e com dupla

¹⁹ Para ser incluída no Programa de Fomento, a família também deve ser detentora da DAP ou constar na Relação de Beneficiários (RB) do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), condição que a habilita a acessar os serviços da assistência técnica e extensão rural, de acordo com as exigências do marco regulatório relativo ao tema.

titularidade da mulher e do homem da família) e do Cadastro Único (do MDS, geralmente tendo a mulher identificada como responsável familiar).

Em linhas gerais, o que se observou de partida, como explicaram os agentes governamentais entrevistados em avaliações de desempenho do programa, que é frequente a falta de reconhecimento da mulher e de seu trabalho na unidade produtiva agrícola, de modo que elas enfrentam barreiras no processo decisório familiar mesmo quando o seu projeto produtivo é mais rentável. Sendo assim, a conclusão é que o tema precisou ser trabalhado com as famílias beneficiárias do Programa de Fomento de maneira sensível, porém, assertiva, mediando o conflito intrafamiliar e valorizando o papel da mulher na unidade produtiva familiar, sem isolá-la economicamente nesse contexto ou sem criar distensões em torno de atividades produtivas que deveriam resultar em ganhos para o grupo familiar, a partir da ampliação da renda monetária ou da produção de alimentos.

Ao articular a oferta individualizada e continuada de Ater à transferência de recursos financeiros para investimentos produtivos por meio da estrutura do Bolsa Família, o Programa de Fomento mostrou-se adequado para apoiar a inclusão produtiva de mulheres rurais que estavam na situação de extrema pobreza, considerando, além de sua condição social mais vulnerável, seu acesso bastante restrito aos fatores de produção. Importante considerar que as mulheres incluídas no programa pouco ou nenhum acesso tiveram a políticas ou programas de desenvolvimento rural. Por isso, o programa tem produzido, em alguma medida, mudanças no cotidiano de vida e de trabalho dessas beneficiárias, ao permitir a ampliação de suas capacidades, a partir da experiência produtiva e tecnológica que acumulam no contato com os técnicos da Ater. A aplicação dos recursos financeiros do Programa de Fomento e o desenvolvimento dos projetos produtivos também proporcionaram um aumento da renda e do patrimônio das mulheres beneficiárias, bem como a promoção da segurança alimentar e nutricional de suas famílias, com a ampliação (e, em alguma medida, também a diversificação) da produção de alimentos, incluindo a proteína animal.

O programa estimulou mudanças em relação à forma de produzir das beneficiárias e promoveu resultados positivos, como a estruturação da criação de pequenos animais (aquisição ou ampliação dos rebanhos e construção de pocilgas e galinheiros, entre outros) ou a ampliação e a diversificação de atividades agrícolas (plantio de hortas e comercialização dos excedentes) ou a implantação de atividades não agrícolas (com giro de recursos maior e retorno mais rápido, características bastante relevantes por conta da estiagem prolongada no semiárido brasileiro).

Antes do programa, poucas famílias possuíam local adequado para o trato com os animais, como chiqueiros e galinheiros.

Como os projetos produtivos são escolhidos pelas beneficiárias, com a orientação dos agentes de Ater, há no Programa de Fomento uma multiplicidade de arranjos produtivos. As agricultoras receberam apoio para desenvolverem projetos produtivos bem diversos: criação de pequenos animais (suinocultura, caprinocultura e avicultura caipira), lavouras de milho e feijão, horticultura, recuperação dos solos associada à implantação de pequenas áreas de policultivos, artesanato e outras atividades não agrícolas (salão de beleza, lanchonete, padaria, mercadinho, fábrica de churros, fábrica de blocos de cimento, entre outros). Em geral, no entanto, os recursos do programa foram predominantemente aplicados na criação de pequenos animais, como aves, suínos e caprinos, e na produção de ovos.

4. Considerações Finais

O Programa de Fomento, programa de inclusão produtiva rural que ilustrou a discussão deste capítulo, lidou com três dimensões importantes do desenvolvimento econômico: extrema pobreza, restrição ao crédito e falta de condição de agente das mulheres. Das entrevistas com os agentes de Ater, observou-se que o poder de decisão das mulheres nas famílias rurais de extrema vulnerabilidade socioeconômica não teria sido afetado exclusivamente pelo aumento de recursos financeiros sob sua responsabilidade. Foi preciso que se adicionasse ao programa mecanismos que garantissem às mulheres exercerem seus poderes de agente, adição essa que dependeu, em parte, da estrutura de incentivos determinada pelos gestores públicos na contratação das entidades de Ater, porém, também da missão institucional dessas entidades, mais ou menos afeitas a metodologias participativas de abordagem e de construção do conhecimento. Por isso, o exame do programa de inclusão produtiva rural acaba por reforçar o entendimento e a necessidade de se pensar conjuntamente as políticas de desenvolvimento econômico e de empoderamento feminino.

O gerenciamento dos conflitos intrafamiliares pelos agentes de Ater proporcionou que fossem priorizados projetos com maior rentabilidade ao mesmo tempo que o papel de agente das mulheres foi intencionalmente valorizado, possibilitando a inclusão delas na dimensão produtiva para além do circuito doméstico. Ademais, especialmente o apoio à implantação ou à ampliação da criação de animais de pequeno porte abriu espaço para a diversificação produtiva que é redutora de riscos advindo de condições desfavoráveis à produção agrícola. A

criação de animais é a poupança das famílias, acionada em momentos festivos ou de crise, como a doença de um membro da família que demanda tratamento, e pode servir ao abate ou para prover insumos para produção de produtos com maior valor adicionado, tais como pães, doces e queijos, que completam a renda familiar e são, em geral, produzidos no espaço social das mulheres.

Nesse sentido, evidencia-se a importância de um arranjo institucional e de uma estrutura de incentivos que, no ambiente institucional em que são executadas as políticas públicas, permitiriam aos envolvidos absorverem, experimentarem e inovarem com base nos conceitos e resultados empíricos que a literatura econômica já sistematizou, apontando aspectos analíticos e normativos relativos à promoção do desenvolvimento socioeconômico e da redução da desigualdade de gênero.

Mesmo porque, se, no primeiro momento, o Programa de Fomento, que foi objeto de análise neste capítulo, estabeleceu um colchão amortecedor para reduzir as vulnerabilidades das mulheres rurais e de suas famílias e as bases da ampliação de seus ativos que asseguraram melhores e maiores oportunidades para gerar renda e promover a produção de alimentos, há que se garantir os desdobramentos a partir daí, de modo a construir a sustentabilidade temporal e territorial dos projetos produtivos que aquelas beneficiárias puderam desenvolver ao participarem desse programa. Paralelamente a isso, também há que se considerar que a transformação do contexto social e econômico em que as mulheres rurais se inserem é resultado, entre outros elementos, de processos de aprendizagem institucional. Isso porque a geração da inovação institucional é cumulativa e os conhecimentos acumulados no primeiro ciclo estabelecem as condições favoráveis para outras inovações. A estrutura de incentivos das políticas públicas teria o condão de permitir a sistematização e a renovação do que é basilar para um novo ciclo de inovações.

5.Referências Bibliográficas

BEAMAN, Lori, et al (2011). “**Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India**”. Unpublished.

BECKER, Gary S. (1960). An Economic Analysis of Fertility, NBER Chapters in: **Demographic and Economic Change in Developed Countries**, p. 209-240 National Bureau of Economic Research, Inc.

BECKER, G., & LEWIS, H. (1973). On the Interaction between the Quantity and Quality of Children. **Journal of Political Economy**, 81(2), S279-S288.

BEHRMAN, Jere R.; FOSTER, Andrew D.; ROSENZWEIG, Mark R.; VASHISHTHA. Prem (1999). “Women’s Schooling, Home Teaching, and Economic Growth. **Journal of Political Economy**, 107(4): 682–715.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015). **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, n. 23. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005. 160p.

BROWNING, M.; CHIAPPORI, P.A.; WEISS, Y. (2014). **Economics of the Family**. Cambridge University Press.

BUTTO, Andrea. Mulheres na política de desenvolvimento do Brasil Rural. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília/DF: CONDRAF/MDA, 2010. p. 214-231.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (2013). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília/DF: Ipea. 494 p.

DE BRAUW, A., D.; GILLIGAN, J. Hoddinott; ROY, S. (2013). **The Impact of Bolsa Família on Women’s Decision-making Power**. World Development 59: 487–504.

DEERE, Carmen Diana (2004). Os direitos da mulher à terra e os movimentos sociais rurais na reforma agrária brasileira. **Rev. Estud. Fem.**, vol.12, n.1, pp.175-204.

DUFLO, Esther (2012). Women Empowerment and Economic Development. **Journal of Economic Literature**, 50(4):1051-79.

FERNÁNDEZ, Raquel (2014). Women’s rights and development, **Journal of Economic Growth**, vol 19(1), pages 37-80.

GOLDIN, Claudia (2006). The Quiet Revolution That Transformed Women’s Employment, Education, and Family. **American Economic Review** 96 (2): 1–21.

GOLDIN, Claudia (1995). The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History. In: SCHULTZ, T.P. **Investment in Women’s Human Capital and Economic Development**. University of Chicago Press. p. 61-90.

GOLDIN, Claudia; KATZ, Lawrence F. (2002). **The Power of the Pill: Oral Contraceptives and Women's**

GREENWOOD, Jeremy; SESHADRI, Ananth; YORUKOGLU, Mehmet. (2005). Engines of Liberation. **Review of Economic Studies** 72 (1): 109–33.

HANUSHEK, Eric A. (1992). The Trade-off between Child Quantity and Quality. **Journal of Political Economy**, 100(1), p. 84-117.

JONES, L. E.; MANUELLI, R. E., MCGRATTAN, E. R. (2003). Why Are Married Women Working So Much?. **Research Department Staff Report 317**, Federal Reserve Bank of Minneapolis

LUCAS, Robert E. Jr. (1988). On the Mechanics of Economic Development. **Journal of Monetary Economics**, 22(1): 3–42.

LUNDBERG S; POLLAK, R.A. (1993). Separate-spheres bargaining and the marriage market. **Journal of Political Economy** 6:988–1010

LUNDBERG, Shelly J.; POLLAK, Robert A.; WALES, Terence J. (1997). Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit. **Journal of Human Resources** 32 (3): 463–80.

MANSER, M; BROWN, M (1980). Marriage and household decision-making: A bargaining analysis. **International Economic Review** 21(1):31–44

MCELROY M.; HORNEY, M.J. (1981). Nash-bargained household decisions: Towards a generalization of the theory of demand. **International Economic Review** 22(2):333–349.

MENEZES, F.; SANTARELLI, M. (2013). **Da Estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”**: Elementos da Seguridade Social no Brasil. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE). Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf> > (Acesso em 24/09/2014).

MUNSHI, Kaivan; ROSENZWEIG, Mark R. (2006). Traditional Institutions Meet the Modern World: Caste, Gender, and Schooling Choice in a Globalizing Economy. **American Economic Review**, 96(4): 1225–52.

ROSE, Elaina. 1999. Consumption Smoothing and Excess Female Mortality in Rural India. **Review of Economics and Statistics** 81 (1): 41–49.

ROSENZWEIG, Mark; ZHANG, Junsen (2013). Economic growth, comparative advantage, and gender differences in schooling outcomes: Evidence from the birthweight differences of Chinese twins, **Journal of Development Economics**, 104, issue C, p. 245-260.

SCHRÖDER, Mônica (2014). **Estratégias de combate à pobreza e políticas públicas de desenvolvimento rural: inovação institucional no desenho e nos processos que sustentam o fomento produtivo a agricultores familiares pobres.** (Apresentação de Trabalho/38º Encontro Anual da ANPOCS).

SEN, Amartya (1999). **Development as Freedom**. New York: Knopf.

SPECHT, Analine Almeida (2017). Estratégias de incorporação da perspectiva de gênero na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. In: **Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress**. Florianópolis/SC. (Anais Eletrônicos).

THOMAS, Duncan (1990). Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach. **Journal of Human Resources** 25 (4): 635–64.

THOMAS, Duncan; STRAUSS, John; HENRIQUES, Maria-Helena (1990). Child Survival, Height for Age, and Household Characteristics in Brazil. **Journal of Development Economics** 33 (2): 197–234.

UDRY, Christopher (1996). Gender, Agricultural Production, and the Theory of the Household. **Journal of Political Economy** 104 (5): 1010–46.

UNITED NATIONS (2015). **The Millenium Development Goals Report, 2015**. New York and Geneva: United Nations Publications.

WORLD BANK (2011). **World Development Report 2012: Gender Equality and Development**. Washington, D.C.: World Bank.

PARTE IV

A EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE ECONÔMICA: DILEMAS CONCEITUAIS E EMPÍRICOS NA RELAÇÃO ENTRE REGIMES POLÍTICOS, GLOBALIZAÇÃO E DESIGUALDADE

Ivan Filipe Almeida Lopes Fernandes

Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: ivan.fernandes@ufabc.edu.br

Caio César Cristófal

Mestre em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: caiocgc@hotmail.com

1. Introdução

O presente capítulo apresenta uma visão geral da evolução da desigualdade econômica no mundo, comparando democracias e ditaduras e apresentando um painel da realidade contemporânea diante da modernização e da globalização. Nosso objetivo é apresentar um panorama da dinâmica da desigualdade no último quartil de século, apontando possíveis diferenças entre a evolução da desigualdade econômica em perspectiva nacional, comparada e global.

Para isso é necessário definirmos três conceitos fundamentais: a desigualdade econômica nacional, internacional e a desigualdade global. A desigualdade nacional é a desigualdade dentro dos países. Normalmente é esta desigualdade o principal alvo das análises, preocupações sócio-políticas e também da produção de dados. Boa parte das informações coletadas sobre desigualdade econômica é produzida em escala nacional (PIKETTY, 2015).

A desigualdade internacional é a desigualdade que existe entre os países, os diversos entes soberanos do mundo, frequentemente mensurada por meio da comparação dos Produtos Internos Brutos per capita (PIB) de cada país, a renda média de determinada nação. A literatura comparada acaba por levar em conta dois fatores na discussão da desigualdade: de um lado, as diferenças internas de um país; do outro, as diferenças entre os países, isto é alguma medida de desigualdade nacional associada às diferenças da renda média entre os países. Boa parte dos achados da economia política comparada da desigualdade leva em conta as realidades econômicas entre os países.

Finalmente, temos a desigualdade econômica global, cujo objeto central é a mensuração da desigualdade agregada no mundo, assumindo que a humanidade compõe uma única sociedade. A desigualdade econômica global é, portanto, a concatenação analítica das medidas de desigualdade nacional e de desigualdade internacional.

A desigualdade econômica constitui um dos assuntos mais debatidos na atualidade. O renovado interesse nas origens e consequências da má distribuição da riqueza e da renda nas sociedades modernas decorre de uma percepção de um aumento agudo das desigualdades econômicas a partir da década de 1970, cujos efeitos tornaram-se mais profundos após a eclosão da crise financeira de 2008. Alguns autores, inclusive, indicam que o aumento da desigualdade está entre os determinantes da própria crise financeira – a Grande Recessão –, que abalou a economia global em escala comparável à Crise de 1929, a Grande Depressão (GALBRAITH, 2012).

Uma demonstração da crescente importância prática atribuída ao tema da desigualdade econômica foram os movimentos sociais e políticos, espontâneos e horizontais, que eclodiram nos dois lados do Atlântico Norte após 2008. Esses movimentos adotaram uma retórica essencialmente populista para denunciar as elites financeiras globais – e a própria globalização – como principais responsáveis pela crise. Os dois principais exemplos desses movimentos são o *Occupy Wall Street*, nos Estados Unidos, e o *Podemos*, na Espanha.

Esses fenômenos políticos têm como pano de fundo a crescente desigualdade econômica nos países desenvolvidos, sobretudo os de origem anglo-saxão. Um lento processo de crescimento da desigualdade nacional nesses países data da década de 1970. Contudo, apenas nos anos 2000, esse ambiente mais iníquo do ponto de vista econômico, associados aos desconfortos políticos e sociais decorrentes da Crise de 2008, foi suficiente para estimular a organização desses movimentos defensores de transformações nos sistemas políticos dos países desenvolvidos, com discursos essencialmente *anti-establishment* e em defesa de uma redistribuição mais justa de renda e riqueza (CASTELLS, 2013).

Ao tomarmos todos os países em conjunto, entretanto, o quadro geral da dinâmica da desigualdade mostra-se um pouco mais complexo do que a visão focada no Norte Global. A constatação de um aumento geral das desigualdades no mundo não é respaldada nos dados empíricos. Na grande maioria dos países em desenvolvimento, a desigualdade de renda, ou ao menos a pobreza absoluta, diminuiu como resultado da globalização econômica. Em especial, em países com grandes populações, como Brasil, China e Índia, em razão de seu crescimento econômico acelerado na década de 2000, grandes contingentes populacionais ascenderam economicamente, sendo considerados como vitoriosos na agenda (MILANOVIC, 2011, 2016).

Os maiores beneficiados com a interdependência econômica promovida pela globalização nos países desenvolvidos foram as camadas mais ricas da população, enquanto as mais prejudicadas foram as camadas trabalhadoras, que em diversos lugares passaram a apoiar a ascensão de partidos populistas, seja de direita e ou de esquerda (ATKINSON, 2016). Segundo Judis (2016), a insatisfação com a globalização tem se manifestado em ambos os lados do Atlântico, seja por meio do apoio às candidaturas de Donald Trump e Bernie Sanders na campanha presidencial americana, do “*Brexit*” no Reino Unido ou da ascensão de partidos como o Syriza, na Grécia, e o Partido Popular Austríaco, na Áustria. Em comum, esses fenômenos trouxeram para o debate público os efeitos considerados negativos da globalização, como a perda de empregos para países em desenvolvimento e a imigração.

O fenômeno da desigualdade em escala nacional e global apresenta uma complexidade não facilmente interpretada, com momentos de baixa e ascensão que não são igualmente espelhadas no mundo desenvolvido e no mundo em desenvolvimento.

A história do século XX é marcada por uma forte redução da desigualdade na maioria dos países desenvolvidos (MILANOVIC, 2016; PIKETTY, 2014), associada à progressiva democratização (FERNANDES, 2017). Todavia, as últimas décadas assistiram ao aumento da desigualdade no mundo desenvolvido, cujas causas remetem ao próprio processo da globalização, tanto em relação aos fluxos comerciais e financeiros, como também às mudanças tecnológicas ocorridas a partir de 1970 (MILANOVIC, 2016). Contudo, o mesmo não se pode dizer para grandes parcelas dos países subdesenvolvidos. Tanto a África subsaariana quanto a América Latina presenciaram um forte movimento de queda da desigualdade econômica quanto da pobreza, enquanto países da Ásia apresentaram forte crescimento econômico associado à brutal queda da pobreza (FERNANDES, 2017).

Finalmente, no que toca à relação entre democracia e desigualdade, apesar da associação comum entre ambas, os dados do século XX mostram claramente que não há garantias de que regimes democráticos serão menos desiguais do que as não democracias. Inclusive o próprio legado dos regimes socialistas aponta nessa direção. Como afirma Piketty (2014) “*A história da distribuição da riqueza jamais deixou de ser profundamente política*”. Dessa forma, tanto a redução quanto o crescimento da desigualdade não estão pré-determinados, mas respondem às forças políticas em jogo em cada momento histórico, associados às dinâmicas econômicas prevalentes.

As previsões da filosofia do século XIX de que a equalização política inevitavelmente levaria à equalização econômica é equivocada. A dinâmica da relação entre política e desigualdade é muito mais complexa, exigindo a compreensão de inúmeras variáveis intervenientes que afetam a dupla relação Desigualdade → Democracia e Democracia → Desigualdade (FERNANDES, 2017).

Após esta breve introdução sobre o tema da desigualdade, o capítulo está estruturado da seguinte forma. Na próxima seção apresentamos a evolução da desigualdade nacional e internacional em democracias e ditaduras e em bases regionais com a análise comparada da evolução do índice de GINI ao longo dos séculos XIX e XX. Na seção seguinte apresentamos uma maneira alternativa para mensurar a desigualdade proposta por Piketty (2014), que tem como maior qualidade demonstrar a concentração de renda e riqueza nas camadas mais ricas da população, e os desafios desta nova mensuração. Na terceira seção demonstramos a evolução

recente da desigualdade no mundo, e não apenas nos países, apontando possíveis causas que conectam os dois processos. Finalmente, na quarta e última seção concluímos a análise.

2. Desigualdade Econômica – Evolução Histórica e Dinâmica Política

As teorias sobre eleições baseiam-se na suposição de que os regimes democráticos são qualitativamente diferentes dos regimes autoritários, especialmente no que se refere à distribuição e redistribuição de recursos e status. Esta conexão entre instituições políticas e redistribuição tem suas raízes no pensamento clássico de Aristóteles (2005), Maquiavel (1994) e John Stuart Mill (1862). Para o pensador grego em *‘A política’* (2005): “nas democracias os pobres possuem maior poder soberano que os homens de propriedade: pois eles são mais numerosos e a decisão da maioria prevalece” Desta forma, é construído um axioma político, no qual a democratização – isto é, a transferência do poder para todos – está destinada a eliminar as principais desigualdades econômicas dentro do *demos* do regime.

Durante o século XIX, a equidade política e a equidade econômica eram entendidas como parte do mesmo processo. A obra de Alexis de Tocqueville (2005) *Democracia na América* é exemplar nesse aspecto. O intelectual francês utiliza o termo *democracia* para descrever um processo social mais abrangente, profundo e transformado do que apenas um tipo de regime político. O sufrágio universal combinado com a regra majoritária concederia poder político para a maioria. Como a maioria é sempre pobre, ela adquiriria as condições políticas necessárias para confiscar a riqueza dos ricos e compartilhá-la com todos na sociedade, incluindo ameaças ao próprio direito à propriedade privada (PRZEWORSKI, 2010). Não surpreendente é o fato de que a defesa do direito das minorias em autores como *Os Federalistas* (MADISON; HAMILTON; JAY, 1984) ou mesmo em Tocqueville é essencialmente uma defesa dos proprietários contra potencial tirania da maioria dos não proprietários.

A hipótese de que as instituições democráticas promovem uma dinâmica política favorável às necessidades e interesses dos menos favorecidos tornou-se um axioma teórico fundamental na comparação entre democracias e ditaduras. Lipset (1959) argumentou que as estruturas políticas democráticas promovem eleições que servem como a expressão da luta de classe democrática. Os cidadãos tenderiam a votar em partidos que concorrem primordialmente pela representação dos interesses das classes médias e trabalhadoras. A extensão do sufrágio àqueles que não possuíam propriedades e/ou riqueza estaria associada, portanto, ao aumento da

competição política em sociedades industriais, movendo o debate e a disputa para a esquerda do espectro político (LENSKI, 1966; GRADSTEIN & MILANOVIC, 2004).

Outros autores têm argumentado que a democracia aumenta as oportunidades de participação no mercado e na política, permitindo que os pobres possam exigir uma redistribuição de renda mais equitativa. Os líderes democráticos seriam responsabilizados perante os eleitores e atenderiam cada vez mais as necessidades dos últimos, facilitando a eleição de representantes de partidos trabalhistas ou sociais democratas (CHAN, 1997). Governos democráticos tornar-se-iam mais inclinados a favorecer as classes pobres e médias por meio da adoção de políticas redistributivas como gastos com bem-estar social, políticas de educação e saúde, políticas tributárias progressivas, fixação de salário mínimo, preços subsidiados, entre outros (RODRIK, 1998).

Os efeitos dos regimes autoritários em fomentar o crescimento da desigualdade também explicariam parte dos benefícios trazidos pela democracia. Líderes autoritários ao serem responsabilizados apenas perante uma minoria rica tenderiam a adotar políticas com foco estrito nessa minoria, mantendo ou aumentando a desigualdade econômica. A própria análise dos benefícios da competição política democrática é realizada em comparação com os resultados produzidos vis-à-vis aos outputs dos regimes não democráticos²⁰.

Especificamente, é argumentado que regimes autoritários conseguem com mais facilidade adotar políticas que beneficiem uma minoria à custa da maioria excluída, pois não existe nenhum mecanismo político a partir do qual o poder político seja responsabilizado junto à maioria. EVANS (1995) e KAUFMAN (1979) sugerem que regimes autoritários tem mais liberdade em colaborar com corporações multinacionais para promover um setor moderno pequeno e bem remunerado à custa do setor econômico tradicional, mais abrangente e mais pobre. Tais padrões implicam que os regimes não democráticos tendem a gerar desigualdades em favor das elites econômicas e em detrimento de camponeses e trabalhadores. Este resultado parece típico se olharmos as consequências distributivas de regimes autoritários modernizantes como os encontrados durante o período militar brasileiro e chileno ou mesmo o regime iraniano do Xá Reza Pahlevi (FERNANDES, 2017).

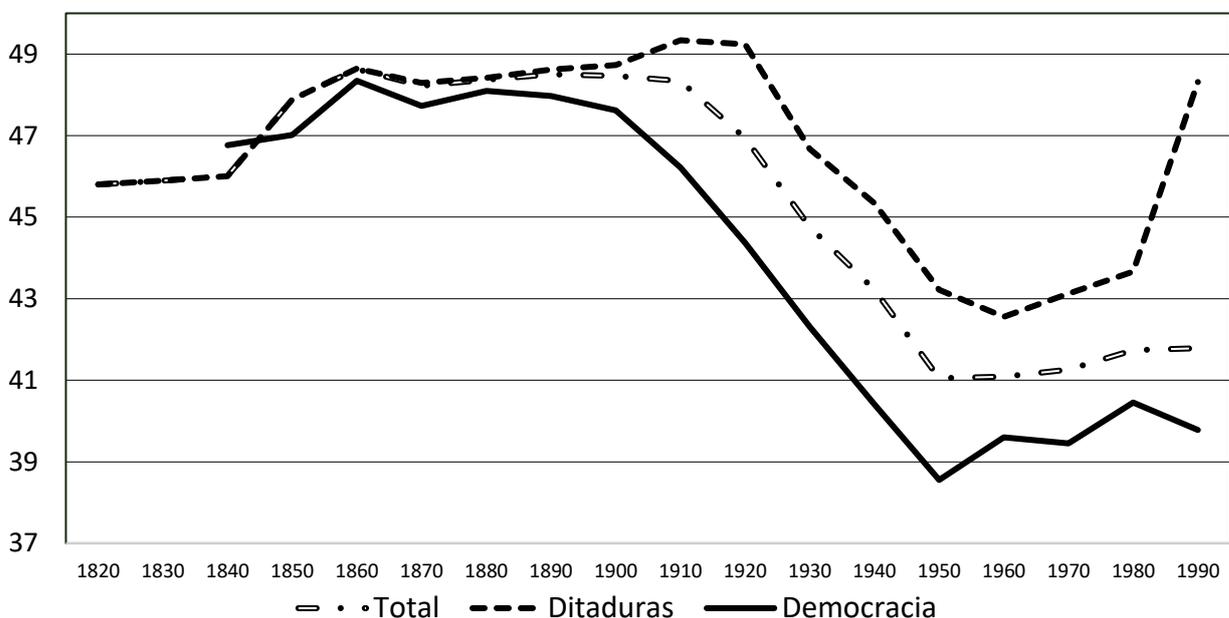
Ao longo dos séculos XIX e XX, a previsão teórica que intuitivamente associava democracia e redução da desigualdade econômica pareceu confirmar-se. Contudo, os dados de série histórica mostram que a queda da desigualdade econômica também ocorreu em regimes

²⁰ Os regimes autoritários são definidos pela negação – a ausência de competição política democrática; e não por alguma característica semelhante a todos (SVOLIK, 2012).

autoritários. No Gráfico 01 expomos a evolução da média de desigualdade ao longo dos dois últimos séculos (1820 até 1992). Apresentamos três curvas: a dinâmica histórica da média de desigualdade ente países no mundo, apenas para ditaduras e apenas para democracias²¹. O Gráfico 01 tem como unidade de análise a média de desigualdade por décadas desde 1820 até 1990 e por tipo de regime político. A opção por médias em décadas reduz potenciais vieses causados por dados faltantes. No eixo vertical estão os valores médios de GINI e no eixo horizontal as décadas.

Definimos como democracia os regimes que apresentam competição política por meio do método eleitoral para as posições de comando do Estado. Utilizamos para tanto a medida dicotômica de democracia e ditadura proposta por Boix e Rosato (2001), incluindo uma restrição às democracias com a exclusão dos regimes competitivos que não possuíam sufrágio universal masculino (PRZEWORSKI, 2011) e/ou que não haviam extinguido por completo a possibilidade de trabalho escravo dentro de seu território. Além disso, mensuramos desigualdade com a métrica tradicional do Índice de GINI – mais à frente explicado em seus pormenores – mensurada por Bourguignon e Madison (2002) e utilizada por Fernandes (2017) e Ansell e Samuels (2014).

Gráfico 01: Médias de Desigualdade GINI por décadas e regime político



²¹ Obviamente que o número de pontos de dados com informações existentes é bem menor nos primeiros anos da amostra. De 1820 a 1849 são apenas 17 casos, entre 1850 e 1870 são 26 casos, 40 casos a partir de 1930 até o máximo de 49 casos em 1992. O primeiro episódio democrático apenas em 1848-49 e 1851 na França, mas de fato a primeira democracia surge apenas em 1864 (Grécia), a segunda em 1865 (EUA), a terceira em 1870 (Nova Zelândia), a França novamente em 1870 e assim por diante. Somente em 1910 temos mais de 10 democracias e só depois de 1950 mais de 20.

Fonte: Fernandes (2017, p.166)

O Gráfico 01 apresenta um padrão bem interessante. Enquanto no século XIX não há diferenças gritantes entre as médias da desigualdade nas democracias e nas ditaduras, após a 1ª Guerra Mundial há um forte aumento na distância entre as duas curvas, que se mantém bastante parecido até o final da década de 1950, mesmo que nesse período ambas tenham apresentado uma tendência declinante bastante relevante. A diferença entre as duas médias na primeira década do século XX é de apenas 1.1 pontos de GINI, enquanto que em 1950 essa diferença sobe para 4.6 pontos. Esse diferencial é um pouco reduzido entre as décadas de 1960 e 1970, e em 1980 a diferença é de apenas 3.2 pontos de GINI. Somente no último ponto de dado, a média do triênio 1990-1992, a divergência entre democracias e ditadura cresce abruptamente para 8.5 pontos de GINI.

Esse período entre 1900 e 1950 também é analisado por Thomas Piketty (2014) como um momento no qual há uma enorme queda da desigualdade nas economias mais desenvolvidas da Europa, democracias em sua grande maioria. Para o economista francês, as principais causas subjacentes a este forte processo redutor da desigualdade foram os esforços de mobilização nacional nas duas Grandes Guerras que tiveram entre suas consequências a destruição parcial do estoque de capital das elites econômicas por meio do próprio conflito ou como fonte de financiamento do estado, a prolongada crise da Grande Depressão, a perda do valor dos títulos da dívida pública com o surgimento de economias inflacionárias e o próprio processo de descolonização da África e Ásia a partir do qual parte dos ativos estrangeiros europeus evaporou.

Scheve e Stasavage (2016) também analisaram esse período histórico como peculiar, pois devido ao tremendo esforço de guerra ocorrido durante os dois conflitos mundiais, que impuseram a mobilização em massa de toda a sociedade dos países envolvidos na guerra, o sistema tributário tornou-se bastante progressivo. Foram criadas altas taxas marginais para renda e riqueza como forma de obrigar o capital a contribuir com esforço de guerra tal qual o trabalho – que ofereceu às mãos e braços para o esforço industrial e no próprio conflito militar.

Por outro lado, salta aos olhos o fato de que apesar da curva de democracia ser um pouco mais deslocada para baixo que a curva das ditaduras, a grande inflexão da desigualdade na primeira metade do século XX ocorreu nos dois tipos de regime.

Um limite desta análise é que, infelizmente, os dados da desigualdade econômica no século XIX são menos confiáveis do que os disponíveis no século XX, sobretudo durante a 2ª

metade. Diante disso, analisamos também as mesmas curvas de GINI com dados entre as décadas de 1960 e 2010 utilizando dados com maior validade e confiabilidade.

Iremos trabalhar com os dados de desigualdade econômica mensurados pelo *Estimated Household Income Inequality* (EHII) do *University of Texas Inequality Project* (UTIP). O UTIP desenvolve novas medidas de desigualdade econômica, usando métodos baseados no componente entre grupos do Índice T de Theil²². Basicamente, os dados do EHII do UTIP combinam informações obtidas a partir do Índice T de Theil sobre desigualdade de pagamentos no setor industrial calculadas dos dados da *Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial* (UNIDO)²³ com as informações oferecidas pelo banco de dados de Deininger e Squire (1996) de desigualdade econômica mensurada pelo coeficiente de GINI. Convertem-se, assim, as medidas de desigualdade de pagamento no setor industrial em uma medida da desigualdade de renda bruta domiciliar estimada (EHII - *Estimated Household Income Inequality*): um banco de dados denso, consistente conceitualmente e possuindo o mesmo formato dos índices de GINI²⁴.

No gráfico 02 apresentamos os dados do EHII entre 1970 e 2008. Neste gráfico temos cinco curvas distintas. As quatro primeiras curvas referem-se às democracias e ditaduras, transicionais ou não. Adotamos a diferenciação entre transicionais ou não transicionais para separar na amostra os países que passaram por alguma transição política no período (o caso de boa parte da América Latina, por exemplo) de países que não passaram por transição alguma (como os casos das democracias dos Estados Unidos e Alemanha e dos regimes autoritários do Afeganistão e da Coreia do Norte). A quinta curva (contínua mais grossa) apresenta a evolução da desigualdade em toda a amostra. No eixo horizontal estão dispostos os quinquênios que

²² A estatística *T de Theil* é da família de medidas generalizadas de entropia sobre a desigualdade, sendo a única que pode ser exatamente decomposta. O método do UTIP mensura a desigualdade por meio de diversas fontes de informação, como dados regionais sobre tributos, emprego e renda, censos sobre a produção manufatureira e dados industriais harmonizados. Ao não exigir o uso de micro dados derivados de surveys, o UTIP pode produzir uma infinidade de novas medidas da evolução da desigualdade econômica, comparáveis tanto através do tempo e entre países e que podem ser recuperadas a partir de dados agregados, levantados pelos estados e seus respectivos sistemas de contas públicas. A partir de semi-agregados harmonizados internacionalmente (mesmos setores em diferentes países e anos) e estáveis ao longo do tempo, é possível construir uma série de dados internacionais sobre desigualdade a partir da mesma definição consensual. (GALBRAITH e KUM, 2003 e 2005; GALBRAITH, 2012)

²³ Os dados da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) sobre a desigualdade de pagamentos no setor industrial formam a matéria prima do UTIP, tendo mais de 3200 observações desde 1963 sobre duas medidas: o emprego total e o pagamento médio nominal nos setores econômicos desagregados. Os dados da UNIDO são uma grande fonte de informação ao mensurar a distribuição de pagamentos salariais no setor industrial de maneira harmonizada pelo International Standard Industrial Classification (ISIC) (GALBRAITH e KUM, 2003; 2005; GALBRAITH, 2010).

²⁴ Para mais informações sobre a elaboração do EHII, ver GALBRAITH 2012, pp 81-97) e FERNANDES (2017, 123-128).

dividem o período entre 1970 e 2008²⁵, no eixo vertical estão os valores médios de GINI-EHII para cada um dos grupos.

A curva contínua indica que ao longo do período houve um crescimento muito pequeno da média de desigualdade entre os países em todo o mundo. Ao longo de todo o período o GINI cresceu de 41.81 para 42.66, um crescimento de apenas 2.0%. Isto mostra uma estabilidade muito maior do que a dinâmica apresentada no Gráfico 01. Este dado é de interesse, pois está na contramão do que é constantemente alardeado no debate público internacional. Segundo os dados do EHII, a desigualdade no mundo mensurada a partir de cada país é uma realidade estável e não um processo de agudo crescimento.

Por outro lado, analisando a curva das democracias não transicionais (justamente o grupo onde estão os países desenvolvidos democráticos), a história é outra. A desigualdade cresceu de um GINI de 35.72 para 38.88, um crescimento de 8.9%, nada menos do que 4.45 vezes mais forte que o crescimento da média mundial. Essa realidade díspar entre o mundo democrático e desenvolvido – que são aqueles países que se apresentaram como democráticos durante todo o período analisado – é bastante clara nos dados. Enquanto o aumento da desigualdade nessa parte do mundo foi bastante alto, as taxas encontradas nas outras regiões são bem menores: de 1.9% apenas para as ditaduras que não passaram por transição e negativos para as democracias e ditaduras transicionais (-1,5% e -1,1%, respectivamente).

As curvas das ditaduras não transicionais também apresentam um forte crescimento da desigualdade entre 1985 e 1990, que se estabiliza nos anos seguintes. Esse crescimento não pode ser explicado apenas pelos efeitos do fim do mundo comunista, uma vez que nos dados de 1985 só a Alemanha Oriental conta como regime comunista e que deixa de existir nos dados do quinquênio que começa em 1990. Mas fica claro que a tendência de crescimento da desigualdade nas ditaduras não transicionais é menor do que nas democracias não transicionais.

Por sua vez, as ditaduras transicionais apresentam um pico de desigualdade próximo do quinquênio do ano 2000 e uma profunda queda no momento seguinte, o que é explicado facilmente pelo número de anos países contidos nos dois intervalos, que despensa de 24 para apenas 7 casos, todos de apenas 3 países: Nepal, Paquistão e Tailândia²⁶. Ademais, o crescimento da desigualdade nas ditaduras transicionais após a década de 1990 é facilmente explicado pela transição dos regimes comunistas no Leste Europeu e Ásia Central. Isto porque

²⁵ Mais uma vez optamos por tirar médias temporais mais elásticas que o ano / país para reduzir o efeito de dados faltantes.

²⁶ Os 24 do caso anterior são do Equador, Fiji, Geórgia, Quirguistão, Nepal, Paquistão, Peru, Sudão e Uganda.

com a transição democrática nestes estados, os países ditatoriais mais iguais saem do grupo, aumentando a respectiva média²⁷. Por sua vez as democracias transicionais apresentam uma tendência estável, indicando um pequeno crescimento da média de desigualdade apenas na década de 1990.

Logo, o crescimento encontrado na média mundial é puxado exatamente pelo grande crescimento da desigualdade no mundo desenvolvido, o que explica a eclosão do debate na esfera internacional, uma vez que a dinâmica da produção científica e intelectual, assim como boa parte do associativismo global é liderado pela economia política do Atlântico Norte. Esse ritmo de crescimento da média de desigualdade ocorrido nas democracias não transicionais é a tendência maior e mais estável, corroborando a literatura sobre a expansão da desigualdade na América do Norte e na Europa.

Boa parte desta discussão é centrada no debate dos efeitos da expansão das relações de mercado, de relações financeiras menos reguladas e da própria globalização nas economias mais desenvolvidas e o retorno do mundo desenvolvido a uma economia de baixo crescimento, tal como demonstrado em Piketty (2014) e Atkinson (2016)

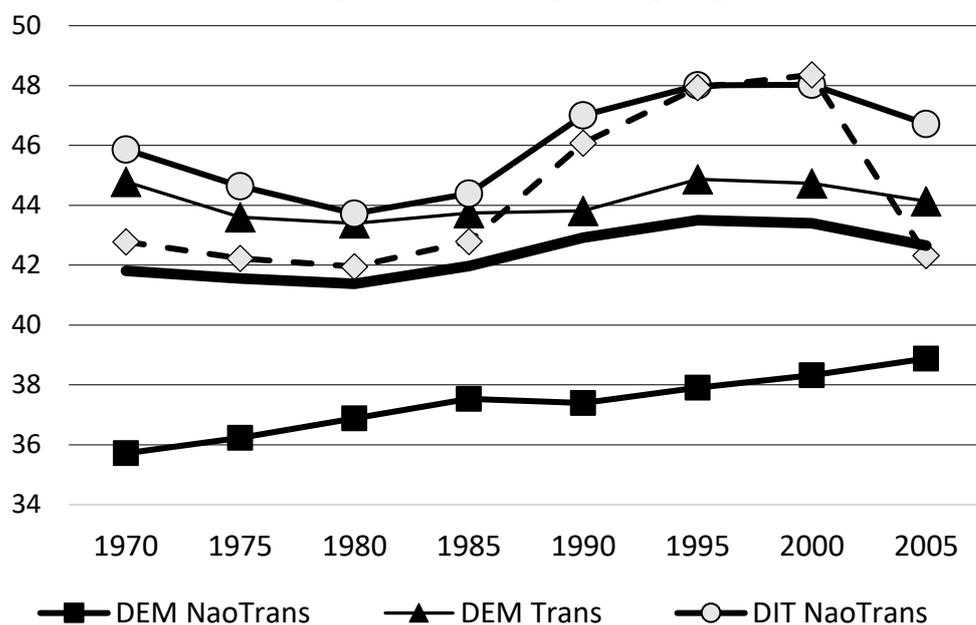
Outro dado mais importante na análise das cinco curvas é a ausência de um efeito específico da democracia sobre a desigualdade. Conforme podemos ver, não existe uma dinâmica própria para cada um dos regimes, com exceção do fato que as democracias não transicionais possuem uma curva mais deslocada para baixo. Algo que não necessariamente significa a capacidade de a democracia reduzir a desigualdade, mas que pode também ser explicado por um potencial processo de auto-seleção – democracias são mais consolidadas em países mais iguais, onde a ameaça de expropriação por parte da maioria contra a minoria é menor.

Diante dos resultados encontrados, prosseguimos a análise do EHII. Contudo, não mais dividiremos o mundo em diferentes regimes políticos, mas sim apenas regiões. Os resultados são bastante instigantes e estão expostos no Gráfico 03.

Como esperado, a dinâmica da evolução da desigualdade é bastante diferente nas diferentes regiões do mundo. O lugar que presenciou o crescimento mais agudo da desigualdade é a região do Leste Europeu e da Ex-URSS, com uma taxa de crescimento entre 1970 e 2005 de quase 55%, saindo de uma média de EHII-GINI de 26.07 para um valor de 40.30. Os outros maiores

²⁷ No quinquênio de 1990-94 apenas a Albânia, Geórgia, Quirguistão e Sérvia – Montenegro são ditaduras (num total de 6 países-anos com dados), enquanto no quinquênio de 1985-89 temos 21 países anos com dados de Albânia, Bulgária, Tchecoslováquia, Hungria, Quirguistão, Polônia e România.

Gráfico 02: Médias de Desigualdade ao longo dos quinquênios (EHII) e regimes políticos



Fonte: Fernandes (2017, p.148)

aumentos encontrados são da região da OCDE e Oceania²⁸, com 12% e 10% de crescimento, respectivamente. O crescimento também é forte na América Latina – cerca de 9% nas últimas três décadas. Finalmente, a única região a apresentar queda na desigualdade é a região da Ásia, -4%, onde o EHII-GINI caiu de 44.60 para 42.60. Interessante observar que dentro do continente asiático, a queda da desigualdade está concentrada no Sudeste Asiático²⁹ e no Sul da Ásia³⁰, com taxas de -12,3% e -4,4%, respectivamente. A região da Ásia Oriental³¹, por sua vez, apresentou crescimento de 13,3%, maior inclusive que o crescimento dos países da OCDE e Oceania.

As informações divididas por continentes mostram uma realidade bastante complexa da evolução da desigualdade no mundo contemporâneo. Há uma grande variação de movimentos, afetado pela região onde o país está localizado. Posto isso, não é claro que exista um movimento de crescimento da desigualdade que seja universal às sociedades modernas, tal qual postulado na literatura sobre o tema.

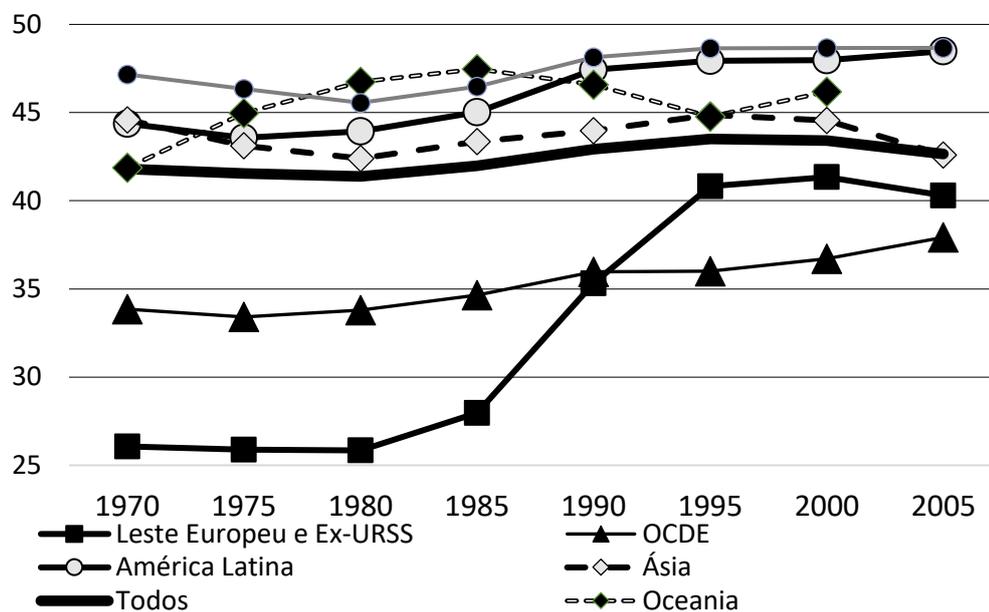
²⁸ Os dados da Oceania são de Fiji, Papua Nova Guiné e Tonga, uma vez que Austrália e Nova Zelândia entram no grupo OCDE, assim como a Europa Ocidental, Estados Unidos e Canadá.

²⁹ Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand.

³⁰ Bangladesh, Sri Lanka, India, Maldivas, Nepal e Paquistão

³¹ China, Taiwan, Japão, Coreia do Sul, Mongólia.

Gráfico 03: Médias de desigualdade ao longo dos quinquênios (EHII) e regiões do mundo



Fonte: Dados de Fernandes (2017), baseados do UTIP-EHII.

Desta forma, nas próximas duas seções, problematizaremos o debate sobre desigualdade do ponto de vista metodológico e teórico/empírico, respectivamente, para compreender a evolução da desigualdade na segunda metade do século XX. Na próxima seção discutimos as duas principais métricas para se compreender a desigualdade. Além do índice de GINI, medida tradicionalmente utilizada, o esforço hercúleo da equipe de trabalho liderada pelo economista francês Thomas Piketty trouxe ao debate a necessidade de se compreender o processo de concentração da renda no topo da distribuição. Diferentemente do GINI, a medida de Piketty baseia-se na captura da renda e riqueza pela elite (os 10%, 5%, 1% e frações menores da elite) e é obtida por meio da análise de dados tributários.

Já na terceira seção, analisaremos a evolução na desigualdade assumindo o planeta como uma única sociedade, uma vez que a partir da expansão da globalização e da interdependência econômica, os movimentos econômicos a favor da concentração ou desconcentração de renda estão associados com movimentos da própria economia global.

3. As medidas de Desigualdade: GINI e Renda da Elite

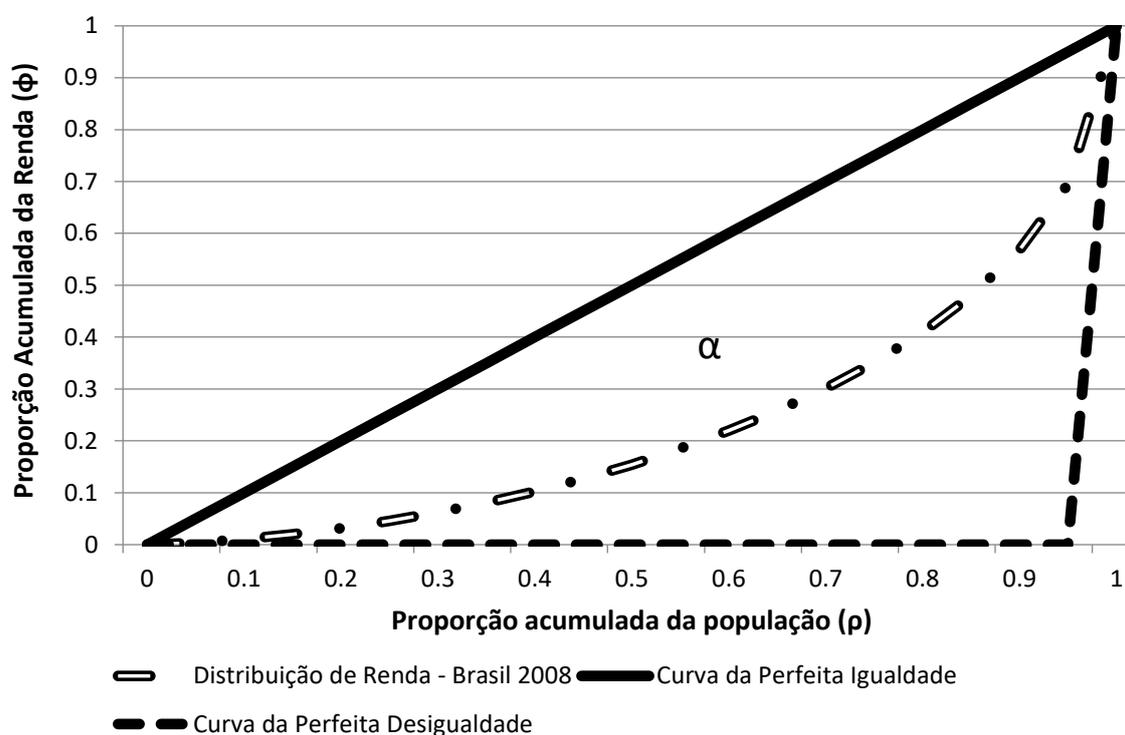
A medida mais utilizada na literatura para mensurar a desigualdade econômica nacional é o Índice de GINI. O GINI é uma medida de dispersão estatística desenvolvida pelo estatístico

e sociólogo italiano Corrado Gini (1912). O GINI mensura a desigualdade entre os valores de quaisquer duas distribuições de frequência. No caso da desigualdade econômica temos a distribuição de renda e a distribuição da população de um país. Um coeficiente de GINI igual a zero (ou 0%) indica a perfeita equidade entre ambas as curvas, a renda seria distribuída de maneira igualmente perfeita entre a população – todos recebem a mesma renda. Já um GINI de 1 (ou 100%) indica a máxima desigualdade entre os possíveis valores de renda – apenas uma pessoa detém toda a renda e todos os outros obtém zero.

A medida do GINI propriamente dita mensura a diferença entre a distribuição real obtida a partir da curva de Lorenz (da relação entre a distribuição de população e renda) da distribuição perfeitamente igual. A curva de Lorenz apresenta a proporção acumulada da renda (φ) em função da proporção acumulada da população (ρ), estando os indivíduos ordenados pelos valores crescentes da renda. O Gráfico 04 indica uma representação gráfica da curva de Lorenz. A reta diagonal representa uma suposta curva de Lorenz hipotética de uma população perfeitamente igual ($\sigma\%$ da população possui $\sigma\%$ da renda), enquanto a curva de Lorenz real é sempre mais deslocada para direita, uma vez que em todos os países existe alguma concentração de renda, mesmo as sociedades mais igualitárias até hoje constituídas. O índice de GINI é calculado como a área da região α existente entre a curva de Lorenz e a diagonal.

No Gráfico 04 apresentamos a curva de Lorenz da distribuição de renda com dados do Brasil em 2008, segundo dados do LM-WPID (LAKNER-MILANOVIC (2013) WORLD PANEL INCOME DISTRIBUTION) (1988-2008) organizados por Lakner e Milanovic (2013, 2015). A linha contínua indica a curva de perfeita igualdade enquanto a linha tracejada cheia a de perfeita desigualdade (em formato de L invertido). A área entre as duas é definida como igual a 1 (ou 100%). Já a linha tracejada não cheia representa o dado real da desigualdade do Brasil em 2008, a curva de Lorenz da distribuição de renda no Brasil. O GINI é a proporção da área α entre a curva de Lorenz e a Curva de Perfeita Igualdade (diagonal) em relação à área entre a diagonal e a curva de desigualdade perfeita (L invertida).

Gráfico 04: Curva de Lorenz da Distribuição de Renda no Brasil em 2008



Fonte: LM-WPID e UTIP-EHII

Além da definição conceitual da medida de desigualdade, outra dificuldade importante é que a própria forma de mensuração do coeficiente de GINI ainda não é um consenso na literatura. Os dados disponíveis na maioria dos casos são obtidos por meio de diversos métodos, sendo o mais comum o uso de surveys de renda ou consumo³². Contudo, mesmo nas surveys, os métodos de conceituação, amostragem, codificação e tratamento dos dados nem sempre são convergentes e consistente ao longo do tempo e entre diferentes países. Assim as técnicas de mensuração variam em demasia ao longo dos eixos transversal e temporal, tornando conceitualmente inconsistentes comparações cruas. Tais atritos conceituais acabam aumentando a probabilidade de erro e enviesando as análises comparadas sobre a desigualdade econômica.

O livro *O Capital no Século XXI* (2015), escrito por Thomas Piketty, propõe uma medida alternativa para mensurar a desigualdade econômica, que em princípio superaria estas limitações. O autor parte da constatação que a desigualdade tem como fundamentos não só a

³² Surveys de consumo tendem a enviesar para baixo a desigualdade, pois parte da renda dos mais ricos é destinado a investimentos, enquanto os mais pobres tendem a consumir a totalidade (ou mais, ao se endividarem) de sua renda.

renda, mas também a riqueza. O aumento da remuneração do capital nas últimas décadas, em razão do processo de financeirização da economia, e o pagamento de supersalários a executivos do setor privado constituiriam a principal causa do aumento da desigualdade nos países desenvolvidos. Como o retorno do capital vem excedendo a taxa de crescimento da economia, a riqueza herdada cresce mais rapidamente, concentrando renda e riqueza. Contudo, as pesquisas domiciliares não são capazes de capturar adequadamente as mudanças na renda e riqueza nas últimas décadas, pois tendem a subestimar tanto a renda quanto a riqueza das camadas mais ricas da população.

Em primeiro lugar, surveys de renda sub-representam os grupos mais elitizados da sociedade, uma vez que as frações mais ricas são menos abertas a divulgar renda ou mesmo ser acessada durante o processo amostral. O mesmo acontece com os segmentos mais empobrecidos. Por exemplo, surveys de renda não tendem a entrevistar moradores de rua, uma vez que as entrevistas são na maior parte selecionadas aleatoriamente por domicílio (MILANOVIC, 2016).

A metodologia desenvolvida por Piketty, base do banco de dados denominado *World Top Incomes Database* (WTID), é construída a partir da *Distributional National Accounts*; e busca superar essa limitação por meio da combinação de diferentes fontes de dados, como dados tributários retirados de declarações de renda, contas nacionais e patrimônio das famílias, de forma a mapear de maneira precisa a evolução de todos os níveis de renda e riqueza, do mais baixo para o mais alto, a fim de estimar a parcela da renda total que vai para os grupos com rendimentos mais altos (o 1% ou os 10% mais ricos).

O WTID supera algumas limitações das pesquisas por *survey* de renda, tornando possível rastrear com mais precisão a evolução dos níveis de renda ou riqueza, do topo. A novidade-chave do WTID é usar dados de forma sistemática em todos os lugares e períodos, permitindo comparações entre países em longos períodos de tempo.

Por outro lado, existe uma diferença conceitual substantiva entre os dados coletados pela WTID e o Índice de GINI. Enquanto o GINI é uma medida resumo, calculada para apresentar um único dado a respeito de toda a distribuição de renda de determinada sociedade, os dados do WTID apresentam o nível de renda de grupos específicos da sociedade, sobretudo das elites. Os dados indicam o quanto da renda e da riqueza de uma sociedade está concentrado nos 10%, 1% ou 0,01% mais ricos. Outros dados apresentam o quanto está disponível para os 50% mais pobres (os pobres) ou os 40% medianos (entre os 50º e 90º percentis – classe média estatística).

Na visão de Galbraith (2016), essas medidas não são mensurações da desigualdade, mas sim pontos específicos da distribuição de renda. Um complementar útil das outras medidas de desigualdade, mas não um substituto.

Desta forma, é possível pensar cenários no qual exista variação nas medidas de *top incomes* do WTID que não afete a distribuição do GINI ou mesmo processos no qual o GINI é afetado e medidas do *top incomes* não. Por exemplo, processos de redistribuição de renda entre as classes medianas e os pobres afetam o GINI, mas não afetam a renda e riqueza dos 10%, 1% ou 0,01%. Por outro lado, mudanças na distribuição dentro das elites – concentração ou mesmo desconcentração para os 10% mais ricos – tende a ter menor impacto no índice de GINI.

As alterações no GINI são produzidas por modificações em quaisquer pontos das distribuições, o que produz um problema analítico – uma redução de 1 ponto de GINI pode significar tanto uma redistribuição das classes medianas para os pobres como uma redistribuição dos ricos para as classes medianas. Já as alterações que ocorrerem na fração de renda dos diferentes grupos mensurada pelo WTID são mais objetivas e de claro significado sobre quais grupos de renda ou riqueza perdem e ganham.

Para demonstrar os desafios conceituais na discussão da desigualdade, apresentamos os dados de desigualdade mensuradas pelo GINI-EHII e pelo WTID em alguns países selecionados para o período de 1970 a 2010.

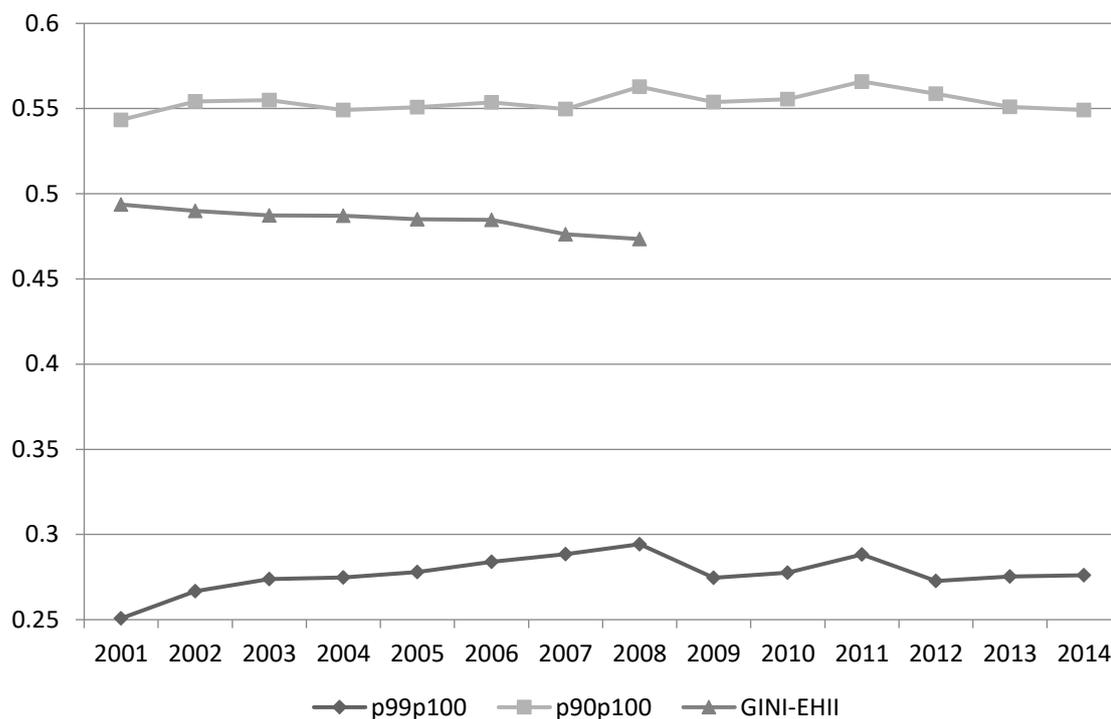
No Gráfico 05 temos os dados do Brasil, no Gráfico 06 os dados dos Estados Unidos, no seguinte da China. Escolhemos estes três países, pois são casos clássicos para explicar as transformações na desigualdade econômica global na próxima seção do texto. A China sofreu e vem sofrendo a maior transformação econômica no passado recente, sendo a grande campeã da globalização. Os Estados Unidos são o arquétipo do país desenvolvido que enfrenta desafios econômicos e políticos que produzem e são produzidos pelo aumento da desigualdade. Finalmente, o Brasil é o país que representa as novas democracias que tem atuado de maneira efetiva na redução da desigualdade em seu país, ou pelo menos, assim é visto pela literatura.

Os dados para o Brasil estão disponíveis no WTID apenas a partir dos anos 2001. Logo, o Gráfico 05 apresenta os dados de desigualdade entre 2001 e 2014. São plotadas três curvas. Os dados de GINI-EHII, a renda concentrada nos 10% (p90) e no 1% (p99). Como podemos ver nos dados, diferentemente da curva de GINI, que é levemente descendente, as curvas de p90 e p99 são levemente ascendentes, principalmente a p99. Em porcentagens, o crescimento da concentração de renda entre 2001 e 2008 (último ano para o qual temos dados de EHII) em p90 foi de 1,9%, para p99 foi de 9,5%, enquanto para o GINI-EHII houve uma queda de -4,1%.

Além disso, a análise de correlação mostra uma relação negativa entre GINI e p90 (-0.63) e p99 (-0,93), uma vez que a queda do GINI foi acompanhada do aumento da concentração de renda no topo da distribuição, algo intuitivamente inesperado.

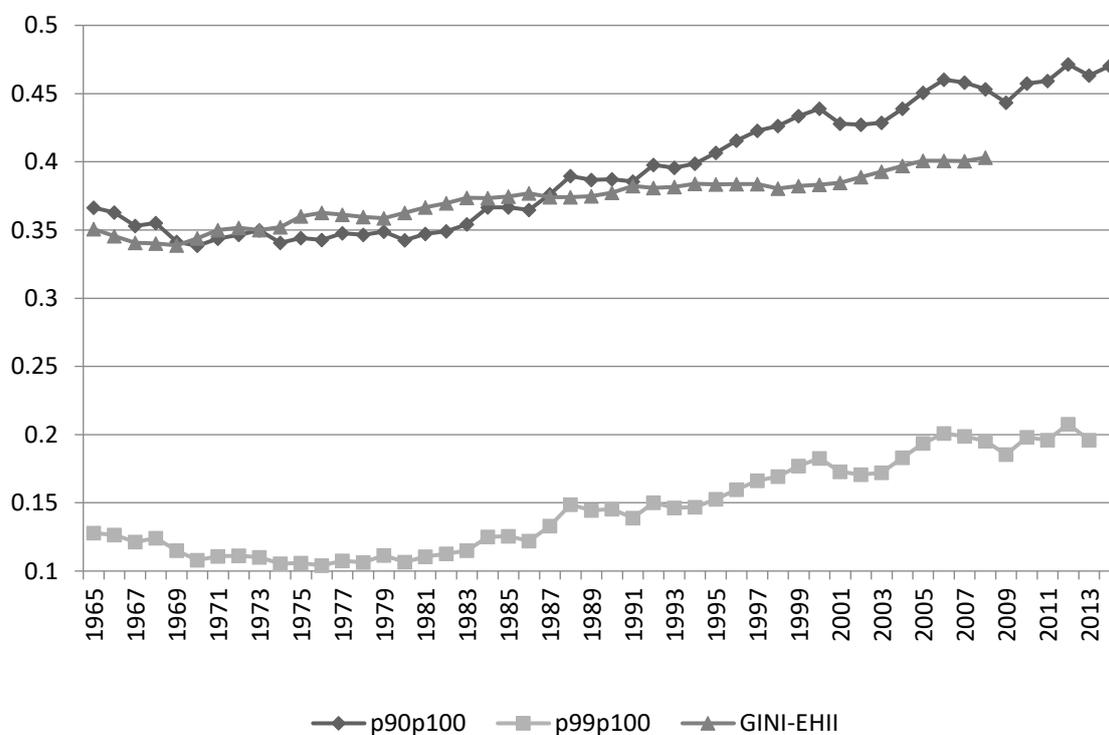
Os dados para os Estados Unidos, por sua vez, estão disponíveis no WTID desde 1913. Logo, o Gráfico 05 apresenta os dados de desigualdade entre 1965 e 2014. As mesmas três curvas são plotadas. Para os EUA as três curvas são ascendentes e altamente correlacionadas, indicando um crescimento de desigualdade orientado para a concentração no topo. A correlação entre as curvas de p90 e p99 com GINI-EHII é de, respectivamente, 0,87 e 0,84, indicando que ambas identificam o mesmo processo. Interessante observar que o mesmo se repete para as curvas de concentração de renda entre os mais pobres (p0p50) e na classe média estatística (p50p90), onde as correlações entre GINI-EHII são de -0,94 e -0,65, respectivamente. Tais correlações indicam que nos EUA há um forte processo de concentração de renda que atinge as duas camadas da classe média e dos pobres, com maior efeito sobre pobres, e favorecem, por outro lado, as elites econômicas.

Gráfico 05. A Desigualdade de Renda no Brasil (2001 a 2014)



Fonte: LM-WPID e UTIP-EHII

Gráfico 06. A Desigualdade de Renda nos Estados Unidos (1965 a 2014)



Fonte: LM-WPID e UTIP-EHII

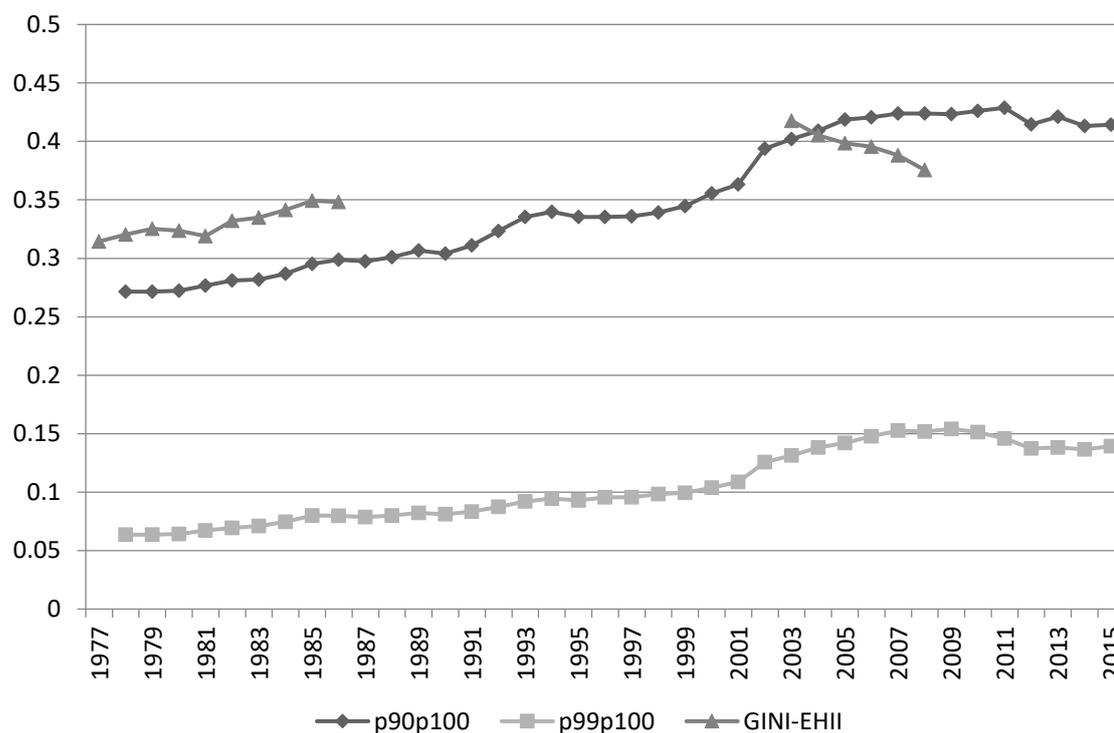
Além disso, comparativamente, a análise entre EUA e Brasil demonstra que apesar da aparente redução da desigualdade no Brasil e aumento nos EUA, o Brasil continua sendo mais desigual que o parceiro norte-americano. Enquanto o último ponto de dado de EHII do Brasil em 2008 era de 0.47, o estadunidense é de 0.40. Já a parcela da renda abocanhada pelo 1% mais rico é de 20% nos EUA em 2014 e de 28% no Brasil.

Os dados da China mostram uma realidade complexa. Estão disponíveis apenas duas sequências de dados de EHII. A primeira abrangendo o período de 1977 a 1986 e a segunda de 2003 a 2008. O que mais chama atenção no gráfico é o crescimento contínuo da desigualdade em termos de EHII-GINI no primeiro período e na concentração de renda entre os 10% e 1% mais ricos até os anos 2010, quando há uma pequena queda na concentração. No segundo período do EHII-GINI também é capturada essa queda nos últimos anos.

Essa dinâmica de tipo U invertido na econômica chinesa está de acordo com as proposições teóricas de Simon Kuznets (1955). Kuznets propõe que a relação entre desenvolvimento e desigualdade tem um padrão de U-invertido. Nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento econômico, há a transformação de uma sociedade rural e agrária em uma sociedade industrial urbana: o que gera um aumento da desigualdade para uma queda posterior.

Antes do processo de industrialização, a atividade econômica principal é agrícola, cujo escopo natural é o trabalho familiar. A partir do surgimento de uma vida urbana mais dinâmica nos estágios iniciais da industrialização, a desigualdade aumenta por existir um aumento da demanda por mão de obra nos setores mais modernos da cidade, elevando os salários dos trabalhadores urbanos em detrimento dos que permaneciam na zona rural. Com o passar do tempo, a migração e, por fim, a industrialização da agricultura deslocaria os trabalhadores rurais para a cidade. A população rural declinaria, assim como a importância do diferencial de renda entre o campo e a cidade e a desigualdade passaria a ser reduzida com o crescimento da renda. Os dados chineses indicam um teto para a desigualdade, com uma queda nas três curvas a partir de meados da primeira década do novo milênio.

Gráfico 07. A Desigualdade de Renda na China (1965 a 2014)



Fonte: LM-WPID e UTIP-EHII

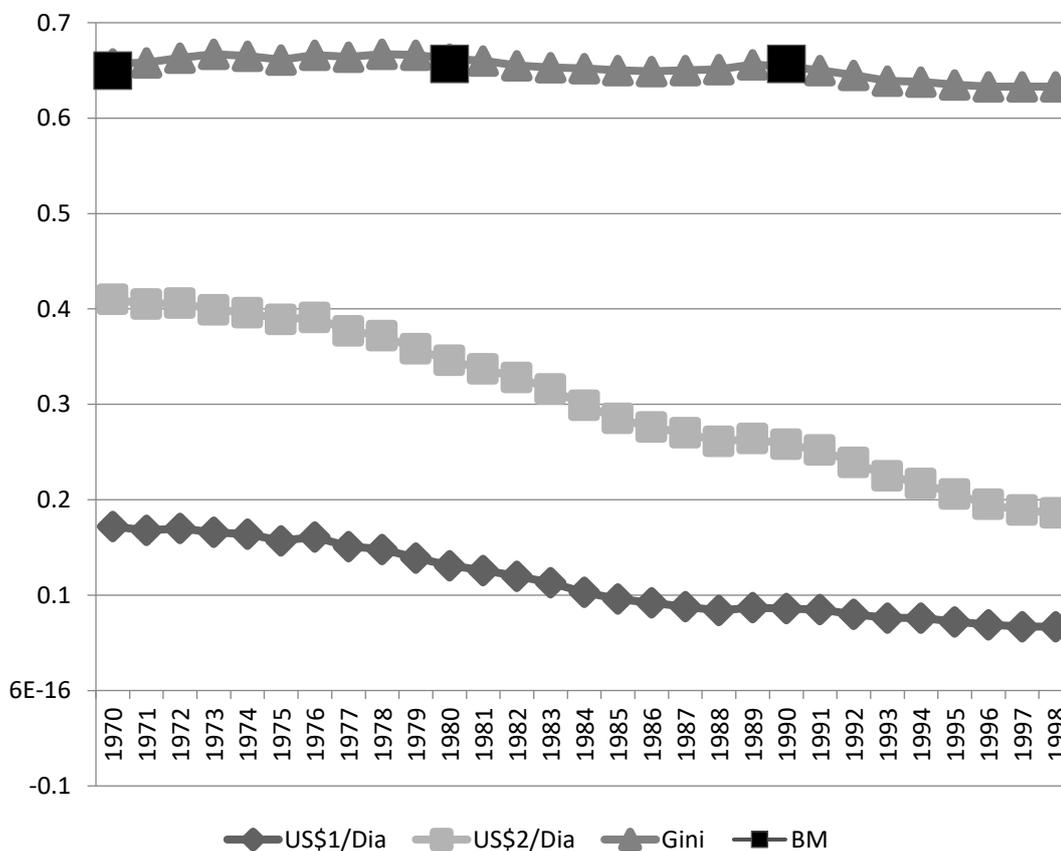
Diante das informações acima expostas, podemos concluir que apesar de existir uma correlação natural entre as diferentes medidas, elas não estão sempre na mesma direção. O caso brasileiro é o mais ilustre dessa discrepância entre a medida resumo do GINI – que é uma medida geral da desigualdade – e as medidas específicas da concentração de renda nas elites econômicas. No Brasil, o período recente de redução da desigualdade em termos de GINI é acompanhado de uma maior concentração da renda no topo da pirâmide. Na China também encontramos uma leve discrepância entre as curvas na segunda metade da década de 2000, quando os dados de GINI antecedem os movimentos das curvas de concentração. Apenas nos EUA existe uma evolução simultânea no índice de GINI e nos dados de concentração de renda nas mãos das elites, indicando para todos os grupos mais pobres (pobres e classe média), uma perda de sua parcela de renda.

Concluimos, assim, combinando os dois achados do capítulo até agora. De um lado, o aparente crescimento da desigualdade no mundo é um fenômeno que acontece de maneira mais substantiva no mundo desenvolvido. Em outros países do sul global, há manutenção de níveis anteriores de desigualdade ou mesmo redução. Do outro, os dados de concentração de renda das elites econômicas não são traduzidos diretamente em um aumento do Índice de GINI. É possível encontrar diferentes dinâmicas da desigualdade e da concentração de renda das elites

contra os mais pobres ou mesmo as classes médias – estatísticas – que impactam o GINI de variadas formas.

Posto isto, a discussão geral da literatura e do debate público acerca da existência de um forte aumento da desigualdade do mundo em decorrência da globalização é uma hipótese a ser testada. E é exatamente isto que fazemos na próxima seção, com a análise da desigualdade no mundo como se fosse uma única sociedade. Para tanto apresentamos os achados e dados de três importantes pesquisadores que debatem a desigualdade global: Xavier Sala-i-Martin, François Bourguignon e Branko Milanovic.

Gráfico 08. A Desigualdade Global de Renda e as Taxas de Pobreza no Mundo (Sala-i-Martin, 2002).



Fonte: Sala-i-Martin (2002) e Bourguignon e Morrison (2002)

Bourguignon e Morrison (2002) analisam a evolução da desigualdade global ao longo dos dois últimos séculos. Os autores identificam dois elementos fundamentais para explicá-la. As mudanças entre os países – o que denominam como desigualdade internacional – e a mudança dentro de cada país. A segunda tem uma dinâmica mais estável, uma vez que a desigualdade econômica dentro de um país tende a se reproduzir no tempo. As mudanças são

graduais, exceto durante períodos de conflitos armados internos (guerras civis ou revoluções) ou conflitos externos.

A primeira, por sua vez, tende a ser mais dinâmica. Nos dois últimos séculos a desigualdade internacional apresentou dois grandes movimentos na visão de Bourguignon e Morrison. Em primeiro lugar, uma divergência entre os países a partir do *take off* do desenvolvimento europeu com a Revolução Industrial no século XIX, processo que durou até a 2ª Guerra Mundial. Em seguida, a convergência da renda entre as nações com a ascensão econômica dos países asiáticos, sobretudo os gigantes populacionais da China, Índia e Indonésia, mas incluindo aqui também outras economias médias de outras regiões do mundo em desenvolvimento como África do Sul, Brasil e México.

Na tabela 1 apresentamos os dados de GINI calculados por Bourguignon e Morrison. A tabela mostra um crescimento bastante forte da desigualdade desde 1820 até 1910, quase 22%. O crescimento da desigualdade global na primeira metade do século XX -- entre 1910 e 1950 -- é também forte, 4,9%, estancando apenas a partir da década de 1970. O período entre 1980 e 1990 é o único que na compilação de dados dos autores apresenta estabilidade³³.

Além dos dados de GINI, calculamos a média do crescimento da desigualdade por décadas de acordo com os dados de Bourguignon e Morrison. O fato que se destaca é aumento da velocidade de crescimento da desigualdade no século XIX, seguido de um estancamento da velocidade de crescimento na 1ª metade do século XX e de uma posterior redução desta velocidade a partir da década de 1970, achado que está de acordo com as proposições de Sala-i-Martin de uma lenta e gradual redução da desigualdade global no mundo contemporâneo.

³³ Interessante apontar que apesar de utilizarem métodos distintos e fontes de informações diversas, os dados de Bourguignon e Morrison são semelhantes aos estimados por Sala-i-Martin: respectivamente 1970: 0,650 e 0,657; 1980: 0,657 e 0,662; 1990: 0,657 e 0,654. No Gráfico 8 incluímos estes 3 pontos estimados tanto por Sala-i-Martin quanto por Bourguignon e Morrison (indicado no gráfico por BM).

Tabela 1: Índice de GINI GLOBAL no longo prazo (BM)

	Gini	Taxa de Variação Média por década
1820	0,500	
1850	0,532	2,13%
1870	0,560	2,63%
1890	0,588	2,50%
1910	0,610	1,87%
1930	0,616	0,49%
1950	0,640	1,95%
1960	0,635	-0,78%
1970	0,650	2,36%
1980	0,657	1,08%
1990	0,657	0,00%

Fonte: Dados Bourguignon e Morrison (2002)

Finalmente, Milanovic propõe uma análise dos ganhos ao longo do período identificado como globalização – o pós Queda do Muro de Berlim. O autor calcula os ganhos dos vintis da distribuição de renda no mundo. O autor aponta um fenômeno interessante ao longo dos últimos trinta anos. Não obstante o crescimento da desigualdade dentro dos países – sobretudo nos países desenvolvidos e nas economias em desenvolvimento de rápido crescimento, com a diminuição das desigualdades entre os países e a ascensão dos gigantes populacionais – China, Índia e Indonésia, podemos identificar na distribuição de riqueza do mundo contemporâneo o surgimento de uma classe média global.

Para Milanovic, os grandes ganhadores da globalização são as classes médias dos países em desenvolvimento. O Brasil é parte deste processo e a ascensão da “Classe C” ou da “Nova Classe Média” (NERI, 2012 E POCHMANN, 2012) representa exatamente este grupo populacional que mais se beneficiou com o crescimento da economia global. O autor calculou que os decis de renda mediano na China (5º e 6º decis) tiveram sua renda real per capita multiplicada por 3 e 2,2 vezes respectivamente. Já na Tailândia e Vietnã a renda dos grupos medianos cresceu duas vezes.

Por outro lado, consonante às discussões do aumento da desigualdade no mundo contemporâneo nos países desenvolvidos, Milanovic identifica que os maiores perdedores da globalização são as classes médias e pobres dos países mais ricos, que apesar de terem maior riqueza e renda que a classe média global, observaram a estagnação de sua renda ao longo desse

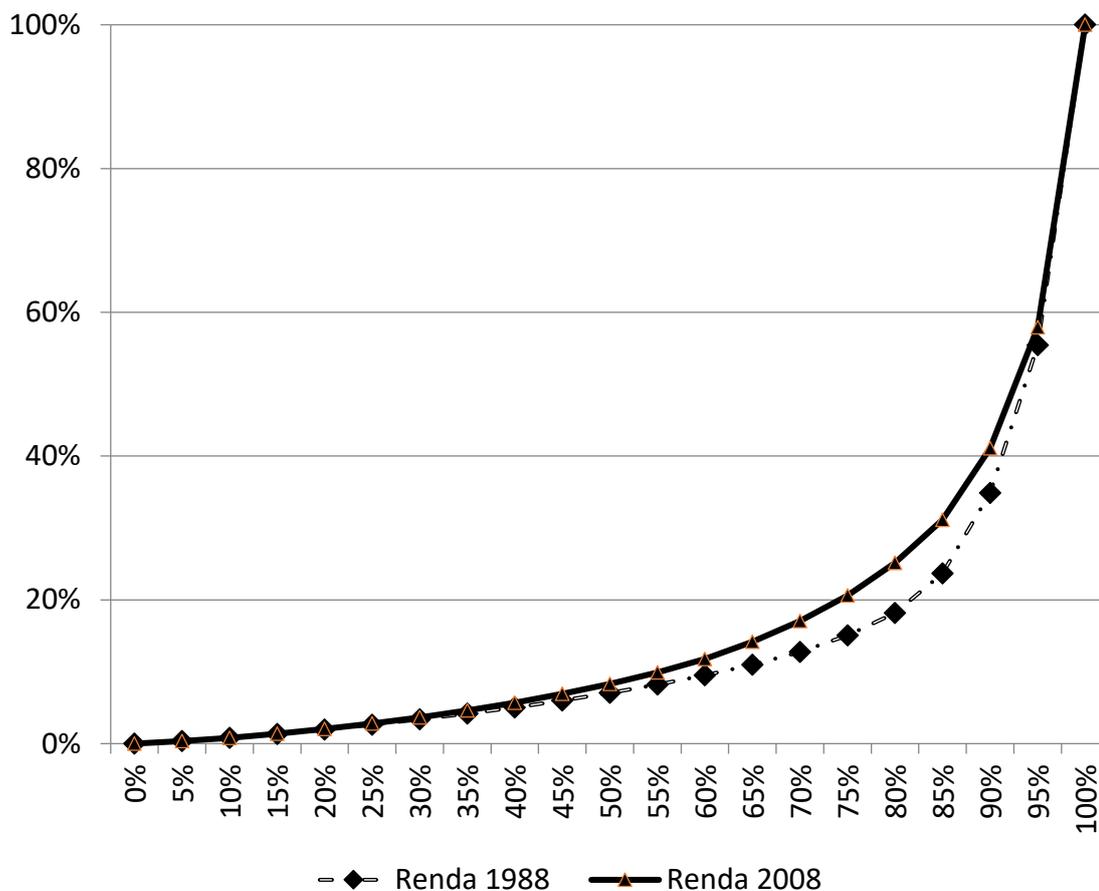
período. Os cinco decis mais pobres de Alemanha, Estados Unidos e outros países da OCDE. Além disto, Milanovic identifica que o topo da distribuição, o 1% mais rico da população global (*Global Plutocrats*), também são vencedores da globalização, com um ganho de renda próximo dos ganhos da classe média global entre 1988 e 2008, mas com queda nos ganhos no pós Crise de 2008, o que associa à classe plutocrata global ao sucesso da financeirização econômica nas últimas décadas.

Contudo, apesar destas mudanças com a globalização, a distribuição de renda global continua sendo muito concentrada. Utilizando os dados de Milanovic, calculamos a parcela de renda de cada vintil da população. Em 1988, os 50% mais pobres da população detinham 7,1% da renda global. Em 2008, a proporção havia crescido para 8,3%. O quarto mais pobre da população, por sua vez, teve sua fração de renda aumentada de míseros 2,6% para ainda medíocres 2,8%.

Do outro lado, os 5% mais ricos tiveram sua fração da renda mundial decrescida de 44,6% para 41,1%. Já a plutocracia do 1% mais rico obteve ganhos relativos no período. Sua parcela da renda global subiu de 14,6% para 15,9%, um crescimento de 8,5% no período. A renda do 0,5% mais rico cresceu ainda mais – 14,7%, saindo de 8,7% para 10% da renda global.

Estes dados estão expostos na Tabela 2 e no Gráfico 09, onde apresentamos as curvas de Lorenz para a distribuição da renda global em 1988 e 2008. O Gráfico 09 deixa claro o processo de surgimento de uma classe média global. As curvas de Lorenz de 1988 e 2008 são muito próximas – o que está de acordo com as constatações anteriores que a queda da desigualdade global nas últimas décadas foi pouco substantiva, ressaltando a diferença que a curva de 2008 é levemente deslocada para a esquerda (maior fração acumulada de renda) entre os percentis 65% e 85%.

Gráfico 8: Curvas de Lorenz da Desigualdade Global de Renda



Fonte: LM-WPID e UTIP-EHII

Tabela 2. Fração da Renda Global por segmentos da população

	% Renda 1988	% Renda 2008	Crescimento
0%-25%	2.6%	2.8%	7.8%
25%-50%	4.4%	5.5%	23.3%
50%-75%	8.0%	12.3%	53.6%
75%-90%	19.8%	20.5%	3.4%
90%-100%	44.6%	42.1%	-5.6%
95%-100%	38.8%	37.2%	-4.2%
96%-100%	32.2%	31.5%	-2.4%
97%-100%	24.5%	24.7%	1.1%
98%-100%	14.6%	15.9%	8.5%
99%-100%	8.7%	10.0%	14.7%

Fonte: Dados Bourguignon e Morrison (2002)

Fonte: LM-WPID e UTIP-EHII

4. Considerações Finais

A história da evolução da desigualdade no mundo é mais complexa do que normalmente alardeado nos meios de comunicação e no debate público. Desta forma, os efeitos da globalização e dos regimes políticos sobre a desigualdade não são tão diretos como o senso comum indica. Este capítulo teve o intuito de mostrar os dilemas teóricos e conceituais para a análise da desigualdade.

Definimos, a princípio, os distintos conceitos de desigualdade econômica nacional, internacional e global. Em seguida, discutimos diferentes aspectos do debate sobre o assunto, desde sua evolução histórica em democracias e ditaduras até sua evolução recente, levando-se em conta as consequências do aprofundamento da globalização e do crescimento dos países emergentes.

Ao estudarmos os dados relacionados à evolução da desigualdade no mundo concluímos, em primeiro lugar, que não há uma relação direta e simples de causalidade entre democracia e igualdade econômica, como acreditavam os filósofos políticos do século XIX. A distribuição da renda e da riqueza constitui uma questão política, que não possui uma relação direta com o tipo de regime político adotado³⁴. Apesar da queda histórica da desigualdade ter sido maior nos regimes democráticos, o mesmo processo ocorreu entre as ditaduras. Fica claro, desse modo, que a busca pela redução da desigualdade é uma decisão política, que responde às estruturas socioeconômicas de cada sociedade, seja ela democrática ou não.

Em segundo demonstramos, também, como o método de mensuração da desigualdade é importante no estudo do assunto. E as diferentes técnicas e métricas de mensuração podem produzir conclusões distintas entre os atores e autores. Embora o Índice de GINI continue a ser o mais utilizado pela literatura, a metodologia introduzida por Piketty (2014), baseada na distribuição da riqueza em percentis tomada de dados tributários, contribui para complementar as análises existentes, pois apesar de não ser uma medida completa de toda a desigualdade, seus movimentos são facilmente compreensíveis. Diferentemente do GINI, que apesar de ser uma métrica sensível a quaisquer mudanças na distribuição de renda, o significado prático de alteração de um ponto de GINI não indica facilmente quais grupos ganharam e/ou perderam renda. Por vezes, pode ocorrer uma queda do índice de GINI que pouco afeta a distribuição de riqueza no topo, como ocorrido no Brasil nas últimas décadas.

³⁴ Fernandes (2017) propõe que a democracia possui efeitos heterogêneos sobre a desigualdade. Segundo os achados da pesquisa, a democracia estaria associada à redução da desigualdade nos países mais desiguais, enquanto a aumentaria nos países mais iguais.

Mostramos, em terceiro lugar, que a grande atenção dedicada ao crescimento da desigualdade no mundo desenvolvido é corroborada pelos dados, porém, essa narrativa torna-se incompleta se tomamos o mundo como uma única sociedade. Com efeito, na Europa e nos Estados Unidos, a concentração da riqueza aumentou nas últimas duas décadas. O mesmo não acontece em outras partes do mundo. E inclusive, nos gigantes populacionais, o crescimento econômico verificado, principalmente na China, Índia e Indonésia, contribuiu para uma trajetória de queda da desigualdade global, reduzindo, ao mesmo tempo, a desigualdade internacional entre os países. Enquanto o aprofundamento da globalização econômica teve como principais “perdedores” as classes médias e pobres dos países do Norte global, seus principais “vencedores” foram não só os mais ricos – *a plutocracia financeira global*, mas, também, as camadas médias e pobres dos países em desenvolvimento. Constituindo aquilo que Milanovic denominou como classe média global.

Dessa forma, a desigualdade econômica no mundo tende a permanecer no centro do debate público nos países desenvolvidos. Se a tendência vista até aqui permanecer, continuaremos a presenciar a ascensão de partidos e de candidatos populistas, bem como de movimentos sociais radicais, prontos a apontar, com razão, os efeitos deletérios da globalização sobre a vida das camadas médias e pobres dos países desenvolvidos. Tendo em vista o caráter irreversível da globalização, torna-se urgente, portanto, buscar maneiras de distribuir de forma mais igualitária os recursos gerados pelo seu aprofundamento.

5. Referências Bibliográficas

ANSELL, B.; SAMUELS, D. **Inequality and Democracy: An Elite-Competition Approach**. forthcoming, Cambridge University Press., 2014.

ARISTOTELES. **A Política**. Editora Saraiva, 2005.

ATKINSON, Anthony B. **Desigualdade – o que pode ser feito?**. São Paulo. Leya, 2016.

BOIX, C.; ROSATO, S. **A complete data set of political regimes, 1800-1999**. Chicago: Department of Political Science, University of Chicago, 2001.

BOURGUIGNON, F.; MORRISSON, C. Inequality among world citizens: 1820-1992. **American economic review**, p. 727-744, 2002. ISSN 0002-8282.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013. 271 p.

CHAN, S. Democracy and inequality: tracking welfare spending in Singapore, Taiwan and South Korea. In: MIDLARSKY, M. (Ed.). **Inequality, democracy, and economic development**. United Kingdom: Cambridge University Press, 1997.

DEININGER, K.; SQUIRE, L. **A new data set measuring income inequality**. The World Bank Economic Review, v. 10, n. 3, p. 565-591, 1996. ISSN 0258-6770.

EVANS, Peter B. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Cambridge Univ Press, 1995.

FERNANDES, I. F. A. L. **A democracia reduz a desigualdade econômica? Um estudo sobre as possibilidades de construção de uma sociedade mais igual por meio da democracia**. 1. ed. São Bernardo do Campo: EdUFABC, 2017. v. 1. 301p.

GALBRAITH, J. K. Inequality and economic and political change: a comparative perspective. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, p. rsq014, 2010. ISSN 1752-1378.

GALBRAITH, J. K. **Inequality and instability: A study of the world economy just before the great crisis**. Oxford University Press, 2012. ISBN 019985565X.

GALBRAITH, J. K. **The predator state: How conservatives abandoned the free market and why liberals should too**. Simon and Schuster, 2008. ISBN 1416566848.

GALBRAITH, J. K.; KUM, H. Estimating the inequality of household incomes: a statistical approach to the creation of a dense and consistent global data set. **Review of Income and Wealth**, v. 51, n. 1, p. 115-143, 2005.

GALBRAITH, J. K.; KUM, H. Inequality and economic growth: A global view based on measures of pay. **CESifo Economic Studies**, v. 49, n. 4, p. 527-556, 2003. ISSN 1610-241X.

GALBRAITH, James K. **Inequality: what everyone needs to know**. Oxford University Press, 2016.

GALBRAITH, James K. **Inequality and instability**: A study of the world economy just before the great crisis. Oxford University Press, 2012.

GRADSTEIN, M., MILANOVIC, B., 2004. Does liberté = égalité? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies. **Journal of Economic Surveys**, 18 (4), 515-537.

HAMILTON, A., MADISON J. & JAY, J. **O Federalista**, Brasília, UnB, 1984.

JUDIS, John. **The populist explosion**: how the Great Recession transformed American and European politics. New York: Columbia Global Reports, 2016.

KAUFMAN, R. R. Rule in Latin America: a concrete review of the bureaucratic authoritarian model. **The new authoritarianism in Latin America**, p. 165, 1979.

KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. **The American economic review**, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.

LAKNER, Christoph; MILANOVIC, Branko. Global income distribution from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. **Revista de Economía Institucional**, v. 17, n. 32, p. 71-128, 2015.

LENSKI, Gerhard E. **Power and Privilege: A Theory of Social Stratification**. University of California. McGraw-Hill Book Company, 1966

LIPSET, Seymour Martin. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." **The American Political Science Review**, 53 (1): 69-105.1959.

MACHIAVELLI, Niccolò. **Comentários sobre a Primeira Década de Títo Lívio**. 3ª Ed. Brasília, Unb, 1994.

MILANOVIC, Branko. Global inequality: **A new approach for the age of globalization**. Harvard University Press. 2016.

MILANOVIC, Branko. **The haves and the Have-nots: a Short and Idiosyncratic History of Global Inequality**. Basic books, 2010.

MILANOVIC, Branko. **Worlds apart**: Measuring international and global inequality. Princeton University Press, 2011.

MILANOVIC, Branko; LAKNER, Christoph. Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession. **Policy Research Working Paper**, v. 6719, 2013.

MILL, John Stuart. **The Contest in America**. Cambridge, Harvard College Library, (reprinted from harper's magazine), 1862.

NERI, M. C. **De Volta ao País do Futuro: Projeções, Crise Europeia e a Nova Classe Média.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade.** Editora Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Editora Intrínseca, 2014.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média?: o trabalho na base de pirâmide social brasileira.** Boitempo Editorial, 2012.

PRZEWORSKI, ADAM. **Political Institutions and Political Events (PIPE) Data Set.** Department of Politics, New York University, 2011b.

RODRIK, Dani **Democracies pay higher wages.** National bureau of economic research. 1998

SALA-I-MARTIN, Xavier. **The disturbing" rise" of global income inequality.** National Bureau of Economic Research, 2002.

SCHEVE, Kenneth; STASAVAGE, David. **Taxing the rich: A history of fiscal fairness in the United States and Europe.** Princeton University Press, 2016.

SVOLIK, Milan W. **The politics of authoritarian rule.** Cambridge University Press, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América.** 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTE V

DESIGUALDADE DE TERRA

Artur Zimerman

Professor Associado da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: artur@ufabc.edu.br

Kevin Campos Correia

Mestrando em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: kevinccorreia@live.com

Marina Pereira Silva

Mestranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: marinaperesilva@gmail.com

1. Introdução

Muito se fala na desigualdade de renda no Brasil, que apresenta um dos maiores índices de concentração de renda, gerando uma desigualdade crônica, que persiste por décadas e impossibilita o país de praticar justiça social e permitir que as necessidades básicas da população sejam supridas.

Veremos, no decorrer deste capítulo que, no país temos muito mais pessoas vivendo nas zonas rurais do que se noticia, mesmo em fontes oficiais. Desta forma, a desigualdade brasileira não está presente apenas no que concerne à renda, mas de forma semelhante na propriedade da terra e como ela se distribui para a população do campo, já que neste caso específico, a renda viria da produção na terra. Estando ela muito concentrada em poucas mãos, massas de agricultores ficariam aquém dos benefícios que a propriedade da terra lhe asseguraria. O Brasil não difere muito da região em que está inserido, a América Latina.

Se de um lado o país é um dos maiores produtores mundiais e exportadores de produtos básicos direcionados à alimentação, esta produção em sua grande parte origina de acúmulo de terra e produção em larga escala. As supostas intenções do Estado brasileiro em redistribuir terra por via de uma reforma agrária contumaz, não surtiu frutos e, por mais que os governos FHC e Lula tivessem alterado a distribuição de terra em termos quantitativos com referência a seus antecessores e sucessores, a reforma agrária foi tímida e insuficiente.

Desta forma, a diferença entre a expectativa gerada na população rural de que o Estado acenava com uma reforma agrária contundente gerou frustrações e muita violência, o que acarretou em mortes por disputas de terra e outras situações dolorosas. É a desigualdade de terra a vilã de um Brasil com mais pobres no campo. Tal debate será desenvolvido no decorrer deste capítulo sobre o tema proposto.

2. População Rural x População Urbana na América Latina

No Brasil, a definição do que é cidade, e a diferenciação do rural para o urbano, segue parâmetros do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), e são as mesmas usadas desde o período conhecido como Estado Novo (1937-1945). Não destoando muito, os países vizinhos latino-americanos adotam definições bastante similares. Dessa forma, não se leva em consideração informações relevantes que entendemos como mais adequadas e atuais para mensurar o urbano x rural como, por exemplo, as definições de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial,

que trazem luz a questão da densidade demográfica – compreendendo até 150 habitantes por quilometro quadrado; as condições de infraestrutura e a distância de outra cidade com mais de 100 mil habitantes (ABRAMOVAY 2000; GIRARDI 2008; GOMES 2013; RODRIGUES 2014).

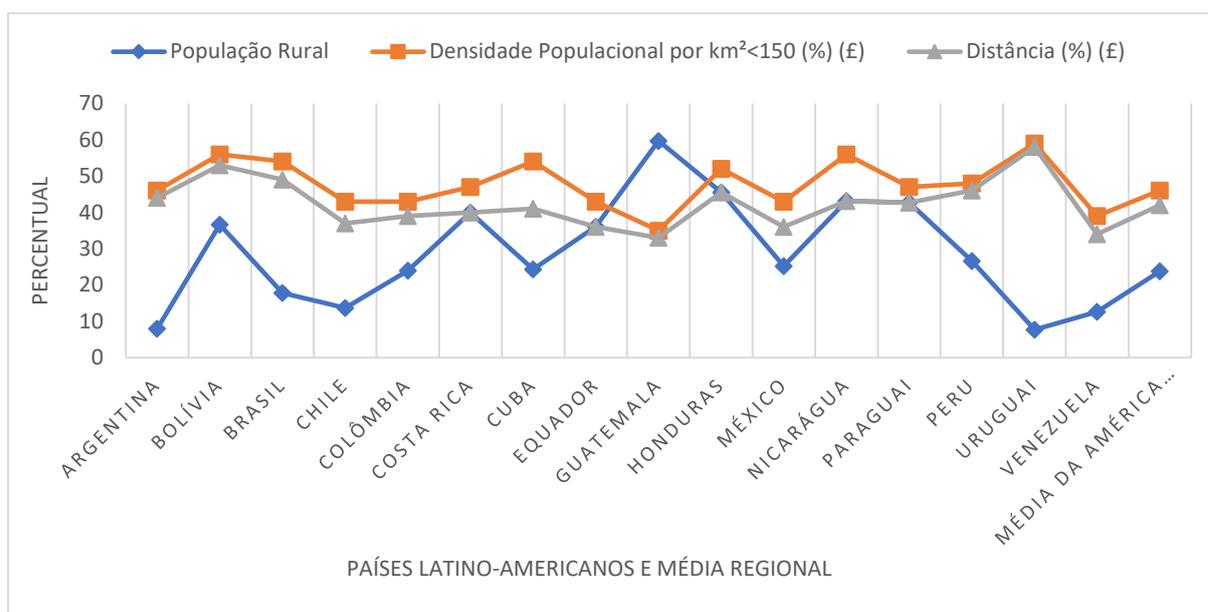
Essa distinção tem relevância quando pensamos em termos de desigualdade social: no mundo, atualmente, três quartos dos pobres vivem em áreas rurais (BORRAS JR.; FRANCO, 2012). Assim, quando assumidos como parte desta mensuração, os dados citados anteriormente fazem considerável diferença na quantidade de habitantes das zonas rurais. Os países da América Latina que apresentam, segundo suas próprias e enviesadas definições, cerca de 24% de população camponesa, passariam, respectivamente, a ter 46% de sua população de habitantes do campo, caso levássemos em consideração itens recomendados pelo Banco Mundial e OCDE, conforme sugerido anteriormente. Ou seja, praticamente dobraria de quantidade (FERRANTI et al. 2005).

A tendência em utilizar definições antigas e desatualizadas no que se refere à questão demográfica de países em desenvolvimento é que estes não querem ser rotulados de atrasados, e no imaginário coletivo, apresentar uma grande população que vive no e do campo é estar em descompasso com a modernidade. Esta visão se provou equivocada, já que há países desenvolvidos com grande parcela populacional que vive no campo.

Assim sendo, muitas vezes a população rural real é desconsiderada e inexistente nos dados oficiais de vários países, e dos países da América Latina especificamente. De acordo com Veiga (2004), se considerados as características determinadas pela OCDE, o Brasil teria cerca de 33% de sua população vivendo em zonas rurais, ao contrário dos 17% definidos pelo IBGE. Essa discrepância acaba gerando maior desigualdade e atraso para o país, pois não é possível pensar em políticas públicas para uma população que, estatisticamente, não existe.

Isto posto, a visão dicotômica latino-americana do urbano como a representação da modernidade e desenvolvimento dos países, enquanto o rural representa o subdesenvolvimento e falta de perspectivas é equivocada (PEREZ 2001). A prova disso é que grande parte das exportações dos países da região é de produções agropecuárias, o que, segundo dados do Banco Mundial (CHACHERLI; NASH, 2013), representa grande parcela do PIB de toda a região.

Gráfico 1: Contrastes da população rural na América Latina no ano de 2002



Fonte: (*) Indicadores de desenvolvimento mundial da população rural, baseado em World Bank (2002).

Fonte: (£) Densidade populacional e distância até grandes centros, extraído de CIESIN/GPW (2002).

O gráfico nos mostra a diferença da relação entre o percentual da população rural oficial dos países latino-americanos (cor azul) e entre a densidade populacional menor que 150 pessoas por km² (cor laranja) e a distância entre o local e cidade de mais de 100.000 habitantes (cor cinza), sendo que os tracejados em laranja e cinza são os dados reais, levando em consideração densidade e distância. Podemos perceber que, com exceção da Guatemala, os países analisados desconsideram dados relevantes em seus censos, o que mais uma vez aponta para um impacto nas políticas públicas destinadas à população rural da América Latina, principalmente em relação aos pobres que vivem no campo (ZIMERMAN, 2014), tendo como consequência a ineficiência na criação e manutenção de políticas públicas que deveriam expressar a realidade no campo para servir de base para a população que lá vive.

No geral, as democracias latino-americanas são bastante recentes, e apresentam resquícios repressivos de governos anteriores. Assim, quando lideranças de movimentos sociais passam a confrontar as elites e o poder local em busca de direitos e de maior igualdade na distribuição de terras, o resultado, por vezes, são conflitos violentos (ZIMERMAN, 2014).

Por conseguinte, a região latino-americana apresenta índices de maior desigualdade de terras do mundo (veja a tabela 1). Seja concentrada na mão de exportadores associados a grandes empresas e ao agronegócio, ou nas mãos das elites locais e latifundiárias – herança da

colônia de exploração –, a desigualdade de terras favorece a perpetuação de uma grande massa de miseráveis que subsistem em péssimas condições. Para Frankema (2010, p. 418):

The concentration of land in the hands of small political elite is widely regarded as an unfavorable initial condition of economic development in Latin America, as compared to the more egalitarian distribution in many East Asian countries, where profound rural reforms and supportive agrarian development policies created favorable conditions for balanced and sustained long-run growth.

Assim, a partir dessas desigualdades no acesso à terra, aliado à globalização, e também ao período de redemocratização, que a maior parte destes países passaram em meados da segunda metade do século passado, se dá o surgimento de organizações e movimentos que lutam frente aos governos e conglomerados transnacionais agrícolas pela defesa de pessoas que vivem do campo, como por exemplo, o caso da *La Via Campesina*, que atua em cerca de 70 países, defendendo a agricultura sustentável em pequena escala (ZIMERMAN, 2016). Somam-se a este movimento também, outros que atuam pontualmente no tema da reforma agrária e que tem como seu principal método de ação a ocupação de terras. Exemplos relevantes, nesse sentido, são o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) no Brasil.

Neste contexto, tratando-se ainda do caso latino-americano em comparação com a desigualdade no contexto mundial, de acordo com Frankema (2009), observando a desigualdade de distribuição de terra, dentre os vinte países mais desiguais, dezesseis localizam-se na América Latina. Assim, a afirmação de que existe um tipo de desigualdade latina pode ser analisada nos dados existentes.

Tabela 1: Estatística descritiva do Gini da terra dividido em 13 regiões do mundo

Região	min	max	mdn	mean	St.dev.	cv	obs
América do Sul	63.9	86.3	80.4	79.9	6.3	0.08	11
América Central	60.7	78.3	73.9	72.3	6.0	0.08	7
Caribe	46.2	81.6	69.9	68.1	11.8	0.17	7
Leste Asiático	30.7	43.8	39.5	38.4	5.5	0.14	4
Sul Asiático	41.8	62.3	55.4	53.7	8.7	0.16	6
Sudeste Asiático	29.1	68.0	47.3	47.9	11.7	0.24	8
Norte África/Oriente Médio	56.3	82.0	63.8	65.1	7.3	0.11	12
Sul e Leste Africano	36.8	83.5	66.7	62.7	17.4	0.28	12
África Central e Oeste	31.2	68.1	45.2	45.2	9.1	0.20	14
Ramificações Ocidentais	47.0	78.6	61.1	61.9	16.4	0.26	4
Europa Ocidental	47.0	79.1	63.4	63.9	10.1	0.16	14
Leste Europeu	39.2	60.0	52.4	51.0	95.0	0.19	4
Escandinávia	42.1	63.3	47.2	49.3	7.5	0.15	8
Mundo	29.1	86.3	60.0	59.7	15.0	0.25	111

Fonte: Frankema (2010, p. 425).

Na tabela acima, podemos conferir o ranking de desigualdade de terra, que apresenta a América do Sul e Central – formando a conhecida América Latina –, além do Caribe, como as três regiões mais desiguais do planeta (FAO 2017). Se considerarmos que, a grande maioria dos pobres vive nas zonas rurais, percebemos que “[...] o combate à desigualdade de terra é o primeiro passo para a redução da pobreza e da desigualdade de renda [...]” (ZIMERMAN, 2016, p.13), pelo menos na América Latina. Neste cenário, faz-se necessário a implementação de reforma agrária para a região. Mas não uma reforma que seja feita apenas para dividir e redistribuir a terra, e sim uma reforma que inclua financiamento, acesso a conhecimento técnico e equipamentos, com o fim de produzir e gerar riquezas.

Já se tratando das desigualdades no acesso à terra no caso brasileiro – tema principal deste artigo, o que identificamos na realidade é que uma reforma agrária como esta, parece estar distante do panorama político, como será abordado mais adiante. Entretanto, analisando a evolução do Índice de Gini ao que tange à distribuição de terra segundo as Unidades da Federação, conforme ilustrado na tabela abaixo, podemos verificar que, em 20 anos de governos democráticos, a desigualdade aumentou no Brasil como um todo.

Tabela 2 – Evolução do Índice de Gini, segundo as Unidades da Federação – 1985/2006.

Unidades da Federação	Evolução do índice de Gini		
	1985	1995	2006
Brasil	0,857	0,856	0,872
Rondônia	0,655	0,765	0,717
Acre	0,619	0,717	0,716
Amazonas	0,819	0,808	0,837
Roraima	0,751	0,813	0,664
Pará	0,827	0,814	0,822
Amapá	0,864	0,835	0,852
Tocantins	0,714	0,726	0,792
Maranhão	0,923	0,903	0,864
Piauí	0,896	0,873	0,855
Ceará	0,815	0,845	0,861
Rio Grande do Norte	0,853	0,852	0,824
Paraíba	0,842	0,834	0,822
Pernambuco	0,829	0,821	0,825
Alagoas	0,858	0,863	0,871
Sergipe	0,858	0,846	0,821
Bahia	0,84	0,834	0,84
Minas Gerais	0,77	0,772	0,795
Espírito Santo	0,671	0,689	0,734
Rio de Janeiro	0,815	0,79	0,798
São Paulo	0,77	0,758	0,804
Paraná	0,749	0,741	0,77
Santa Catarina	0,682	0,671	0,682
Rio Grande do Sul	0,763	0,762	0,773
Mato Grosso do Sul	0,86	0,822	0,856
Mato Grosso	0,909	0,87	0,865
Goiás	0,766	0,74	0,776
Distrito Federal	0,767	0,801	0,818

Fonte: IBGE, censo agropecuário 1985-2006.

É possível constatar, ao verificar a tabela acima, que o grande problema não é a escassez de terras no país, já que o Brasil possui dimensões continentais, e sim a sua distribuição. Estima-se que cerca da metade das terras aráveis brasileiras estejam concentradas nas mãos de 1% dos proprietários (WOLFORD, 2010), o que é um dos maiores índices de concentração de terra existentes no mundo. A má divisão deste recurso natural, crucial para o sustento da população que vive no e do campo, leva a disputas violentas, que por vezes ocasiona mortes de moradores rurais, conforme veremos no decorrer deste capítulo.

Isto posto, torna-se de relevância destacar que nos anos dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), houve um cenário favorável para a melhoria da distribuição de terras no Brasil. Porém, como característica do presidencialismo

brasileiro, muitas vezes as alianças formadas para que haja a governabilidade necessária não são e, nesse caso, não foram ideologicamente coerentes. Um dos maiores desafios enfrentados pelos governos para a implementação de políticas públicas neste contexto no país é a “Bancada Ruralista”, como é conhecido o grupo de parlamentares que defendem interesses de latifundiários e agroindustriais. Segundo Zimerman (2014, p. 12),

Estes parlamentares pertencem a inúmeros partidos, inclusive muitos da base governista, tanto nos governos de Cardoso como de Lula e Dilma Rousseff, indicando ambiguidades em votações nas duas casas do congresso brasileiro em temas relacionados à distribuição de terra e atividade agrícola. Só para se ter uma ideia, nas eleições de 1994 e 1998, havia cerca de 150 parlamentares que formavam a Bancada Ruralista e sua gama ideológica passada da direita à centro-esquerda, tornando a distribuição de terra no país inviável politicamente (Hammond 2009: 164).

Outro fator de importância na abertura do cenário favorável para a melhor distribuição de terras após a redemocratização foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em seu capítulo III, artigos 184 e 185, estabelece que a terra deva cumprir sua função social e ser produtiva. Terras improdutivas estão sujeitas a desapropriação, para fins de reforma agrária. Esta medida acaba por coibir a existência de um grupo de latifundiários que ainda é comum no Brasil, que são os grandes proprietários de terra sem capital para investir na produtividade de suas terras. Dentre estes (mas não apenas), podemos incluir os grileiros, que falsificam documentos para parecer seus reais proprietários. A existência destas grandes propriedades improdutivas já aumenta o risco de mortes por disputas agrárias, também entre os pequenos e posseiros (ZIMERMAN, 2014).

Encontramos, abaixo, dois mapas (IBGE 1995-6; 2006), relativos ao índice de Gini total dos estabelecimentos agropecuários por município no Brasil. A legenda mostra que, conforme mais escura a cor da área, mais desigual é a distribuição da terra na região, enquanto que, conforme mais clara, melhor distribuída a terra entre a população que vive no e do campo. O primeiro mapa mostra o período de 1995-1996, primeiros anos do governo FHC. Já o segundo, dez anos depois, mostra o ano de 2006, último ano do primeiro mandato do governo Lula.

Percebemos que, enquanto o primeiro mapa nos mostra uma maior concentração de terra na região nordeste, numa faixa do norte da região sudeste, e na região centro-oeste até o trecho ao sul da região norte (incluindo uma parte ao norte do estado do Amapá), o segundo mapa apresenta aumento na desigualdade no país como um todo. Há uma sutil diminuição da concentração de terras na região nordeste, porém, um grande aumento na região norte, principalmente em áreas de floresta amazônica, aumentando o desmatamento e a expansão agropecuária, provavelmente para grandes produtores rurais.

Cartograma 1: Índice de Gini da área total dos estabelecimentos agropecuários por município – período 1995-1996.



Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 1995-1996.

É possível perceber ainda uma crescente concentração ao sul da região sudeste e centro-oeste, assim como na região norte.

Cartograma 2: Índice de Gini da área total dos estabelecimentos agropecuários por município – período 2006.



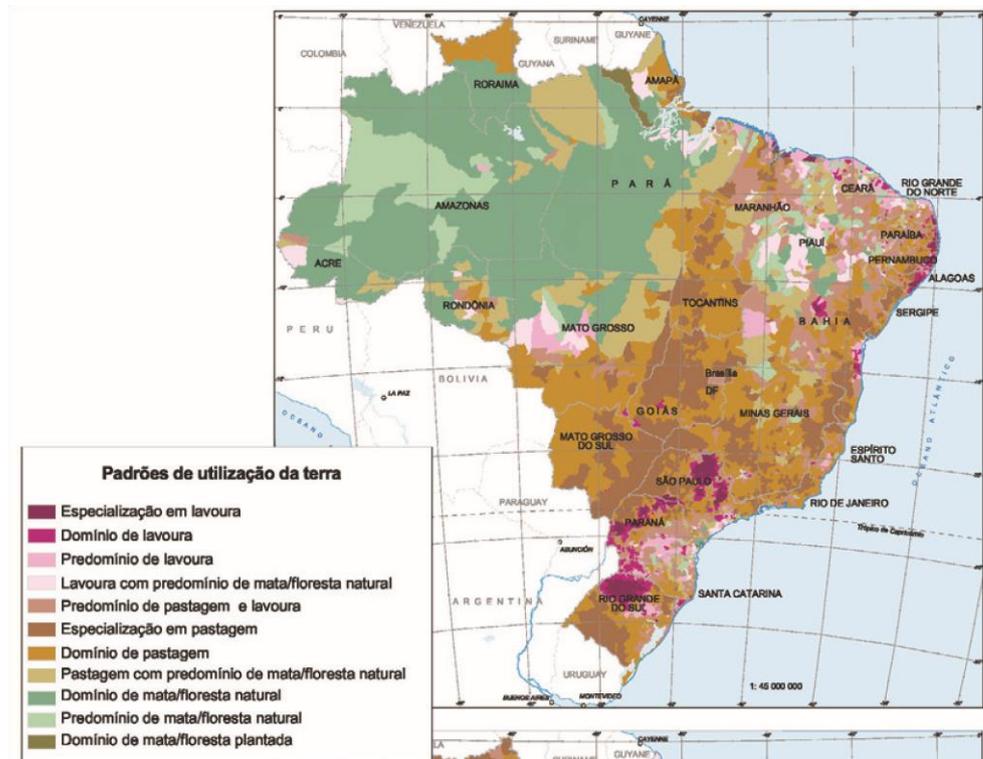
Fonte: IBGE, Censo Agropecuário 2006.

3. A situação da terra na agropecuária

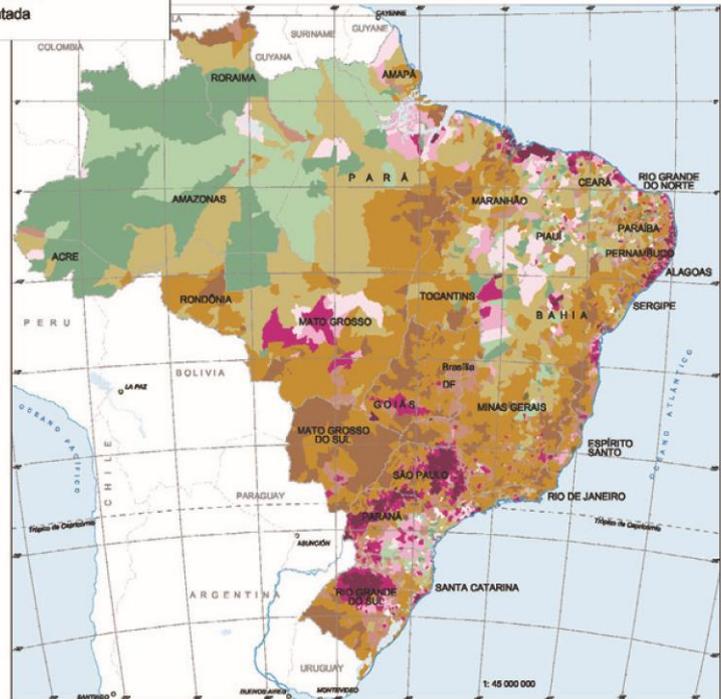
A agropecuária tem papel importante na geração de economia no Brasil, e ela se expandiu de maneira substantiva no decorrer dos anos, característica facilmente observada a partir dos Censos Agropecuários (IBGE), e cujos dados são coletados a cada década, geralmente. Abaixo, apresentamos dois cartogramas que elucidam os padrões de utilização de terra pela agropecuária no Brasil dos últimos dois censos realizados nos anos de 1995-1996 e 2006.

Cartogramas 3 e 4 - Padrão de ocupação do território pela agropecuária em 1995-1996 e 2006.

1995-1996



2006



Fonte: IBGE, Censos Agropecuários 1995-1996/2006.

Os dois cartogramas mostram a evolução da produção agropecuária no Brasil e a ocupação de terras para o desenvolvimento destas atividades.

Isto posto, vale elucidar que no ano de 2017 começou a coleta de dados e informações para que em breve um novo censo agropecuário seja lançado pelo IBGE. Todavia, percebemos

que a expansão observada em 1995-6 e 2006 não é exclusiva deste período pois, segundo estudo realizado por Bojanic (2017), o Brasil é um dos países em que a produtividade agropecuária mais cresce, como demonstra a tabela abaixo, que compara a produção dos principais produtos agropecuários em 1996 e 2015:

Tabela 3: Mudança na produção agropecuária em 1996 e 2015, por produto.

Produto	Produção em 1996 (em milhões de toneladas)	Produção em 2015 (em milhões de toneladas)	% de aumento 2015/1996
Açúcar	13.6	37	172
Café	1.3	2.6	100
Milho	25.5	76.2	200
Soja	21.5	95.6	344
Carne	207.0	310	50
Aves domésticas	54.6	107	96

Fonte: Bojanic (2017: 5), com dados do Ministério da Agricultura, CONAB, IBGE e FAO.

Segundo o Bojanic, a grande responsável por este crescimento de produção foi a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com suas pesquisas, cujo aumento da produção, o uso de fertilizantes, de maquinaria e pesticidas, a melhoria na infraestrutura logística e a pesquisa e extensão auxiliou a chegar neste patamar de crescimento e qualidade.

Paralelamente ao êxito da produção em larga escala, ocorre o agravamento no acesso e permanência de pequenos camponeses em suas terras, sendo um resultado da combinação do desamparo do governo, do desenvolvimento do agronegócio sem estratégias sustentáveis para população rural, e de práticas como a aquisição de terra por entes estrangeiros, fenômeno conhecido por *land deals* (ou mesmo *land grabs*). Compram-se terras agrícolas de alta qualidade nos países não desenvolvidos por um preço baixo (RULLI; SAVIORI; D'ODORICO, 2013), objetivando a segurança e soberania alimentar dos países compradores, ou de seus

representantes. Este cenário contribui para que pequenos agricultores abandonem suas terras e passem a viver no desemprego ou subemprego e, em muitos casos, estes passam a migrar para os grandes centros urbanos em busca de melhores oportunidades, o que na maioria das vezes não ocorre de forma exitosa. Assim, vale salientar que as desigualdades no tema de acesso à terra intensificam-se cada vez mais.

Torna-se, desta maneira, essencial a ação do Estado na garantia da redução das desigualdades no acesso à terra. Uma solução bastante discutida é a realização de reforma agrária, o que permitiria aos agricultores adquirir terras, além do conhecimento técnico e obtenção de financiamento em condições favoráveis para produzir e manter as famílias longe da pobreza e da miséria.

Na parte subsequente discutiremos a realização da reforma agrária, tendo em perspectiva os diferentes governos democráticos no Brasil que estiveram no poder no período de 1985 a 2015.

4. A reforma agrária no Brasil

Frente ao contexto de desigualdades no acesso à terra, várias ações foram realizadas pelo governo federal, em suas diversas gestões, por diferentes partidos políticos e lideranças. Tratamos neste capítulo, apenas a partir do período de redemocratização, pois somente a democracia considera os cidadãos em seu significado pleno. Algumas atitudes em relação a dar o acesso à terra aos mais vulneráveis que moram no campo foram tomadas. Dentre elas estão a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) em 1982, que deu lugar ao Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) em 1985 – sendo que este primeiro somente foi extinto no ano de 1989, momento em que suas competências são incorporadas ao Ministério da Agricultura (ZIMERMAN, 2017).

Neste sentido, vale destacar que o Ministério da Agricultura tinha como suas principais responsabilidades a reforma agrária e o desenvolvimento da agricultura. Desta maneira, estando diretamente alinhado aos objetivos do *Estatuto da Terra* - criado em 1964, no início do período militar – e usada pelos governantes no sentido de apaziguar os camponeses e tranquilizar os grandes proprietários de terra, era um artifício para breçar a expansão do comunismo na América Latina poucos anos após a Revolução Cubana (1959), e no auge da Guerra Fria, com apoio dos Estados Unidos.

Por conseguinte, o *Estatuto da Terra* conseguiu desde sua criação somente desenvolver a agricultura, ou seja, não alcançando uma reforma agrária séria e abrangente, que atendesse àqueles que mais necessitavam (SILVA, 2015; SILVA, 1996).

Grandes mudanças no que tange à reforma agrária só vieram a ocorrer a partir da metade do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), que depois mudou de nome para Ministério de Política Fundiária e Agricultura Familiar (1999) e, posteriormente, veio a se chamar Ministério do desenvolvimento Agrário (MDA), existindo até meados de 2016 e cuja estrutura foi, em grande medida, preservada mesmo em governos de partidos diferentes e de oposição, por exemplo, o Partido dos Trabalhadores – PT, e o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB.

Os objetivos do MDA se concentraram na promoção da reforma agrária; além de zelar pelo desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2000); e identificar, reconhecer, delimitar, demarcar e titular terras ocupadas aos remanescentes das comunidades dos quilombolas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

É neste cenário institucional que se deu certa congruência na criação e desenvolvimento de políticas públicas de assentamentos, alcançando um número elevado de unidades agrícolas à população de baixa renda, como nunca antes visto, e que pode ser observado na tabela abaixo (ZIMERMAN, 2017):

Tabela 4: A reforma agrária e governos democráticos, 1985 - 2015.

Governos democráticos	Famílias assentadas	Média de famílias assentadas/ano
Sarney (1985-90)	82.689	16.538
Collor/Franco (1991-4)	35.600	8.900
Cardoso (1995-2002)	584.655	73.082
Lula (2003-10)	614.088	76.761
Dilma Rousseff (2011-15)	133.635	26.727
Total (1985-2015)	1.450.667	46.796

Fonte: Ministérios da área de cada um dos governos.

Destarte, vale destacar que nos governos de FHC e Lula, o assentamento agrário cresceu de quatro a oito vezes quando comparado aos governos Collor/Franco e Sarney ao que diz

respeito à quantidade de famílias assentadas por ano de acordo com o período dos seus mandatos.

Já no período posterior, no governo Dilma, há notável redução de políticas de assentamento. O fenômeno é justificado pela redução da demanda social por terra, motivada pelo êxodo rural e as crescentes políticas públicas de transferência de renda executadas no país, além da falta de uma visão estratégica para o campo e seus efeitos da aliança política do governo federal com o agronegócio e a tecnocracia (DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2016).

A despeito dos avanços nos números e, respectivamente, em garantir o acesso à terra aos mais pobres e vulneráveis – principalmente nos governos do FHC e Lula –, torna-se importante destacar que permanece ainda o desafio de dar as condições para que estes indivíduos possam, de fato, gerar alimentos para sua subsistência e também potencialmente para lucrar neste mercado.

Além disso, com a diminuição dos números concernentes às famílias assentadas, e com o agravamento da crise econômica no país no ano de 2017, percebemos forte orientação para que os investimentos em políticas públicas na área continuem a declinar, fator que traz luz ao desenvolvimento de conflitos por disputa de terra no país, tema que será tratado abaixo.

5. Conflitos por disputas de terra

Como já abordado, o Brasil apresenta grande desigualdade no acesso à terra e, apesar, das ações empreendidas nas últimas décadas objetivando promover uma reforma agrária no país, essa não foi consagrada e está longe de ser alcançada – o que contribui para que os números de conflitos por disputas de terras sejam ainda bastante notórios. A seguir, apresentamos uma tabela com os dados das mortes resultantes desses conflitos de acordo com a região, estado e municípios, podendo ter a percepção da desigualdade, inclusive, na distribuição das mortes por disputa de terra no país:

Tabela 5: Mortes agrárias por estado, 1985-2015

REGIÃO	ESTADO	MORTES	MUNICÍPIOS (MORTES/MUNIC.)	MORTES/100.000
NORTE	RO (Rondônia)	104	52 (2.0)	5,88
	AC (Acre)	18	22 (0.82)	2,24
	AM (Amazonas)	54	62 (0.87)	1,37
	RR (Roraima)	28	15 (1.87)	5,54
	PA (Pará)	507	143 (3.55)	6,20
	AP (Amapá)	6	16 (0.38)	0,78
	TO (Tocantins)	43	139 (0.31)	2,84
TOTAL REGIÃO NORTE		760	449 (1.69)	4,35
NORDESTE	MA (Maranhão)	148	217 (0.68)	2,14
	PI (Piauí)	16	223 (0.07)	0,50
	CE (Ceará)	20	184 (0.11)	0,22
	RN (R.G. Norte)	8	167 (0.05)	0,23
	PB (Paraíba)	26	223 (0.12)	0,65
	PE (Pernambuco)	74	185 (0.40)	0,79
	AL (Alagoas)	22	102 (0.22)	0,66
	SE (Sergipe)	5	75 (0.07)	0,22
	BA (Bahia)	120	417 (0.29)	0,79
TOTAL REGIÃO NORDESTE		439	1793 (0.24)	0,78
SUDESTE	MG(Minas Gerais)	84	853 (0.10)	0,40
	ES (Espírito Santo)	15	78 (0.19)	0,38
	RJ (Rio de Janeiro)	33	92 (0.36)	0,20
	SP (São Paulo)	15	645 (0.02)	0,03
TOTAL REGIÃO SUDESTE		147	1668 (0.09)	0,51
SUL	PR (Paraná)	51	399 (0.13)	0,46
	SC(Santa Catarina)	13	293 (0.04)	0,19
	RS (R. G. Sul)	17	496 (0.03)	0,15
TOTAL REGIÃO SUL		81	1188 (0.07)	0,28
CENTRO-OESTE	MS(M.Grosso Sul)	45	78 (0.58)	1,70
	MT (Mato Grosso)	131	141 (0.93)	4,01
	GO (Goiás)	23	246 (0.09)	0,35
TOTAL REGIÃO CENTRO-OESTE		199	465 (0.43)	1,59
TOTAL BRASIL		1626	5563 (0.29)	0,79

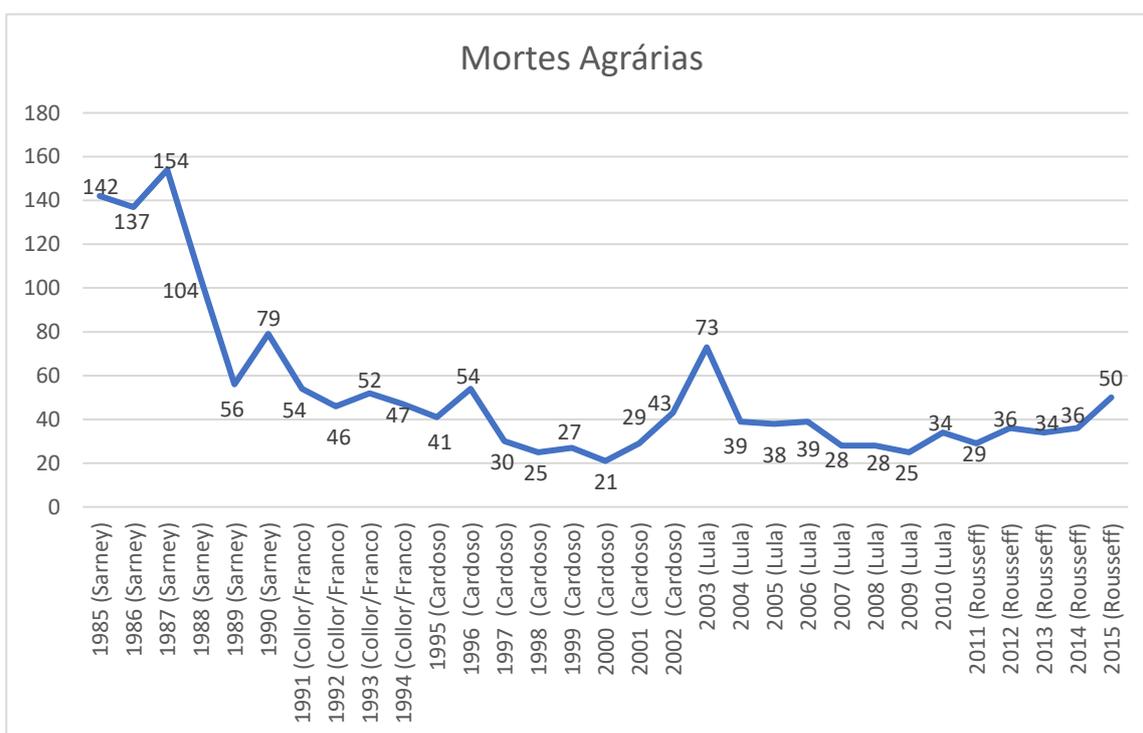
Fonte: Autoria própria, com dados extraídos de relatórios da Comissão Pastoral da Terra, entre 1985-2015 e IBGE.

De acordo aos dados apontados na tabela, a Região Norte do país se destaca por deter de 47% das vítimas fatais em disputas de terra, enquanto o Nordeste apresenta 27%, o Centro-Oeste 12%, o Sudeste 9% e o Sul 5%, no período estudado, a partir da instauração do regime democrático no país. Estes números demonstram justamente a existência de uma heterogeneidade ao que remete aos conflitos e mortes no país, necessitando, nesta ordem, ações

focalizadas de políticas públicas para regiões e locais específicos por parte do Estado, em níveis federal, estadual e municipal. A interdisciplinaridade das políticas públicas, com segurança, educação, saúde, emprego, complemento de renda aos mais carentes, e política fundiária para a redução das desigualdades também no campo, é essencial à diminuição da violência por conflitos de terra.

Ademais, nota-se que independente de qual ente político esteja no poder federal, se Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ou Partido dos Trabalhadores (PT) (ambos que se alternam há nada menos que 24 anos, mesmo com número de partidos que supera as 3 dezenas) a quantidade de mortes por disputa de terra permanece inalterada e alta. O que mais chama a atenção, é que o PT tem um poder mobilizador na sociedade civil e articula diretamente com movimentos sociais variados, inclusive movimentos sociais rurais de massa, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) (ZIMERMAN, 2017). E mesmo assim, não houve diferença significativa no número de mortes agrárias, quando comparado ao PSDB, seu concorrente eleitoral direto a nível federal: no governo FHC (1994-2001) foram 270 vítimas fatais, enquanto que nos governos Lula (2002-2009) e Dilma (2010-2015), respectivamente, 304 e 185 mortes. Dito isso, em seguida, apresentamos um gráfico com o número de mortes agrárias por ano, compreendendo também o período de 1985 a 2015:

Gráfico 2: Mortes Agrárias no Brasil, 1985-2015.



Fonte: Autoria própria, com dados extraídos da Comissão Pastoral da Terra, para os anos 1985-2015 e IBGE.

Nesse contexto, podemos interpretar o pequeno aumento de mortes por disputas de terra nas gestões do PT a partir de dada frustração daqueles que entendiam que o governo petista defenderia mais firmemente os menos favorecidos e teria maior atuação no que concerne à reforma agrária, o que, de fato, não aconteceu. A governabilidade e as alianças feitas pelo PT, inclusive com a Bancada Ruralista, que busca o *status quo* na desigualdade de terra, foi provavelmente a responsável por manter este padrão de violência agrária no patamar atual constante. Não se pode lutar por uma causa (no caso, a reforma agrária) com um parceiro de governo que, por sua natureza, é contra a mesma.

Importante elucidar a proliferação de diversas organizações e movimentos da sociedade civil no Brasil, que tratam a questão das desigualdades ao acesso de terra e, em grande medida, se esforçam e orientam suas ações para alcançar uma melhor distribuição, por vias de uma reforma agrária. Nesse sentido, Zimerman (2016) aponta a existência de 98 diferentes agremiações ativas, entre os anos 2000-2011, atuando em várias frentes para reivindicar uma melhor redistribuição da terra aos menos favorecidos do campo.

As ocupações de terra, como forma de reivindicar uma redistribuição mais igualitária desse bem, e utilizando da prerrogativa constitucional de que a terra deve satisfazer a função social, senão pode estar submetida a desapropriação para fins sociais, como a reforma agrária, levou muitos movimentos sociais a praticar esta ação. Destacam-se com maior atuação em ocupações no caso brasileiro, o MST e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) que, juntos, contabilizam 62,9% das ações de ocupação, ou 2673 (52,5%) e 530 (10,4%), respectivamente cada um deles no período compreendido neste mesmo estudo (ZIMERMAN 2016). Tal prerrogativa, geralmente acarreta confrontos entre as partes envolvidas e resulta em mortes por disputas de terra, além de violências variadas.

6. Considerações Finais

Vimos no decorrer deste capítulo que, a desigualdade de terra está presente em todas as regiões do país e dá origem à desigualdade de renda no campo, sendo uma das grandes responsáveis pelo aumento de pobres nas regiões rurais do Brasil.

Como temos mais gente do que é oficialmente divulgado vivendo no campo e do campo, sem que as políticas públicas deem conta de promover a redução de desigualdades deste setor da sociedade, por uma mera questão que, nos dados estatísticos oficiais, boa parte desta

população rural é inexistente e não contabilizada para a promoção de bem-estar socioeconômico, não há mudança de postura do Estado brasileiro frente à questão da desigualdade no campo.

Atualmente, não há mais espaço para tratar temas referentes ao campo como atraso. A grande receita deste país se deve ao que produz de alimentos, e é o que salva, principalmente em tempos de crise econômica, o equilíbrio de receitas e despesas. Se é algo que nos alimenta, com produtos e receita, gera empregos e recolhe impostos, o setor deve ser visto de forma diferente do que é o caso atualmente.

O Brasil é um país razoavelmente bem colocado no ranking mundial quando levado em consideração apenas a situação da média *per capita* de renda e terra. Porém, o que problematiza este elemento é a desigualdade presente em nossa sociedade, que está entre as maiores do mundo e é persistente em seu caráter, necessitando de vontade política e um esforço contumaz por parte do Estado para romper com este ciclo vicioso e inverter esta tendência que assola o país por muito tempo. Só assim, grandes e pequenos agricultores poderão viver lado a lado e auxiliar o país a crescer. Por um lado, trazendo receitas e, por outro, reduzindo a pobreza e a fome. Desta forma, devemos encarar os dois tipos de agricultores, não de forma concorrente, mas como apoiadores de um país rico, menos desigual e com justiça social.

7. Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo (2000). “Funções e medidas para a ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”. **Texto para Discussão**, 702, Brasília, DF: IPEA, pp.1-31;

BOJANIC, Alan H. (2017). “The Rapid Agricultural Development of Brazil in the Last 20 Years”. Agricultural Economics Society and European Association of Agricultural Economists: **Euro Choices**, 16(1), pp.1-10;

BORRAS Jr., Saturnino M; FRANCO, Jennifer C. (2012). “Global land grabbing and trajectories of agrarian change: A preliminary analysis”. **Journal of Agrarian Change**, 12(1), pp.34-59;

CHACHERLI, Nabil; NASH, John (2013). “Agricultural exports from Latin America and the Caribbean: Harnessing trade to feed the world and promote development”. **International Bank for Reconstruction and Development**. Washington, DC: World Bank Press. Disponível em: <http://wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/06/06/000333037_20140606162047/Rendered/PDF/786130REVISED00icultural0export0web.pdf>. Acesso em 19 nov. 2017;

Center for International Earth Science Information Network (CIESIN), International Food Policy Research Institute (IFPRI) and World Resources Institute (WRI) (2000). **Gridded Population of the World (GPW) version 3**. Palisades, NY: CIESIN, Columbia University. <http://sedac.ciesin.columbia.edu/data/collection/gpw-v3>;

DESENVOLVIMENTO HUMANO (2016). “**O que o governo Dilma fez (e não fez) pela reforma agrária?**”. Publicado em 28 de junho. Disponível em <<https://www.socioambiental.org>>. Acesso em 20 nov, 2017;

FAO (2017). “Região da América Latina e Caribe apresenta a maior desigualdade na distribuição de terra”. **Food and Agriculture Organization**. Disponível em <<http://www.fao.org/americas/noticias/ver/pt/c/879573>>. Acesso em 21 nov. 2017/;

FERRANTI, D. *et alli* (2005). **Beyond the City: The Rural Contribution to Development**. The World Bank, Advance Edition, Washington D.C.;

FRANKEMA, Ewout (2010). “The colonial roots of land inequality: Geography, factor endowments, or institutions?”. **Economic History Review**, 63(2), pp.418-451;

FRANKEMA, Ewout (2009). “The colonial origins of inequality: Exploring the causes and consequences of land distribution”. IN: Klasen and Novak-Lehman (eds.), **Poverty, Inequality and Policy in Latin America**, Cambridge, MA, pp.19-45;

GIRARDI, Eduardo Paulon (2008). “O rural e o urbano: É possível uma tipologia?”. **Tese de doutorado**. Presidente Prudente, SP: UNESP;

GOMES, Ivair (2013). “O que é rural? Contribuições ao debate”. Maringá, PR: **Boletim de Geografia**, 31(3), pp.81-95;

- HAMMOND, J.L. (2009). "Land Occupations, Violence, and the Politics of Agrarian Reform in Brazil". **Latin American Perspectives**, 36(4), pp.156–177;
- PÉREZ, Edelmira C. (2001). "Hacia una nueva visión de lo rural". In: GIARRACCA, Norma. (Org.). *Una Nueva Ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Asdi/Clacso, pp.17-30;
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2000), **Decreto 3.338**, de 14/01;
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2003), **Decreto 4.723**, de 06/06;
- RODRIGUES, João Freire (2014). "O rural e o urbano no Brasil: Uma proposta de metodologia de classificação dos municípios". **Análise Social**, 211, XLIX, Lisboa, Portugal, pp.430-456;
- RULLI, Maria Cristina; SAVIORI, Antonio; D'ODORICO, Paolo (2013). "Global land and water grabbing". **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)**, 110(3), pp.892-897;
- SILVA, Jean Michel Moreira da (2015). "O Estatuto da Terra: a construção da reforma agrária limitada do primeiro governo da ditadura civil-militar". **Dissertação de mestrado**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, pp.173;
- SILVA, José Graziano da (1996). "Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola". **Agroanalysis**. Março, pp.8-11;
- VEIGA, José Eli da (2004). "A dimensão rural do Brasil". **Estudos Sociedade e Agricultura**, 12(1), pp.71-94;
- WOLFORD, Wendy. **This land is our now: Social mobilization and the meanings of land in Brazil**. Durham, NC, USA: Duke University Press; 2010;
- WORLD BANK (2002). **World Development Indicators (rural population)**. Disponível em <<http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS>> Acesso em 20 nov. 2017;
- ZIMERMAN, Artur (2017). "Os números não mentem e as aparências enganam: Polarização artificial PSDB x PT na política agrária brasileira e a violência rural". **Manuscrito**. Em: 9º Congresso ALACIP;
- ZIMERMAN, Artur (2016). "A Piece of Land or Peace on the Land: How Much Is a Peasant's Life Worth in Brazil?". **Journal of Human Security**, 12(1), pp.37-51;
- ZIMERMAN, Artur (2014). "Violence against peasants in Latin America: Land deals and the food/fuel crop". **International Journal of Contemporary Sociology**, 51(2), pp. 117-142.

PARTE VI

DESIGUALDADE E A INFORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO

Ana Luísa Gouvêa Abras

Professora da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: ana.abras@ufabc.edu.br

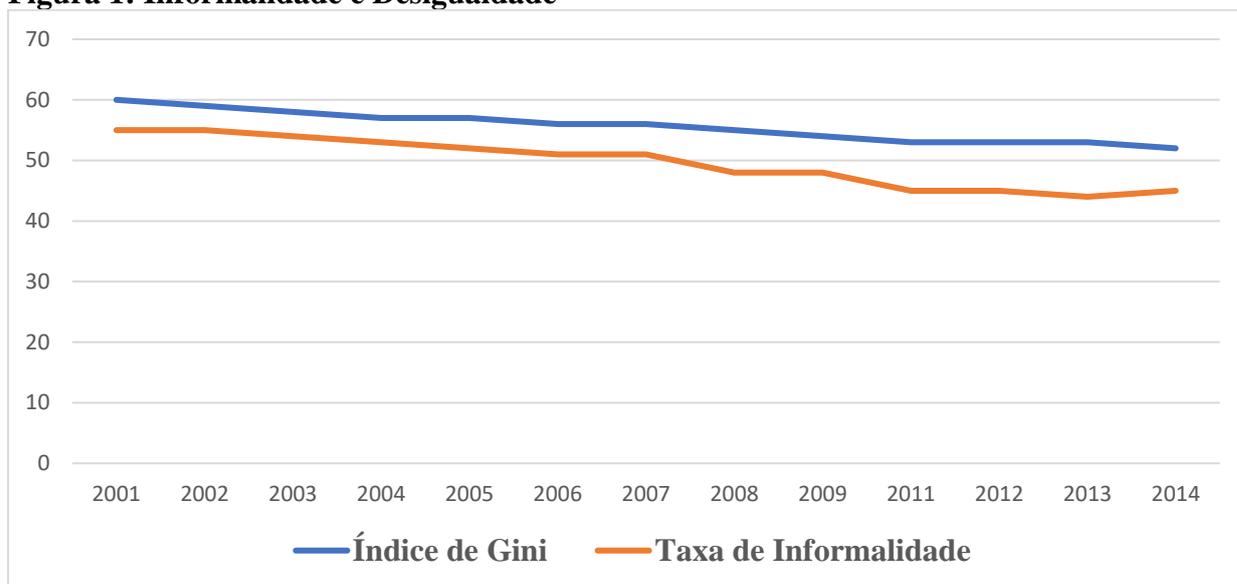
1. Introdução

Historicamente o Brasil tem apresentado um alto índice de desigualdade e figura entre os vinte piores países no mundo em termos de desigualdade de renda. Entre 1995 e 2005 a desigualdade caiu atingindo o seu menor nível em três décadas (BARROS et al, 2006). Desde então essa tendência de queda tem se mostrado consistente. Segundo cálculo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Índice de Gini da renda domiciliar per capita caiu 0.08 pontos percentuais entre 1995 e 2014, atingindo um valor de 0.52 no último ano. O coeficiente de Gini representa uma medida de desigualdade de distribuição, podendo variar de completa igualdade ou zero (todos os indivíduos possuem a mesma renda) até um (apenas um indivíduo concentra toda a renda).

Duas principais hipóteses foram levantadas para explicar o fenômeno da queda da desigualdade no Brasil. A primeira é o efeito de políticas de bem-estar social na forma de *transferências* como o Bolsa Família/Bolsa Escola e o aumento de pensões vinculadas ao salário mínimo. A segunda hipótese foi a melhora na distribuição da renda proveniente do trabalho (Ferreira et al, 2006; Souza e Osorio, 2011). Estimativas existentes na literatura sugerem que aproximadamente metade da queda da desigualdade de renda no período 2001-2011 se deveu às mudanças no mercado de trabalho (Azevedo et al 2013). Apesar da aparente relevância da distribuição de salários para a desigualdade, a maioria dos estudos existentes se concentra na mensuração da contribuição da renda do trabalho e não nas estruturas subjacentes que geram desigualdade de salários (exceção recente pode ser encontrada em Ferreira et al, 2017).

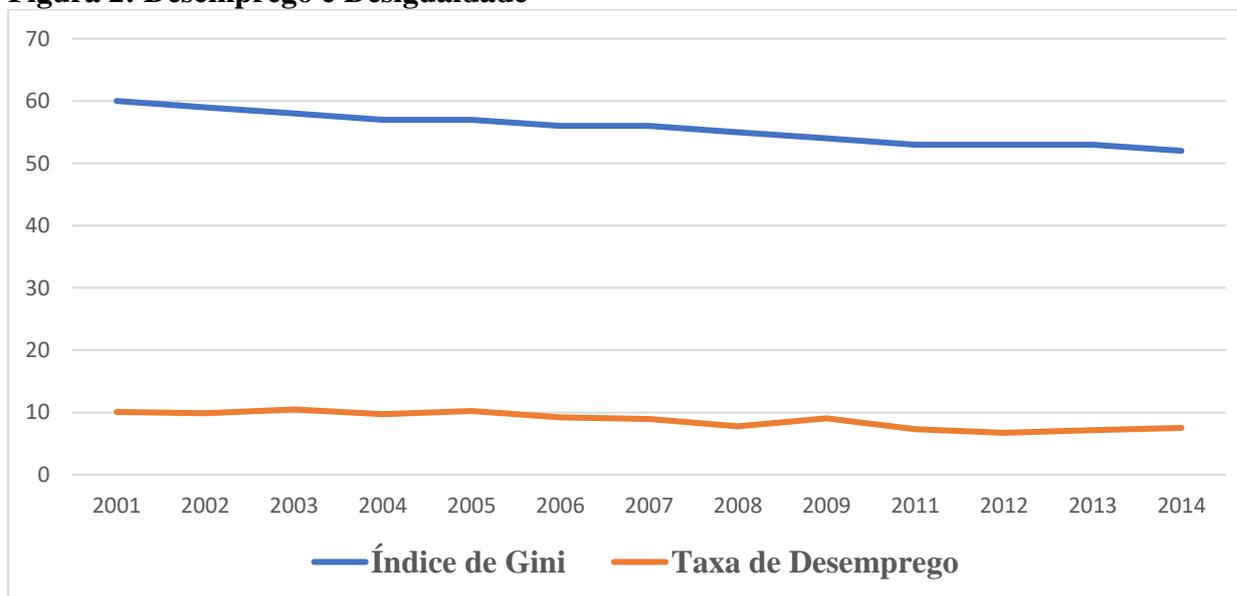
É importante ressaltar o co-movimento entre as séries de desigualdade, desemprego e informalidade do trabalho no período analisado. A Figura 1 apresenta séries anuais entre 2001 e 2014 do Índice de Gini da renda per capita, a taxa de desemprego e o grau de informalidade no mercado de trabalho. Embora a tendência comum não seja suficiente para garantir causalidade, o declínio dos indicadores sugere uma relação positiva entre crescimento robusto do emprego e melhoras na distribuição de renda.

Figura 1: Informalidade e Desigualdade



Fonte: Séries extraídas do IPEAdata. Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. O grau de informalidade corresponde ao resultado da divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + empregadores). Baseado nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Figura 2: Desemprego e Desigualdade



Fonte: Séries extraídas do IPEAdata. Nota: A taxa de desemprego é o percentual das pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas ativas no mercado de trabalho, grupo que inclui todas as pessoas com 10 anos ou mais de idade que estavam procurando ocupação ou trabalhando na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

O objetivo desse capítulo é medir a trajetória da desigualdade de renda do trabalho e decompor a sua queda entre os determinantes relacionados à composição demográfica da força de trabalho, ao retorno das características individuais - incluindo escolaridade, experiência,

gênero e raça - e às estruturas do mercado tais como o tipo de contrato trabalhista, grau de formalidade e sindicalização. A decomposição utiliza o período entre 2002 e 2015. O primeiro exercício considera a trajetória da média salarial e queda do Gini do salário. O segundo exercício estuda o diferencial no rendimento dos trabalhadores formais e informais. O tamanho ainda substantivo do setor informal e a disparidade entre os dois grupos de trabalhadores justificam a escolha.

Os dados indicam um aumento da escolaridade e idade dos trabalhadores e maior formalização dos contratos de trabalho entre 2002 e 2015. Tais mudanças vieram acompanhadas de uma queda no retorno da educação, da experiência e da associação a sindicatos. Os exercícios de decomposição sugerem que a evolução na distribuição de características dos trabalhadores contribuiu para um aumento tanto do salário real quanto da desigualdade, mas uma redução da distância entre trabalhadores formais e informais. A queda observada no Índice de Gini se deveu principalmente a um menor retorno da educação, experiência e contratos tipicamente formais em 2015.

2. Dados

Os dados utilizados na decomposição do salário são advindos da Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio (PNAD) realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A PNAD possui representatividade nacional e estadual e coleta uma vasta gama de informações sobre o domicílio e a situação econômica de seus membros. Na pesquisa todas as pessoas com 10 ou mais anos de idade são perguntadas sobre o status no mercado de trabalho. A amostra usada na análise contém os trabalhadores de 18 a 64 anos que indicaram renda do trabalho positiva na semana de referência.

A Tabela 1 apresenta as características demográficas dos indivíduos na amostra. Como esperado, o salário real médio subiu entre os anos de 2002 e 2015. As características dos trabalhadores indicam uma maior proporção de mulheres, pardos e negros no mercado de trabalho em 2015, além de um aumento da escolaridade e idade ou experiência. Em termos de localização e setor de atividades, temos em 2015 maior concentração nas áreas urbanas e nos setores de serviços, em detrimento de atividades relacionadas à agricultura e indústria de transformação.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das características demográficas

Ano	2002	2015
	Média	Média
Renda		
Logaritmo do rendimento real total do trabalho	6.6	7.1
Características pessoais		
Gênero feminino	39%	42%
Idade (anos)	36	38,5
Anos de escolaridade	8,4	10,3
Branco	55%	46%
Pardo ou negro	44%	53%
Área Urbana	88%	89%
Sindicalizado	17%	19%
Setor de trabalho		
Agrícola	12.2%	8.5%
Outras atividades industriais	0.9%	0.8%
Indústria de transformação	15.0%	12.6%
Construção	8.0%	9.7%
Comércio e reparação	18.0%	18.9%
Alojamento e alimentação	3.8%	5.0%
Transporte, armazenagem e comunicação	5.4%	6.1%
Administração pública	5.7%	5.7%
Educação, saúde e serviços sociais	10.4%	11.9%
Serviços domésticos	8.7%	7.0%
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	4.2%	4.4%
Outras atividades	7.4%	9.3%
Atividades mal definidas ou não declaradas	0.3%	0.1%
Número de Observações	138652	142068

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio

Nesta análise, focaremos também na compreensão do papel das estruturas de mercado - contrato de salário fixo ou por performance e arranjo trabalhista com ou sem carteira assinada – na determinação do salário. A literatura defini pagamento por performance como remuneração constituída parcialmente ou totalmente de comissão, bônus, ou pagamento por peça/unidade. A Tabela 2 mostra o processo de formalização das relações de trabalho entre 2002 e 2015. Temos uma redução da proporção de trabalhadores sem carteira e por conta-própria e um aumento dos trabalhadores com carteira e pagos segundo jornada de trabalho. A informalidade entre trabalhadores domésticos também foi reduzida.

A literatura recente sobre o mercado de trabalho americano (LEMIEUX et al 2012) sugere que o aumento da incidência de contratos por resultado contribuiu para a maior

desigualdade de renda observada nos Estados Unidos desde o início da década de oitenta. Além disso, o pagamento por performance teria tornado o salário mais sujeito a choques idiossincráticos. A evidência para o Brasil é escassa. É interessante notar que no caso do Brasil arranjos trabalhistas onde o pagamento é feito por produção ou comissão são mais comuns entre os trabalhadores sem carteira, sugerindo que a insegurança do posto sem contrato formal pode ser somada a um pagamento dependente na performance (Tabela 3). Acompanhando o processo de formalização, a proporção de trabalhadores sem carteira recebendo apenas segundo a jornada de trabalho subiu entre 2002 e 2015. Além de mudanças no tipo de arranjo, as características dos trabalhadores formais e informais em 2015 indicam um aumento da experiência e escolaridade nos dois grupos. Em relação ao setor de trabalho, a informalidade caiu para os trabalhadores na agricultura e indústria e aumentou no setor de construção (Tabela 4).

Tabela 2 – Estatísticas descritivas dos contratos

Ano	2002	2015
	Média	Média
Tipo de arranjo		
Somente por jornada de trabalho	47.8%	52.3%
Somente por produção ou comissão	3.7%	1.9%
Somente por tarefa ou empreitada	1.2%	0.8%
Por jornada de trabalho e produção ou comissão	2.2%	2.6%
Outro contrato de trabalho para empregado	0.3%	0.2%
Conta-própria	24.0%	22.9%
Demais arranjos trabalhistas	20.7%	19.2%
Posição na ocupação		
Empregado com carteira	35.5%	43.4%
Militar	0.3%	0.4%
Funcionário público estatutário	7.3%	8.0%
Empregados sem carteira	19.8%	14.5%
Trabalhador doméstico com carteira	2.5%	2.4%
Trabalhador doméstico sem carteira	6.2%	4.7%
Conta própria	24.0%	22.9%
Empregador	4.4%	3.6%
Número de Observações	138652	142068

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio

Tabela 3 – Estatísticas descritivas dos contratos formais e informais

Ano	2002	2015
	Média	Média
Empregado com carteira		
Somente por jornada de trabalho	92.3%	93.3%
Somente por produção ou comissão	2.6%	1.2%
Somente por tarefa ou empreitada	0.2%	0.1%
Por jornada de trabalho e produção ou comissão	4.7%	5.1%
Outro contrato de trabalho para empregado	0.1%	0.2%
Número de observações	47800	60142
Empregados sem carteira		
Somente por jornada de trabalho	76.3%	81.8%
Somente por produção ou comissão	14.2%	9.5%
Somente por tarefa ou empreitada	5.6%	5.4%
Por jornada de trabalho e produção ou comissão	2.6%	2.7%
Outro contrato de trabalho para empregado	1.4%	0.7%
Número de observações	28102	20941

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio

Tabela 4 – Características demográficas dos trabalhadores formais e informais

	2002		2015	
	Formal	Informal	Formal	Informal
Características pessoais				
Gênero feminino	41%	38%	44%	40%
Branco	61%	49%	50%	41%
Pardo ou negro	38%	50%	49%	58%
Anos de escolaridade	9,7	7,0	11,3	9,0
Idade (anos)	35,3	36,6	37,5	39,7
Área Urbana	93%	82%	93%	82%
Setor de trabalho				
Agrícola	5%	19%	4%	15%
Outras atividades industriais	1%	0%	1%	0%
Indústria de transformação	20%	10%	16%	8%
Construção	5%	12%	6%	15%
Comércio e reparação	18%	19%	20%	18%
Alojamento e alimentação	3%	4%	5%	6%
Transporte, armazenagem e comunicação	6%	5%	7%	5%
Administração pública	9%	2%	8%	3%
Educação, saúde e serviços sociais	16%	5%	16%	6%
Serviços domésticos	5%	12%	4%	11%
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3%	6%	3%	7%
Outras atividades	10%	5%	12%	6%
Atividades mal definidas ou não declaradas	3%	7%	2%	4%

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio

3. Arcabouço teórico e resultados da decomposição

Esta seção apresenta o arcabouço teórico comumente aplicado na decomposição de estatísticas econômicas e os resultados da decomposição usando a PNAD. Utilizamos o método de Oaxaca-Blinder (Oaxaca, 1973; Blinder, 1973) na decomposição de médias e Recentered Influence Functions na decomposição das demais estatísticas de interesse como o índice de Gini (FORTIN, LEMIEUX e FIRPO, 2011). Os métodos de decomposição partem do paradigma que uma medida de padrão de vida \emptyset - ou a estatística que a representa como o Índice de Gini, média salarial, taxa de pobreza, diferenciais de consumo e renda etc - é uma função do dotamento de características da população, do retorno às características e do comportamento dos indivíduos. Podemos expressar mudanças em \emptyset como uma funcional da distribuição $F(\cdot)$ dos resultados dado por Y na população conditional em dois períodos do tempo 1 e 0:

$$\Delta_o^\emptyset = \emptyset(F_{Y/t=1}) - \emptyset(F_{Y/t=0})$$

Onde o modelo que determina o resultado é função de características observáveis x e não observáveis ε :

$$Y_t = \sigma_t(x_t, \varepsilon_t) \quad t = 0,1$$

Sendo assim, os resultados dependem apenas de diferenças ao longo do tempo na distribuição na população de x e ε ou de diferenças no retorno de mercado de x e ε dado por σ_t .

O trabalho pioneiro de Oaxaca e Blinder faz a decomposição da média salarial em dois períodos de tempo ou em dois grupos demográficos usando um modelo do resultado linear aditivo:

$$Y_t = \beta_t x_t + \varepsilon_t \quad t = 0,1$$

O método é amplamente utilizado para estudar diferenciais da média salarial entre gênero ou raça na literatura de mercado de trabalho. Os β s podem ser obtidos através de uma regressão linear estimada por mínimos quadrados ordinários.

De forma geral, a decomposição pode ser separada formalmente em efeito estrutural (retornos) Δ_S^\emptyset e efeito composição (distribuição da dotação) Δ_X^\emptyset :

$$\Delta_o^\emptyset = \Delta_X^\emptyset + \Delta_S^\emptyset = [\emptyset(F_{Y0/t=1}) - \emptyset(F_{Y0/t=0})] - [\emptyset(F_{Y1/t=1}) - \emptyset(F_{Y0/t=1})]$$

Os dois efeitos consistem em contrafactuais onde mede-se a mudança em \emptyset decorrente da composição de x na população mantendo constantes os preços do período 0 mais a mudança advinda dos preços mantendo constante a composição no período 1. Assumimos a não existência de efeitos de equilíbrio geral.

Para a decomposição da média no modelo linear aditivo, temos:

$$\Delta_o^\mu = \Delta_X^\mu + \Delta_S^\mu = [E(x_1) - E(x_0)]\beta_0 - [E(x_1)(\beta_1 - \beta_0)]$$

3.1 Resultados da Decomposição

As variáveis que representam características dos trabalhadores e contratos estão agrupadas em sete categorias: i) educação medida por anos de escolaridade; ii) experiência medida pela idade em anos; iii) demografia indicada pelo gênero e raça; iv) informalidade denotada por emprego sem carteira ou conta-própria; v) localidade identificada por Unidade da Federação e região urbana ou rural; vi) indústria de atividade; vii) arranjo ou contrato indicado por filiação a sindicato, salário pago segundo jornada de trabalho e pagamento por performance com comissão ou tarefa.

A Tabela 5 apresenta a estimação por mínimos quadrados ordinários da equação Minceriana onde a variável dependente é o logaritmo do salário real em 2002 e 2015, respectivamente. A amostra exclui os indivíduos classificados como empregadores, funcionários públicos ou militares. Como esperado, o sinal dos coeficientes estimados é positivo para as variáveis educação, idade, associação a sindicato e área urbana e negativo para o caso de trabalhadores sem carteira, conta-própria, do gênero feminino e pardos ou negros. Conforme documentado na literatura, o retorno da experiência e educação para o trabalhador caiu desde o início dos anos 2000. É interessante notar que trabalhadores com características semelhantes possuem média salarial distinta de acordo com o setor de atividade. No entanto, o diferencial intersetorial caiu entre 2002 e 2015.

Consideremos o caso do tipo de contrato ou arranjo trabalhista. No período analisado, o prêmio positivo no salário do trabalhador sindicalizado - e negativo no caso do trabalhador informal - foi reduzido. Observamos também que, uma vez descontada a penalidade no salário advinda da situação de informalidade, o pagamento por performance, seja sozinho ou combinado com a jornada de trabalho, possui correlação positiva com o salário real. Esse é um resultado esperado, já que o pagamento por performance remunera de forma diferenciada o esforço do empregado (Lazear, 1983).

Tabela 5 – Equação Minceriana do Salário em 2002 e 2015

	<i>Equação de salários em 2002</i>	<i>Equação de salários em 2015</i>
	<i>Log(salário)</i>	<i>Log(salário)</i>
<i>Sindicalizado</i>	0.1679*** (0.0058)	0.0965*** (0.0049)
<i>Comissão ou tarefa</i>	0.1112*** (0.0221)	0.1026** (0.0328)
<i>Pagamento por jornada</i>	0.0787*** (0.0204)	0.1038*** (0.0310)
<i>Jornada e performance</i>	0.3046*** (0.0233)	0.2940*** (0.0322)
<i>Informal sem carteira</i>	-0.2747*** (0.0049)	-0.2644*** (0.0048)
<i>Informal conta-própria</i>	-0.0763*** (0.0211)	-0.0370 (0.0314)
<i>Gênero feminino</i>	-0.4048*** (0.0050)	-0.3346*** (0.0042)
<i>Branco</i>	-0.0174 (0.0293)	-0.0962*** (0.0248)
<i>Pardo ou negro</i>	-0.1237*** (0.0293)	-0.2030*** (0.0247)
<i>Idade</i>	0.0148*** (0.0002)	0.0108*** (0.0002)
<i>Educação</i>	0.0787*** (0.0006)	0.0605*** (0.0006)
<i>Área urbana</i>	0.0920*** (0.0072)	0.1147*** (0.0066)
<i>Rondônia</i>	-0.2258*** (0.0199)	-0.1077*** (0.0162)
<i>Acre</i>	-0.2963*** (0.0268)	-0.3160*** (0.0200)
<i>Amazonas</i>	-0.2764*** (0.0167)	-0.3323*** (0.0145)
<i>Roraima</i>	-0.0618* (0.0290)	-0.2664*** (0.0230)
<i>Pará</i>	-0.3286*** (0.0146)	-0.3328*** (0.0131)
<i>Amapá</i>	-0.2187*** (0.0269)	-0.2715*** (0.0213)
<i>Tocantins</i>	-0.3853*** (0.0200)	-0.2039*** (0.0172)

<i>Maranhão</i>	-0.5597*** (0.0194)	-0.5385*** (0.0173)
<i>Piauí</i>	-0.6387*** (0.0208)	-0.5325*** (0.0186)
<i>Ceará</i>	-0.5421*** (0.0143)	-0.4741*** (0.0137)
<i>Rio Grande do Norte</i>	-0.4968*** (0.0198)	-0.4086*** (0.0186)
<i>Paraíba</i>	-0.5354*** (0.0179)	-0.4650*** (0.0179)
<i>Pernambuco</i>	-0.5058*** (0.0142)	-0.4459*** (0.0133)
<i>Alagoas</i>	-0.4771*** (0.0190)	-0.4459*** (0.0184)
<i>Sergipe</i>	-0.4325*** (0.0187)	-0.4577*** (0.0170)
<i>Bahia</i>	-0.4854*** (0.0132)	-0.4553*** (0.0127)
<i>Minas Gerais</i>	-0.3334*** (0.0127)	-0.1930*** (0.0119)
<i>Espírito Santo</i>	-0.2953*** (0.0173)	-0.1829*** (0.0153)
<i>Rio de Janeiro</i>	-0.1468*** (0.0132)	-0.1429*** (0.0120)
<i>São Paulo</i>	-0.0178 (0.0124)	-0.0538*** (0.0115)
<i>Paraná</i>	-0.2185*** (0.0139)	-0.0720*** (0.0126)
<i>Santa Catarina</i>	-0.0950*** (0.0156)	0.0088 (0.0138)
<i>Rio Grande do Sul</i>	-0.2310*** (0.0135)	-0.1303*** (0.0125)
<i>Mato Grosso do Sul</i>	-0.2475*** (0.0171)	-0.0689*** (0.0160)
<i>Mato Grosso</i>	-0.0389* (0.0169)	0.0077 (0.0151)
<i>Goiás</i>	-0.2285*** (0.0142)	-0.1050*** (0.0128)
<i>Atividade Agrícola</i>	0.2404*** (0.0373)	0.0528 (0.0646)
<i>Outras atividades industriais</i>	0.6600*** (0.0421)	0.5134*** (0.0672)
<i>Indústria de transformação</i>	0.4174*** (0.0372)	0.2129*** (0.0644)

<i>Construção</i>	0.4705*** (0.0372)	0.3021*** (0.0643)
<i>Comércio e reparação</i>	0.4126*** (0.0371)	0.1905** (0.0643)
<i>Alojamento e alimentação</i>	0.4061*** (0.0379)	0.1767** (0.0646)
<i>Transporte, armazenagem, comunicação</i>	0.6259*** (0.0378)	0.3170*** (0.0645)
<i>Administração pública</i>	0.5642*** (0.0390)	0.5089*** (0.0654)
<i>Educação, saúde, serviços sociais</i>	0.5231*** (0.0379)	0.3656*** (0.0646)
<i>Serviços domésticos</i>	0.3669*** (0.0421)	0.1783* (0.0709)
<i>Outros serviços coletivos e pessoais</i>	0.4061*** (0.0383)	0.2311*** (0.0648)
<i>Outras atividades</i>	0.5815*** (0.0377)	0.3575*** (0.0645)
<i>Constante</i>	5.2761*** (0.0536)	6.1529*** (0.0765)
<i>R-quadrado</i>	0.47	0.41
<i>Número de Observações</i>	120364	124160

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio de 2002 e 2015.

Nota: Estimação por mínimos quadrados ordinários. Erro-padrão robusto em parênteses. Significância estatística denotada por * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$. A amostra exclui os indivíduos classificados como empregadores, funcionários públicos ou militares segundo a ocupação principal.

A Tabela 6 apresenta a variação estimada no logaritmo do salário real e no Índice de Gini entre 2002 e 2015. A Tabela 7 mostra a decomposição da variação no Gini e no salário real em efeito dotação e efeito retorno. Consideremos a distribuição de características dos empregados em 2002 e 2015. Conforme apresentado anteriormente, os trabalhadores em 2015 possuem maior participação em empregos formais, no setor de serviços, além de mais escolaridade e experiência. Tais mudanças contribuíram para um aumento do logaritmo do salário real médio em 17.6 pontos. A presença de mais mulheres, negros e pardos entre os trabalhadores significou uma pequena queda no salário de 1.8 pontos, haja vista que tais grupos geralmente apresentam rendimentos menores no mercado de trabalho. Tomemos o efeito da distribuição de características na desigualdade de salários. A melhora na escolaridade e experiência dos trabalhadores contribuiu para um aumento do Gini de 4.0 pontos percentuais. Tal aumento não foi compensado pela redução na desigualdade de 1.3 pontos percentuais advinda da queda na informalidade e contratos por performance. O total da contribuição das

mudanças em características dos trabalhadores foi um aumento tanto do salário real quanto da desigualdade de salários.

Observamos que variações no retorno das características – e não na dotação - foram responsáveis pela redução da desigualdade e a maior parte do aumento do salário real. A redução no Gini se deveu principalmente à mudanças no retorno da educação, experiência e contratos. O retorno da educação e idade caiu entre 2002 e 2015, reduzindo a distância entre trabalhadores mais educados ou experientes e os demais. De forma análoga, um menor prêmio de salário recebido por trabalhadores sindicalizados contribuiu para reduzir a desigualdade. Somados, estes três fatores representaram uma queda do Gini de 10.2 pontos percentuais. Com relação ao rendimento médio do trabalho, notamos que a queda no retorno da educação e experiência contribuiu também para uma redução de 28.6 pontos no logaritmo do salário real. No entanto, esta redução foi mais que compensada pelo aumento de 87.7 pontos no logaritmo do salário real advindo do maior retorno de características não observáveis do trabalhador capturadas pela constante no modelo. Entre as características não observáveis estão incluídos também fatores não considerados como a melhora nos termos de troca e condição macroeconômica para alguns grupos de trabalhadores.

Tabela 6 – Mudança do Índice de Gini e Salário Real

	Gini	Salário Real
Predição em 2015	0.395*** (0.001)	7.046*** (0.002)
Predição em 2002	0.471*** (0.001)	6.451*** (0.003)
Diferença	-0.076*** (0.002)	0.594*** (0.003)

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio de 2002 e 2015.

Nota: Erro-padrão em parênteses. Significância estatística denotada por * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Tabela 7 – Decomposição do Gini e Salário Real

Contribuição da dotação		
	Gini	Salário Real
Contratos	-0.004*** (0.001)	0.006*** (0.001)
Informalidade	-0.009*** (0.000)	0.021*** (0.001)
Demografia	-0.004*** (0.000)	-0.018*** (0.001)
Idade	0.007*** (0.000)	0.026*** (0.001)
Educação	0.033*** (0.001)	0.123*** (0.002)
Localidade	-0.001*** (0.000)	0.001 (0.001)
Indústria	-0.002*** (0.001)	0.013*** (0.001)
Total	0.021*** (0.001)	0.172*** (0.002)
Contribuição do retorno		
Contratos	-0.025* (0.015)	0.002 (0.023)
Informalidade	-0.001 (0.007)	0.014 (0.011)
Demografia	-0.038 (0.037)	-0.052 (0.038)
Idade	-0.037*** (0.006)	-0.141*** (0.009)
Educação	-0.040*** (0.005)	-0.145*** (0.007)
Localidade	0.003 (0.014)	0.067*** (0.018)
Indústria	0.047 (0.033)	-0.200*** (0.074)
Constante	-0.006 (0.058)	0.877*** (0.093)
Total	-0.097*** (0.002)	0.423*** (0.003)

Fonte: Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio de 2002 e 2015.

Nota: Erro-padrão em parênteses. Significância estatística denotada por * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Durante o período analisado, o salário real dos trabalhadores formais e informais aumentou. Podemos esperar, no entanto, que a formalização no mercado de trabalho tenha reduzido o diferencial de remuneração entre os dois grupos. A Tabela 8 mostra o gap do salário entre trabalhadores com carteira vis-à-vis trabalhadores sem carteira e conta-própria em 2002 e 2015. O gap formal-informal caiu 11.5 pontos no período considerado. A Tabela 9 apresenta a decomposição do gap entre dotação das características dos trabalhadores e retorno de mercado. Em 2002 a diferença na dotação de características era responsável por aproximadamente 66 por cento do diferencial de salário entre formais e informais. Em 2015 a mesma contribuição caiu para 44 por cento do total do gap: a relevância para o gap formal-informal da dotação de escolaridade, experiência e tipo de contrato é menor em 2015. Esse é um resultado esperado, haja vista a evolução das características demográficas dos trabalhadores discutida anteriormente. Contribuíram também para reduzir o gap formal-informal a queda do retorno da associação a sindicatos e do retorno da experiência.

Tabela 8 – Mudança do Diferencial de Salário Formal e Informal

	Gap em 2002	Gap em 2015
Salário no Setor Formal	6.753*** (0.003)	7.244*** (0.002)
Salário no Setor Informal	6.223*** (0.004)	6.830*** (0.004)
Diferença	0.530*** (0.005)	0.415*** (0.004)

Nota: Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio de 2002 e 2015. Erro-padrão em parênteses. Significância estatística denotada por * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Tabela 9 – Decomposição do Diferencial de Salário Formal e Informal

	Contribuição da dotação	
	Gap em 2002	Gap em 2015
Contratos	0.123*** (0.021)	0.049 (0.031)
Demografia	0.007*** (0.001)	0.002** (0.001)
Idade	-0.056*** (0.001)	-0.043*** (0.001)
Educação	0.188*** (0.003)	0.123*** (0.002)
Localidade	0.068*** (0.002)	0.051*** (0.001)
Indústria	0.026*** (0.003)	0.003 (0.003)
Total	0.355*** (0.019)	0.184*** (0.029)
Contribuição do retorno		
Contratos	0.122*** (0.015)	0.065*** (0.018)
Demografia	0.024 (0.057)	-0.015 (0.049)
Idade	0.252*** (0.014)	0.085*** (0.013)
Educação	0.095*** (0.009)	0.098*** (0.010)
Localidade	0.114*** (0.025)	0.025 (0.025)
Indústria	-0.522*** (0.089)	-0.357** (0.148)
Constante	0.090 (0.117)	0.330** (0.167)
Total	0.175*** (0.020)	0.231*** (0.029)

Nota: Pesquisa Nacional de Amostra em Domicílio de 2002 e 2015. Erro-padrão em parênteses. Significância estatística denotada por * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

4. Considerações Finais

Desde o início dos anos 2000 a economia brasileira apresentou uma queda substantiva da desigualdade de renda per capita. Entre os fatores que contribuíram para o aumento da equidade temos o uso de políticas sociais de transferência de renda e a melhora na distribuição de salários no mercado de trabalho. Utilizando dados da PNAD de 2002 e 2015 podemos observar que os trabalhadores em 2015 possuem maior participação em empregos formais, no setor de serviços, além de mais escolaridade e experiência que em 2002.

Neste capítulo fazemos uma decomposição i) da redução do Índice de Gini do rendimento do trabalho; ii) do aumento do salário real e ii) do diferencial entre trabalhadores formais e informais. O método utilizado da decomposição permite separar os efeitos advindos de mudanças da dotação de características demográficas dos trabalhadores e advindos de mudanças no retorno de mercado das características estudadas. Foram consideradas as características relacionadas à educação, experiência, localidade, gênero, raça, indústria e tipo de contrato de trabalho. Os exercícios empíricos indicam que o total da contribuição das mudanças em características dos trabalhadores foi um aumento tanto do salário real quanto da desigualdade de salários. A redução no Índice de Gini se deveu principalmente à queda no retorno da educação, experiência e contratos de trabalho tipicamente formais.

5. Referências Bibliográficas

- ABRAS, Ana; NARITA, Renata; SKOUFIAS, Emanuel. 2014. “Informalidade, Desigualdade e Pagamento por Performance no Brasil”. **Anais do 42º Encontro Nacional de Economia**. Natal, Brasil
- BAKER, George; GIBBONS, Robert; MURPHY, Kevin J. 1994. "Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts". **The Quarterly Journal of Economics**. v.109, n.4: 1125-1156
- BARGAIN, O. and KEWANDA, Prudence. 2001. “Structures, informal employment, and self-employment: new evidence from Brazil, Mexico, and South Africa”. **Review of Income and Wealth Series**, 57, Special Issue, May 2011
- BARROS, R. P. ; CARVALHO, M. ; FRANCO, S. ; MENDONÇA, R. S. .2006. "Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira". **Econômica** (Niterói), v. 8: 117-147, 2006.
- BLINDER, A. S. 1973. “Wage discrimination: Reduced form and structural estimates”. **Journal of Human Resources**, 8: 436–455.
- BROWN, C..1992. "Wages levels and methods of pay." **RAND Journal of economics**, v. 23 n.3
- CARNEIRO, F. G; HENLEY, A. “Modeling Formal vs Informal Employment and Earnings: Microeconomic Evidence for Brazil,” **Annals of the XXIX National Meeting of Economics of ANPEC**, 2001.
- CORSEUIL, Carlos Henrique L.; FOGUEL, Miguel Nathan. 2012. “**Economic expansion and the increase in labor market formality: a poaching**” REAP, Working paper n.031
- FERREIRA, Francisco; LEITE, Phillippe G.; LITCHFIELD, Julie A.; ULYSSEA, Gabriel. 2006. "**Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil**". Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 147–169, junho 2006
- FERREIRA, Francisco H. G. & LEITE, Phillippe G. & WAI-POI, Matthew. 2007. "Trade liberalization, employment flows, and wage inequality in Brazil". **Policy Research Working Paper Series 4108**, The World Bank.
- FERREIRA, Francisco; FIRPO, Sergio; MESSINA, Julian. 2017. “Ageing Poorly? Accounting for the decline in earnings inequality in Brazil, 1995–2012”. **World Bank Policy Research Working Paper 8018**
- FIRPO, Sergio; FORTIN, Nicole M. and LEMIEUX, Thomas. 2009. “Unconditional Quantile Regressions” **Econometrica** Volume 77, Issue 3, pages 953–973, May 2009
- LAZEAR, Edward P.1986. "Salaries and Piece Rates". **Journal of Business**, v. 59, Issue 3

LEMIEUX T; MACLEOD, W. B. and PARENT, D..2012. "Contract Form, Wage Flexibility, and Employment". **American Economic Review: Papers & Proceedings** 2012, 102(3): 526–531

LEMIEUX T; MACLEOD, W. B. and PARENT, D..2007. "Performance pay and wage inequality". **NBER WPS 13128**

MACLEOD, W. Bentley and PARENT, Daniel. 1999. "Job Characteristics and the Form of Compensation". **Research in Labor Economics**, v. 18: 177-242, edited by S.W. Polachek. London: JAI Press

MALONEY, W. 1997. "**Labor Market Structure in LDCs: Time Series Evidence on Competing Views**". World Bank (mimeo).

MENEZES-FILHO; N., MENDES, N., and ALMEIDA, E. (2004): "O diferencial de salaries formal-informal no brasil: Segmentação ou vies de seleção?", **Revista Brasileira de Economia**, 58

OAXACA, R. 1973. "Male–female wage differentials in urban labor markets". **International Economic Review** 14: 693–709.

SACHSIDA, Adolfo; LOUREIRO, Paulo Roberto Amorim e MENDONÇA, Mário Jorge. 2004. "Um estudo sobre o retorno em escolaridade no Brasil". **Revista Brasileira de Economia**. 58(2):249-265 ABR/JUN 2004

PARTE VII

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

Diego Sanches Corrêa

Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: diego.correa@ufabc.edu.br

1. Introdução

A construção do sistema de seguridade social brasileiro, cujo ímpeto inicial foi a Lei Eloy Chaves de 1923, orientou-se por uma moral conservadora e corporativista (DRAIBE; RIESCO, 2007, 2011; LICIO, 2002). Se confrontado com os três modelos clássicos de Estados de Bem-Estar Social propostos por Esping-Andersen para classificar países desenvolvidos (ESPING-ANDERSEN, 1990), estamos mais próximos do modelo conservador da Europa Central. Até a promulgação da Constituição de 1988, o foco da política social brasileira foi a proteção do trabalhador formalmente empregado e sua família, com benefícios negociados de forma centralizada entre o governo e entidades de classe. No início, a proteção social era fragmentada entre as inúmeras categorias profissionais reconhecidas pelo Estado, cada qual estabelecendo regras e benefícios próprios, e sua expansão se baseou primariamente no reconhecimento de novas categorias (SANTOS, 1979). Assistência à saúde, aposentadoria, pensão por morte e invalidez, dentre outros benefícios, estiveram sempre condicionados à carteira profissional assinada, o que deixava de fora milhões de famílias de brasileiros desempregados ou atuando no mercado informal. A estes, o Estado nada devia.

A assistência social só foi reconhecida formalmente como responsabilidade do Estado com a promulgação da Constituição de 1988, através de seus artigos 203 e 204. Se antes, para subsistir, os pobres dependiam das benesses de bons samaritanos, organizações filantrópicas, primeiras-damas e políticos oportunistas, agora a assistência social se tornava direito de cidadania e era destinada “a quem dela necessitasse”. Num primeiro momento, esta novidade poderia ser interpretada como mais uma marca da transição de um regime de cidadania regulada, termo cunhado por Santos (1979), para um de cidadania universal. O governo se tornava responsável por assegurar direitos sociais à parcela da população não-contribuinte e, portanto, não segurada pelo sistema previdenciário. Entretanto, se esta transição avançou significativamente na área da saúde, seus desdobramentos na assistência social foram tímidos. Apesar de todos os avanços, na prática o pobre apto ao trabalho continuou tendo o status de subcidadão (SOUZA, 2003), já que a política social brasileira o assiste apenas na medida em que busca promover a sua inserção no mercado de trabalho. Os milhões de desempregados crônicos e subempregados não têm ainda nenhuma garantia constitucional de proteção econômica do Estado. É verdade que certas inovações da Constituição e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³⁵ tiraram da pobreza uma parcela significativa da população inativa

³⁵ Lei nº 8.742, de 07/12/1993.

(i.e., crianças, idosos e deficientes), mas os cidadãos em idade ativa permaneceram à própria sorte, obrigados a continuar juntando as migalhas que podiam num mercado de trabalho cruel, em que boa parte do desemprego e subemprego é estrutural e endêmica (ANTUNES; POCHMANN, 2007).

No inovador artigo 203 da Constituição brasileira (1988), está implícito que o mercado deve permanecer a fonte primária de renda para os aptos ao trabalho. Isto dá à assistência social um caráter de continuísmo com a nossa trajetória histórica. É visível que as novas responsabilidades do Estado nesta área são quase todas restritas aos inativos.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Assim, enquanto a universalização do direito à saúde significou um desvio do caráter historicamente conservador e corporativista de nosso sistema de seguridade social, o mesmo não pode ser dito sobre a assistência social, ainda primariamente orientada para atender os incapacitados para o trabalho. A única garantia do Estado que têm os brasileiros em idade ativa e capazes de trabalhar, de acordo com o artigo 203 da Constituição, parece ser a referente ao inciso III, isto é, a promoção de sua integração ao mercado de trabalho. Nunca esteve em questão o acesso universal a uma renda de subsistência. Ao motivar a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e portadores de deficiência pobres, o inciso V do artigo 203 tirou da pobreza milhões de brasileiros sem outros meios para subsistir, mas manteve à própria sorte os outros milhões de saudáveis o suficiente para obter renda pelo próprio esforço.

Como argumentarei mais adiante, os fundamentos do mais caro programa de transferência de renda brasileiro, o BPC, estão ainda alinhados à moral conservadora da sociedade brasileira, assim como as demais experiências históricas e atuais de transferência de renda no país. Nossa política social não se orienta para o alívio da pobreza; ela se acanha perante o pavor da sociedade brasileira frente a potenciais desestímulos ao trabalho e à transformação do Estado em uma fonte alternativa de renda estável. É notável que as principais críticas ao

BPC e aos demais programas de transferência de renda brasileiros, via de regra, tenham sido direcionadas à possível geração desses desestímulos. O Brasil valoriza o pobre que se lança ao mercado para trocar jornadas extenuantes por renda baixa e incerta; consente em torná-lo materialmente autônomo apenas quando limitações físicas ou mentais o impedem de continuar tentando. De todo modo, há hoje cerca de quatro milhões de brasileiros que cumprem com os critérios de elegibilidade para receber o BPC, ou 2% de toda a população! É muita gente salva da miséria extrema, que consegue viver com um mínimo de dignidade em virtude desta provisão constitucional.

O segundo grande programa de transferência de renda brasileiro, o Bolsa Família, pode aparentar seguir a lógica da política social liberal, por empregar testes de meio, ser altamente focalizado na população de baixa renda, ter baixo custo, distribuir benefícios extremamente baixos e ser eficiente para aliviar a pobreza. Mas um rápido escrutínio também revela o seu alinhamento com a moral conservadora e com os fundamentos históricos de nosso sistema de seguridade social. O programa é justificado primariamente como meio de garantir oportunidades para crianças presas em círculos intergeracionais de pobreza. Brasileiros em idade inativa que futuramente teriam acesso à renda apenas através do crime e do subemprego são salvos pelo programa da irresponsabilidade de seus pais. As condicionalidades referentes à saúde e à educação das crianças são a peça-chave para obtenção de apoio político numa sociedade conservadora. Não é coincidência que programas de transferência condicional de renda (TCR) tenham se difundido de forma tão rápida pela América Latina católica, como se observou ao longo dos anos 2000. Forçar as famílias a investir no capital humano de seus filhos através de mecanismos como as condicionalidades é o que tornaram esses programas politicamente viáveis em todas elas.

Neste capítulo, delinearei a trajetória da transferência de renda em benefício da população carente no Brasil, enfatizando a sua adequação a um sistema de seguridade social de orientação conservadora. Este pode parecer um argumento contra-intuitivo por se referir à área de ação do Estado primariamente voltada para o fortalecimento dos direitos sociais entre os excluídos. Mas se olharmos especificamente para os programas de transferência de renda, isto é, para aquilo que mais motiva os brasileiros pobres a conhecer e buscar assistência nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) espalhados pelo país, logo ficará evidente que o objetivo primário desses programas não é beneficiar os cidadãos pobres. Na verdade, esses programas são orientados para aqueles que, por motivos de idade ou invalidez, são vistos como incapazes de conquistar a cidadania plena através da única fonte legítima de direitos sociais no

Brasil: o mercado de trabalho. Cada uma das próximas seções se aterá a um dos três principais programas de transferência de renda criados no país ao longo de nossa história: a Renda Mensal Vitalícia (RMV), o Benefício de Proteção Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Como veremos, cada um deles foi criado a seu próprio modo, de forma bastante independente e em contextos políticos muito específicos. Apesar de suas semelhanças, principalmente entre os dois primeiros, há muito pouco de comum em sua origem. A forma como surgiram dá a impressão de terem sido criados do zero, sem nenhuma referência à experiência acumulada com programas anteriores. Seria difícil explicar suas semelhanças com base apenas no contexto em que foram idealizados. O que os torna tão parecidos é o peso da moralidade conservadora que condiciona tanto o comportamento e as atitudes da sociedade brasileira, quanto a evolução de nosso sistema de seguridade social.

2. Primeiro experimento: a renda mensal vitalícia

A rigor, podem ser caracterizadas como políticas de transferência de renda todas aquelas que envolvem o pagamento direto e frequente de uma quantia qualquer de dinheiro a um segmento específico da população. Entram nesta categoria a previdência social, como transferência de renda entre gerações, o seguro-desemprego, como transferência de renda dos trabalhadores empregados para os desempregados, e as que empregam testes de meios, como transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres. Apesar de sua abrangência, no Brasil o conceito geralmente se refere à última destas categorias, assim como nos EUA o conceito abrangente de *welfare* também tende a se referir apenas a esta mesma categoria. Portanto, quando pensamos em políticas de transferência de renda, tendemos intuitivamente a enquadrá-las na área de assistência social e a identificar como seu objetivo primário a redução da pobreza e da desigualdade social.

A pobreza é uma característica intrínseca à sociedade brasileira desde sempre, mas foram poucos os momentos em que foi alvo de preocupação séria por parte de nossa classe política. A ideia de que todos os cidadãos devem ser capazes de prover o próprio sustento e o de sua família através do trabalho está muito arraigada à mente coletiva brasileira. Esta ideia se fortaleceu sobretudo com a abolição da escravidão, a industrialização e a regulamentação das relações de trabalho a partir da era Vargas. A principal implicação política disto foi o fato de o trabalhador formal ter sido historicamente o alvo por excelência da política social brasileira. Este trabalhador mereceu do governo todo o amparo, todos os benefícios, enquanto mantivesse

formalmente o status profissional. No rol de seus benefícios, podem ser destacados: uma aposentadoria digna durante a velhice ou por invalidez, pensões por morte para amparar sua família, assistência médica, dentre outros tantos. A seguridade social brasileira, que começa a se estruturar de forma fragmentada com as caixas de aposentadoria e pensão nos anos 1920 e 1930, valoriza sobremaneira o trabalhador formal, deixando desamparado todo o resto da população. A questão intrigante, portanto, no que se refere à transferência de renda para a população mais carente, é: o que teria levado o governo brasileiro a colocar este tema em pauta, se o merecimento à renda sempre esteve condicionado ao status de trabalhador formal? O fato de esta alternativa de política pública ter chegado em algum momento à mesa do governo é, aparentemente, um desenvolvimento histórico contraditório.

Mas aconteceu. E estranhamente foi no final do ano de 1974, auge da ditadura militar. Um projeto de lei de iniciativa do Executivo,³⁶ originário do então recém-criado Ministério da Previdência e Assistência Social, chegou à Câmara dos Deputados em outubro daquele ano propondo a criação de um benefício previdenciário destinado a idosos e inválidos não segurados pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A ideia era corrigir uma injustiça histórica do nosso sistema previdenciário, que poderia estar deixando de fora cidadãos justificavelmente merecedores dos benefícios. Não era qualquer idoso ou inválido, portanto, que a proposta visava beneficiar. Eram só os “merecedores”, isto é, aqueles que cumpriam com um dos seguintes critérios dispostos nos três incisos do artigo primeiro: foi filiado ao INPS por pelo menos doze meses consecutivos ou não, mas perdeu a condição de segurado; exerceu atividade remunerada atualmente reconhecida pelo INPS ou FUNRURAL mesmo sem filiação por pelo menos cinco anos; ou ingressou no regime após os sessenta anos, não tendo, portanto, direito à aposentadoria. Além de uma renda mensal vitalícia equivalente à metade do maior salário mínimo vigente no país, o beneficiário teria também acesso à assistência médica nas mesmas condições prestadas aos demais segurados do INPS.

Essa proposta tem ao mesmo tempo um caráter progressista e conservador. Seu caráter progressista se deve ao fato de expandir direitos sociais de cidadania a um segmento da população incapaz de obter acesso a eles via trabalho. É importante ressaltar que renda estável e assistência médica não são quaisquer direitos sociais: são cruciais para devolver aos beneficiários as rédeas de suas próprias vidas. Até então, esses incapazes eram dependentes de suas famílias, de instituições filantrópicas ou da Legião Brasileira de Assistência Social, um órgão assistencial do governo tradicionalmente presidido por primeiras-damas. O amparo por

³⁶ Projeto de Lei 2.340 de 1974.

essas instituições, apesar de importante para os necessitados, tinha mais o sentido de favor e caridade e, portanto, pouco impacto no sentido de transformá-los em cidadãos plenos e autônomos. Nada se comparava a estes novos direitos que o projeto estava propondo. Portanto, tornar o governo legalmente responsável por garantir uma vida digna e autônoma a idosos e inválidos miseráveis e sem acesso à previdência social poderia ser considerado uma expansão dos direitos sociais para além das fronteiras tradicionais que historicamente demarcaram a cidadania no Brasil. Uma das justificativas enunciadas para a proposta na mensagem ao Congresso Nacional foi a de que seria mais um passo na direção da universalização da proteção social. Este foi um sinal que agradou sobretudo a oposição emedebista, a qual se empenhou sem sucesso em intensificar ainda mais o caráter progressista do projeto.

Por outro lado, o fato de a medida não se estender a todos os idosos e inválidos miseráveis e desamparados, mas apenas àqueles que pudessem de alguma forma comprovar um status profissional minimamente prolongado no passado, contribuiu para alinhá-la à orientação conservadora do nosso sistema de seguridade social. Era um detalhe importante da lei que a tornava coerente com a visão de mundo do regime e que, portanto, aumentaria a sua viabilidade política. Imagine o inválido ou idoso miserável e desamparado tendo que comprovar o status profissional anterior através da declaração de antigos patrões. Imagine isto sendo feito por um idoso septuagenário indigente, que heroicamente já alcançara uma idade superior à média nacional da época, quando o fato que lhe garantiu a elegibilidade havia ocorrido décadas atrás. Além de tudo isso, teria também que comprovar a situação de miséria e desamparo com um atestado assinado por autoridade pública. Finalmente, apesar de a RMV dar acesso à renda e à assistência médica para esses indivíduos, todos os demais benefícios previdenciários aos quais tinham acesso os segurados (e.g., pensão por morte, auxílio funeral, etc.) lhe seriam negados. Assim, um segmento da população miserável do país estava prestes a conquistar uma autonomia financeira muito bem-vinda, que não implicaria, contudo, o status de cidadão pleno.

Pelos cálculos do governo, a medida beneficiaria diretamente 200 mil idosos e inválidos. Não geraria aumento nas alíquotas de contribuições, porque, segundo o ministro Nascimento e Silva, poderia ser financiada por uma parcela ínfima do total das receitas do INPS e FUNRURAL. Tratava-se de um programa barato, moralmente louvável e coerente com o caráter do sistema de proteção social brasileiro. Foi concebido como um programa previdenciário, não assistencial, justamente para deixar explícita esta coerência. Na mensagem do ministro ao presidente Geisel, ressaltava-se:

Uma vez atendida a parcela da população de que cogita o incluso projeto, estará a bem dizer completa a cobertura previdenciária propriamente dita, ligada ainda, entre nós como na grande maioria dos países, ao exercício de atividade remunerada.³⁷

O projeto foi aprovado numa velocidade espetacular, compreensível apenas em virtude do contexto político de exceção da época. Em pouco mais de um mês, o projeto passou por três comissões, foi discutido em plenário, passou novamente pelas três comissões e foi novamente colocado em discussão no plenário. As emendas propondo mudanças substantivas foram apresentadas pelo MDB e encampadas pelo deputado paulista Chico Amaral. A iniciativa do Executivo era louvável, mas a oposição estava cética com relação a sua capacidade de ter um impacto significativo na sociedade brasileira e, inclusive, de alcançar a meta de 200 mil beneficiários. Propunha-se, por exemplo, a supressão dos três incisos do artigo primeiro, o que, na prática, eximiria o idoso ou inválido de ter que comprovar trabalho remunerado anterior. A justificativa, construída de maneira a se alinhar com a visão conservadora do governo, enfatizava a dificuldade de se obter provas, não o fato de que idosos e inválidos deveriam fazer jus ao benefício pelo simples fato de estarem desamparados. Dentre as outras emendas apresentadas, destaca-se também a diminuição da idade de elegibilidade para sessenta e cinco anos, tornando-a compatível com as regras da previdência contributiva, e o acesso aos demais serviços a que segurados do INPS tinham direito. Todas elas foram rejeitadas por votação simbólica sem discussão em plenário e o projeto tornou-se a lei 6.179, ainda sem revogação expressa.

É notório que, poucos meses após a sanção da lei, um deputado da ARENA tenha tentado modificá-la de forma semelhante ao MDB, propondo eximir o idoso e inválido de ter que apresentar provas de trabalho remunerado para fazer jus ao benefício. Seu projeto de lei foi justificado como forma de ajudar o governo a alcançar a meta de 200 mil beneficiários, uma vez que a requisição daquelas provas tornaria o benefício impeditivo para a maioria deles. Argumentava o deputado Nunes Rocha em sua justificativa:

A lei só ampara os maiores de 70 anos e inválidos que façam prova de terem exercido atividade remunerada. Ora, isso se torna impossível para a quase totalidade daqueles que o Governo quis e quer beneficiar. É que a lei, neste ponto, fugiu inteiramente à realidade brasileira.

Evidentemente que as pessoas maiores de 70 anos trabalharam. E intensamente. Mas para patrões já falecidos, na sua grande maioria. Ou para

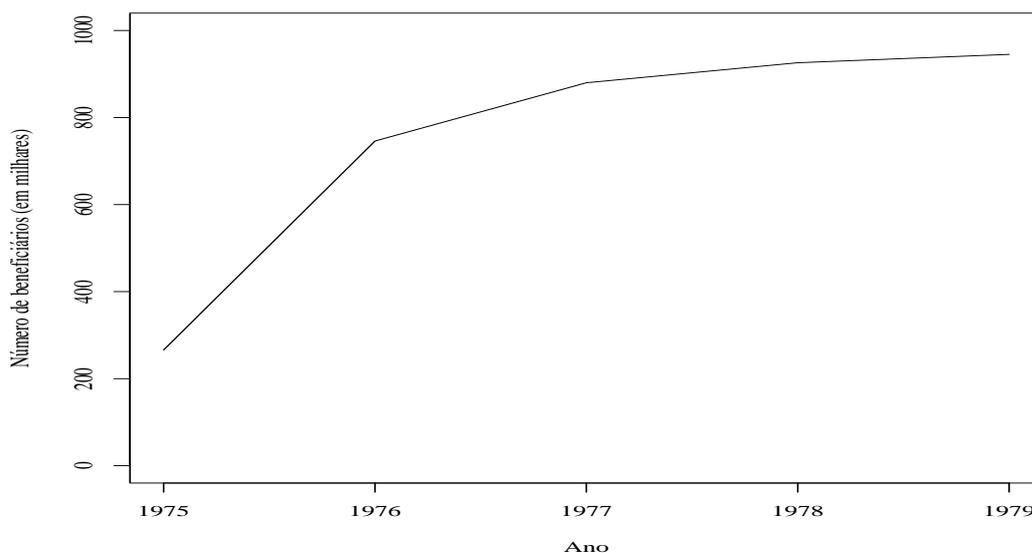
³⁷ Item 8 da mensagem do Ministério de Previdência e Assistência Social ao Presidente da República, enviada em 23/10/1974.

patrões que não lhes podem ou não querem fornecer atestados comprobatórios, inclusive por temerem sanções pecuniárias por parte do INPS. Muitos trabalharam como avulsos sem registro, sem nada. O mesmo se dá quer com o homem como com a mulher.³⁸

Após receber parecer favorável de todas as três comissões pelas quais passou, o projeto foi rejeitado em votação simbólica sem qualquer discussão em plenário quase três anos depois. Foi um fim melancólico para a última tentativa do Congresso de expandir a política social brasileira para além das fronteiras tradicionais. Teria sido uma expansão muito tímida, porque restrita àqueles permanentemente excluídos do mercado de trabalho, mas ainda assim significativa diante da trajetória conservadora do nosso sistema de seguridade social.

As preocupações de que as exigências da lei implicariam a exclusão de dezenas de milhares de cidadãos merecedores e impediriam o governo de atingir sua meta se mostraram ingênuas na prática. Segundo dados do IBGE, a RMV alcançou 200 mil beneficiários já em 1975. No ano seguinte, o total de beneficiários deu um salto exponencial. A Figura 1 mostra que em 1979, último ano em que esta informação foi divulgada pelos Anuários Estatísticos do Brasil, já haviam quase 950 mil pessoas recendo o benefício do INPS, a maior parte em função da velhice. É um número muito alto, dado que o número de aposentados do INPS no mesmo ano era de pouco mais de 1,8 milhão.

Figura 1 – Total de beneficiários do RMV vivendo em áreas urbanas



Fonte: Anuários Estatísticos do Brasil, IBGE

³⁸ Projeto de Lei nº 843/1975, de autoria de Joaquim Nunes Rocha, pp. 3-4.

Nos anos 1980, a situação fiscal do governo foi se deteriorando progressivamente. Um mês após assumir a pasta da Previdência Social em 1983, Jarbas Passarinho declarou em uma nota de jornal que “[...] como a arrecadação ficou cada vez menor que a despesa mensal, eis aí a razão do déficit atual e a do futuro, em números astronômicos”.³⁹ Por outro lado, o ambiente político já sinalizava a abertura do regime na direção da redemocratização e, neste cenário, mexer num benefício focalizado na população mais carente, do qual dependiam cerca de um milhão de brasileiros, se mostrava cada vez mais inviável. O próprio ministro indagou naquela mesma nota de jornal: “Quem seria perverso ao ponto de recomendar a eliminação da renda mensal vitalícia, dada aos velhos de 70 anos e mais, porque eles não contribuíram jamais para a Previdência?”

Isto não impediu o benefício de se tornar alvo de críticas, inclusive por parte da própria pasta da Previdência. Ganhava força a interpretação de que a RMV seria a responsável pela deterioração das contas do INPS, dado que foi criada sem uma fonte específica de custeio. Também se fortalecia a percepção de que o programa era susceptível a fraudes, pois havia uma suposta incompatibilidade entre o número de beneficiários por velhice e o total estimado de idosos pelo Censo do IBGE. Infundadas ou não, estes argumentos eram repetidos com bastante frequência, principalmente pelo então ministro Jarbas Passarinho, todas as vezes em se buscava explicar a crise da previdência. O ministro buscou combater fraudes com campanhas de recadastramento e pressionou o governo para criar fontes alternativas de custeio, sempre sem sucesso. Ainda assim, eliminar o benefício nunca esteve na agenda. No Brasil, políticas de transferência de renda são difíceis de ser criadas em virtude da moral conservadora da sociedade brasileira. Uma vez que o são, tornam-se difíceis de ser revogadas. Este é um “efeito catraca”, característico de regimes repletos de pontos de veto, como foi se tornando cada vez mais o Brasil a partir do fim da ditadura militar.

3. A constituição e o benefício de prestação continuada

A década de 1980 no Brasil também ficou marcada pela pressão da sociedade civil por abertura política. Novos espaços de articulação de interesses foram sendo criados à medida que se desmantelava o aparato repressor do regime. Foi um processo gradual, cheio de idas e vindas, que teve como um de seus pontos culminantes a transformação do Congresso Nacional eleito

³⁹ Folha de São Paulo, 22/12/1983, Primeiro Caderno, p. 2.

em 1986 em Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Neste momento extraordinário, caracterizado pela acelerada criação de mecanismos institucionais de influência direta da sociedade civil nas decisões do governo, manifestava-se frequentemente uma inclinação à descontinuidade, a mudanças profundas, ao “começar do zero”. No debate sobre a viabilidade ou não de se cravar na Constituição as bases para um programa de transferência de renda não contributivo para idosos e portadores de deficiência, salta aos olhos a escassez de referências aos mais de dez anos de experiência acumulada com a RMV. Aparentemente, boa parte dos envolvidos nas discussões desconheciam o programa. Os defensores da proposta que deu origem ao inciso V do artigo 203 da Constituição pareciam acreditar que estavam propondo um programa totalmente inovador.

Há muitas semelhanças, no entanto, entre o BPC e a RMV. Ambos são benefícios individuais focalizados em idosos e portadores de deficiência, isto é, cidadãos hipoteticamente incapazes de se integrar ao mercado de trabalho. Eram benefícios não contributivos, aos quais tinham acesso todos os não segurados do sistema previdenciário que comprovassem não serem capazes de prover o próprio sustento ou de tê-lo provido pela família. Os beneficiários da RMV recebiam mensalmente a metade do maior salário mínimo em vigência no país; os do BPC, criado após a unificação dos salários mínimos, iriam receber o seu valor integral. A grande inovação e, certamente, o aspecto mais progressista da nova proposta foi a não exigência de comprovação de status profissional anterior. Na prática, o novo benefício saía do âmbito da previdência para se configurar de forma mais clara e inequívoca como uma política assistencial. As fronteiras da política social brasileira, portanto, expandiam-se um pouco mais para além do status do trabalho formal, alcançando cidadãos que poderiam nunca ter trabalhado ou contribuído durante a vida ativa. Foi uma incursão tímida, entretanto, se olharmos em perspectiva. Ainda se tratava de uma política social afinada a uma moral conservadora de valorização do trabalho, uma vez que, teoricamente, o benefício se destinava aos permanentemente incapazes de terem sua carteira profissional assinada.

A preocupação mais frequente entre os constituintes que debateram a questão não se referia à pressão fiscal que tal benefício implicaria. Ao propor uma das emendas prototípicas do BPC ao anteprojeto da Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente,⁴⁰ o deputado Cunha Bueno (PDS), economista de formação, a justificou dizendo que os custos de tal iniciativa seriam irrisórios. A principal preocupação dos constituintes parecia ser com o

⁴⁰ Emenda 7A0013-2, de 14/05/1987.

estímulo à informalidade entre os pobres. Assim, quando o deputado João Paulo Pires Vasconcelos (PT) apresentou uma emenda ao anteprojeto da Comissão de Ordem Social,⁴¹ com o objetivo de beneficiar portadores de deficiência com um salário mínimo mensal, recebeu um parecer desfavorável que afirmava:

[...] O relator entende que, malgrado seja congruente com os princípios do Sistema, a referida prestação não deve constar do texto constitucional, pelo seguinte motivo: existem fortes razões para se por em dúvida a conveniência de se fixar em um salário mínimo o valor dos "benefícios" de índole assistencial (sem requisito de contribuição), pois a grande massa dos assalariados encontra-se nessa faixa de renda. Ora, se o Sistema garantir Serviços de Saúde e Sociais gratuitos e aposentadoria ou pensão no valor de um salário mínimo de adulto, poderia se verificar o efeito perverso de indução à informalização das relações de trabalho, com o intuito de contornar a obrigação de contribuir para o Sistema.

Seja como for, tudo leva a crer que o debate entre os constituintes não teve como referência a experiência acumulada com a RMV. Pareciam estar começando do zero. É comum entre analistas tratar o BPC como sucessor da RMV, dado que a mesma lei que regulamentou o primeiro (i.e., a LOAS) impediu novas adesões ao segundo, mas a verdade é que esta interpretação não é totalmente correta. A forma como se deu o processo que levou à criação do BPC sugere que, na verdade, as semelhanças entre os programas não foram fruto de uma atuação consciente dos constituintes no sentido de aperfeiçoar a RMV, mas provavelmente da influência de um terceiro fator que haveria influenciado a criação de ambos: a moral conservadora da classe política e da sociedade brasileira. A transferência de renda através da RMV ou do BPC nunca foram justificadas como instrumentos de combate à pobreza, mas como uma ação benevolente do Estado para com os desvalidos, miseráveis e desamparados. Carregaram, e de certa forma ainda carregam, a mesma aura de caridade que marcou historicamente as ações assistenciais no país. A pobreza é vista como culpa do pobre, não do Estado, e o apto ao trabalho que se aproveita de programas assistenciais é geralmente visto como aproveitador. Daí a inclinação natural a excluí-los formalmente dos benefícios.

Para demonstrar que a experiência com a RMV e toda a preocupação do governo com a sua insustentabilidade fiscal não influenciaram o processo de criação do BPC, basta observarmos mais de perto como ocorreram os trabalhos dos constituintes em 1987 e 1988. Os primeiros esboços da Constituição foram elaborados no interior de cada uma das vinte e quatro subcomissões, três para cada uma das oito comissões. Com base em sugestões apresentadas

⁴¹ Emenda 7S1142-6, de 09/06/1987.

pelas legislaturas subnacionais, tribunais e sociedade civil organizada, o relator de cada subcomissão elaborou um anteprojeto, que foi debatido e emendado pelos seus membros ao longo de cinco dias. Nesta etapa inicial, apenas o anteprojeto apresentado pelo relator da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias incorporou um artigo prevendo uma pensão de valor não inferior a um salário mínimo para portadores de deficiência de famílias carentes. Todos os demais anteprojetos de relatores eram omissos sobre programas assistenciais de transferência de renda. Durante os debates, no entanto, membros de duas subcomissões (a de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente e a da Família, do Menor e do Idoso) conseguiram aprovar emendas prevendo o mesmo benefício para idosos pobres com mais de sessenta e cinco anos. Ao final dos trabalhos das subcomissões, portanto, três anteprojetos continham dispositivos prevendo transferência de renda em benefício de uma daquelas categorias já contempladas pela RMV, todos elaborados de forma independente.

Na etapa subsequente, estes anteprojetos foram discutidos, emendados e compatibilizados entre si pelas oito comissões. Os relatores foram responsáveis por apresentar anteprojetos substitutivos, que seriam novamente discutidos e emendados durante as sessões. Os produtos finais desta segunda etapa foram, portanto, oito anteprojetos de comissões. O acontecimento mais significativo foi a omissão da provisão de pensão para portadores de deficiências no anteprojeto da Comissão da Ordem Social, da qual fazia parte a Subcomissão de Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficiente e Minorias. Esta provisão não foi incluída nem no substitutivo do relator, nem no anteprojeto aprovado pelos membros da comissão. O mais irônico é que isto foi fruto da ação concertada do movimento nacional de portadores de deficiência, como afirmado em discurso por um de seus líderes numa audiência pública.⁴² Este movimento, que se orientava energicamente pela moral conservadora de valorização do trabalho e via provisões assistencialistas com maus olhos, agiu primariamente no sentido de incluir provisões constitucionais que favorecessem sua integração na sociedade e economia de mercado. O discurso de suas lideranças pressionava para que portadores de deficiência fossem tratados sem discriminação, o que, segundo eles, tornaria contraditória a existência de um benefício monetário não contributivo destinado apenas a eles. Ainda assim, diversas emendas parlamentares tentaram reintroduzi-lo ao anteprojeto, todas sem sucesso.⁴³ Nesta mesma comissão, da qual também fazia parte a Subcomissão de Saúde, Seguridade e Meio Ambiente,

⁴² Diário da ANC, 27/01/1988, Suplemento B, p. 420-22.

⁴³ Emendas 7S0057-2 de Osvaldo Coelho (PFL), 7S0070-0 de Ivo Lech (PMDB), 7S0115-3 de Edésio Frias (PDT), 7S0318-1 de João Cunha (PMDB), 7S0908-1 de Henrique Córdova (PDS), 7S0923-5 de Sandra Cavalcanti (PFL), 7S0927-8 de Maurício Nasser (PMDB), 7S1142-6 de João Paulo Pires Vasconcelos (PT), 7S1235-0 de Jutahy Magalhães (PFL).

o relator mais uma vez foi omissivo sobre o benefício destinado a idosos, mas o mesmo foi reincorporado ao anteprojeto através de emendas parlamentares. Finalmente, vale ressaltar que dispositivo análogo foi mantido no anteprojeto da Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, da qual a Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso era parte.

Portanto, dos oito anteprojeto aprovados nas comissões, dois previam pensões vitalícias a idosos no valor de um salário mínimo e nenhum previa o mesmo benefício para os portadores de deficiência. Na etapa seguinte, formou-se uma Comissão de Sistematização com a incumbência de compatibilizar os oito anteprojeto num projeto unificado. Durante esta etapa, ocorreu um fato inusitado que efetivamente traçou o destino do futuro BPC. Em junho de 1987, foi divulgado o anteprojeto do relator da Comissão de Sistematização, que, justamente por ser baseado naqueles oito anteprojeto de comissões, era omissivo quanto à pensão vitalícia para deficientes, mas mantinha o benefício a todos os idosos pobres. Em seguida, foi fixado um período de trinta dias para o recebimento de propostas de emendas populares, além das parlamentares. O movimento organizado dos portadores de deficiência, encabeçado pela Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF), apresentou a emenda popular 86, propondo uma série de medidas destinadas a facilitar a integração social e econômica de seus representados. Dentre as propostas, destacaram-se a proibição de diferenças salariais por razão de deficiências, a garantia de livre acesso a edifícios públicos e transportes coletivos e a transformação da aposentadoria por invalidez em “seguro-reabilitação”, o que estimularia o portador de deficiência a continuar trabalhando. Coerentemente com o seu posicionamento em etapas anteriores, a emenda não reintroduzia a pensão vitalícia para portadores de deficiência.

Mas a janela de oportunidade estava aberta para o surgimento de uma empreendedora de políticas públicas improvável. Uma dona de casa gaúcha chamada Vanilda Faviero, mãe de sete, sendo um deficiente mental, havia encabeçado uma campanha heroica na região de Porto Alegre para coletar 30 mil assinaturas dentro do prazo estipulado. Sua intenção era entregar para a ANC uma proposta contendo como única provisão a pensão de um salário mínimo para todos os portadores de deficiência sem condições de se manter. Os formulários com as assinaturas foram entregues pessoalmente por esta mãe e seu filho deficiente a Ulysses Guimarães, presidente da ANC, na véspera do encerramento do prazo. Ao defender a proposta no plenário da Comissão de Sistematização, ela proferiu um discurso que destoou claramente daquele proferido pelo representante da ONEDEF, pois apelava para a solidariedade dos

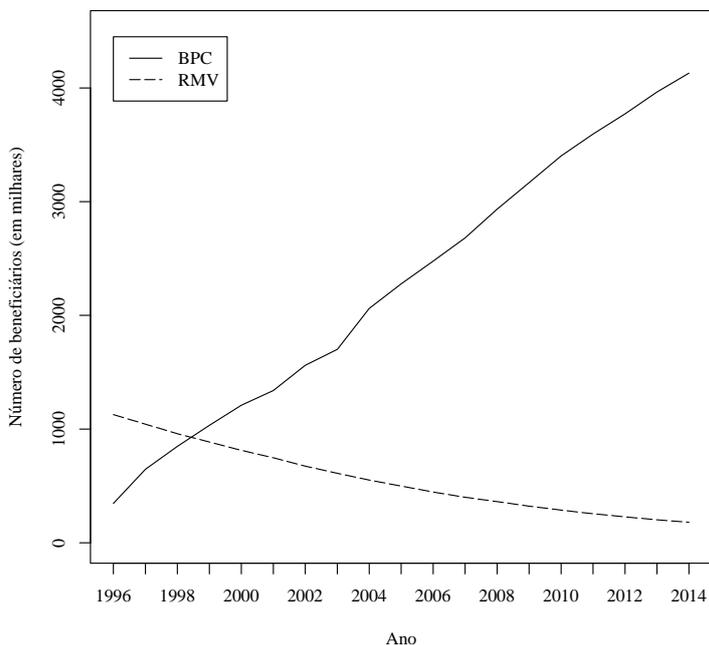
constituintes e para o reconhecimento das dificuldades das famílias com membros portadores de deficiências mentais.⁴⁴ Sua intenção era dar autonomia a cidadãos pobres sem qualquer condição de trabalhar, como acreditava ser o caso de seu filho. Ressalte-se novamente que esta proposta destoava claramente da intenção da organização nacional que supostamente representava os portadores de deficiência e que ela partiu da iniciativa individual de uma dona de casa que provavelmente desconhecia a RMV, à qual seu filho não era elegível por nunca ter trabalhado.

A emenda recebeu parecer favorável e foi incorporada ao projeto final na seção III (Da Assistência Social) do Título VIII (Da Ordem Social), onde se manteve e se mantém até hoje. Naquele momento, no entanto, o então artigo 238 tinha dois incisos independentes, sendo um prevendo o benefício de um salário mínimo para portadores de deficiência e outro prevendo um benefício sem especificação de valor para cidadãos a partir dos sessenta e cinco anos. Emendas propostas em plenário unificaram ambos os incisos e fixaram o valor de um salário mínimo para ambos os segmentos, mas deixaram a idade a partir da qual o idoso teria direito ao benefício para ser especificada em lei. É este o atual inciso V do artigo 203 da Constituição brasileira, que só foi regulamentado anos mais tarde, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social. Os primeiros benefícios do BPC começaram a ser pagos em 1996, ano em que novas adesões à RMV foram interrompidas. A mesma lei definiu a renda familiar per capita de um quarto de salário mínimo como critério de elegibilidade e, inicialmente, restringiu a concessão do benefício apenas para idosos com mais de setenta anos.

O BPC é atualmente o programa de transferência de renda mais caro do Brasil e beneficia pouco mais de quatro milhões de brasileiros, ou cerca de 2% da população. Consome cerca de 0,7% do PIB em gastos orçamentários e, desde a sua implementação, a quantidade de beneficiários vem crescendo a uma taxa constante de pouco mais de 200 mil beneficiários por ano, como mostra a Figura 2. Não há sinais de que o programa tenha esgotado o seu potencial de crescimento, o que o torna um alvo de questionamentos frequente toda vez que o governo enfrenta uma crise fiscal como a atual. Por outro lado, assim como ocorreu com a RMV nos anos 1980, o custo político implicado num possível corte do programa impede que tal medida seja seriamente considerada pelo governo. O BPC é mais um exemplo de que uma vez criadas, políticas de transferência de renda são difíceis de ser revistas, mesmo em contexto de forte deterioração fiscal.

⁴⁴ Diário da ANC, 27/01/1988, Suplemento B, p. 418-20.

Figura 2 – Total de Beneficiários da RMV e do BPC



Fonte: IPEA

Embora importantíssimos para famílias pobres incapazes de amparar com recursos próprios seus membros idosos e portadores de deficiência, o BPC é ineficiente para aliviar o alto nível de pobreza e desigualdade de renda do país. É um programa caro que beneficia uma parcela ínfima de nossa população miserável. Nas metrópoles e rincões do país, há milhões de famílias cujos membros são saudáveis o suficiente para trabalhar, mas incapazes de ganhar via mercado a renda necessária para prover o próprio sustento. As crianças dessas famílias estão presas num círculo vicioso e destinadas a reproduzi-lo. Serão incentivadas a trabalhar ou a mendigar pelas ruas para ajudar nas despesas do lar. Não frequentarão a escola, não terão oportunidades. Perder-se-ão pela vida reproduzindo a pobreza e prendendo seus futuros filhos no mesmo círculo vicioso. Num país conservador como o Brasil, cujo sistema de seguridade social foi todo estruturado para valorizar o trabalhador formal, um programa massivo de transferência de renda que cobrisse toda a população carente seria politicamente inviável, porque beneficiaria a população em idade ativa e a estimularia a permanecer na informalidade. A não ser que fossem justificados como um benefício para as crianças, jovens demais para trabalhar e para contribuir com a previdência.

4. Transferência condicional de renda: uma inovação latino-americana

O grande desafio do governo nos anos 1990 foi estabilizar a economia e para isto apostou em políticas ortodoxas de contração fiscal e monetária. A política de corte de gastos e elevação de impostos, de privatizações e de desestímulos ao consumo implicou importantes restrições para a atuação do Estado em todas aquelas áreas de política social que haviam sido fortalecidas pela Constituição. E quem sofreu mais foi o pobre. De acordo com dados do IPEA, a proporção da renda nacional apropriada pelos indivíduos pertencentes ao grupo dos 40% mais pobres da população caiu de 6,7% para 6,4% entre 1991 e 2000. A participação do 1% mais rico aumentou de 13,23% para 13,90% entre 1992 e 2001.⁴⁵ A renda domiciliar per capita média dos 20% mais pobres da população subiu R\$0,40, de R\$21,83 para R\$22,23 entre 1991 e 2000, a preços constantes de 2000; a dos 10% mais ricos subiu de R\$1.174,21 para R\$1.556,24 no mesmo período. Acontece que, como vimos, o culpado pela pobreza no Brasil é o pobre que não trabalha. Com o tempo, aprendemos a eximir de culpa os idosos e deficientes, pois não tinham mais como obter renda pelo próprio esforço. Todos os demais podiam.

À medida que os governantes se sensibilizavam com a perpetuação e intensificação da pobreza e desigualdade, produto direto das políticas de ajuste fiscal dos anos 1990, começa a ganhar a força a ideia de se criar redes de proteção social que envolvessem também a transferência direta de renda para famílias carentes. Para a parcela mais conservadora da população, esta é uma ideia extremamente perigosa, pois desestimula a oferta de trabalho, financia hábitos amorais de adultos negligentes e não resolve o que enxergam como a causa-raiz da pobreza: a improdutividade e a ignorância dos miseráveis. Para a parcela mais progressista, a transferência direta de renda resolveria automaticamente o problema da pobreza, pois sua causa-raiz é outra: a incapacidade do mercado de prover uma fonte de renda estável para toda a população. São valores intuitivamente contraditórios. Num ambiente de pluralismo democrático, como aquele que foi se consolidando ao longo do tempo, a alternativa de política pública com mais chance de sucesso não é determinada apenas pelo seu grau de eficácia, mas principalmente pela sua capacidade de conciliar valores divergentes (LINDBLOM, 1959). Assim, a grande ideia por trás da nova geração de programas de transferência de renda, que se difundiram rapidamente pelo país e pela América Latina, foi beneficiar toda a população carente em idade ativa com a condição de que investissem no futuro de seus filhos. A peça-chave dos programas de transferência condicional de renda (TCR) é o foco nas crianças, um segmento

⁴⁵ O IPEA não divulgou o valor destes indicadores para ambos os segmentos em anos correspondentes.

inativo da população que depende da escola para, futuramente, competir em maior igualdade de condições no mercado formal de trabalho e deixar definitivamente os bolsões de pobreza.

São programas baratos, porque transferem pouco. Uma família beneficiada hoje pelo Bolsa Família recebe no máximo cerca de um terço de salário mínimo se for miserável e numerosa o suficiente, isto é, se possuir renda familiar per capita inferior a R\$85,00 e pelo menos cinco crianças e dois jovens de dezesseis ou dezessete anos. São programas politicamente viáveis porque justificados como benefício à população em idade inativa, o que não contradiz um sistema de seguridade social estruturado de acordo com uma moral conservadora de valorização do trabalho. Não fossem as condicionalidades referentes à saúde e educação das crianças, provavelmente não teriam se institucionalizado tão rapidamente no país. São politicamente atrativos, porque há um potencial de dividendos eleitorais muito óbvio, que já foi explorado exaustivamente pela literatura (HUNTER; POWER, 2007; LICIO et al.; 2009; ZUCCO 2008, 2013).⁴⁶ Por todas essas razões, geraram muito otimismo entre acadêmicos, que rapidamente comprovaram sua eficácia (SOARES et al., 2010), e entre organizações de cooperação internacional, como o Banco Mundial, a ONU e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, que passaram a ver estes programas como um instrumento eficaz e viável de redução das desigualdades nos países em desenvolvimento.

Programas de TCR surgiram e se institucionalizaram de forma fragmentada no âmbito municipal e estadual ao longo dos anos 1990. Após as experiências pioneiras do Distrito Federal e da cidade paulista de Campinas, rapidamente se difundiram no âmbito subnacional. Paralelamente a esta tendência, o governo federal, em parceria com alguns governos estaduais, ganhava experiência com um tipo distinto e muito particular de programa de TCR focalizado: o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI). A lógica deste programa, que manteve um escopo muito pequeno nos anos 1990, era pagar as famílias por criança que tirassem da situação de trabalho infantil, ou seja, uma compensação pelo custo de oportunidade de mantê-las longe das carvoarias e pedreiras em condições degradantes. Em 2001, foram criados dois grandes programas federais de TCR, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que em pouco tempo já beneficiavam famílias em todos os municípios brasileiros. O primeiro, administrado pelo Ministério da Educação, beneficiava crianças em idade escolar; o segundo, administrado pelo Ministério da Saúde, beneficiava as crianças menores. A lógica de todos eles era a mesma

⁴⁶ Mas também não deixam de despertar a ira do segmento mais conservador da população, neutralizando assim aqueles potenciais dividendos (CORRÊA, 2015; CORRÊA; CHEIBUB, 2016).

das experiências subnacionais em que se basearam: compensar as famílias miseráveis por manterem as crianças saudáveis e na escola, longe das relações de trabalho.

Com a transição de governo em 2003, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, entre outras coisas, racionalizou o esforço do governo com programas de transferência de renda, então fragmentados e administrados de forma independente pelos diferentes ministérios. Foi criado um cadastro único e todos os programas federais de transferência em andamento, condicionais ou não, foram fundidos e transformados no Bolsa Família (PBF). Num primeiro momento, por pressão da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o PETI continuou funcionando de forma independente, apesar da intenção do governo de também fundi-lo aos demais. Depois, passou a se restringir apenas a famílias não elegíveis ao Bolsa Família, isto é, aquelas com renda familiar per capita superior ao limite regulamentado. Além disso, só beneficia famílias com crianças em situação de risco de trabalho infantil e mantém uma cobertura bastante restrita. O pico de crescimento do Bolsa Família foi em meados dos anos 2000, quando atingiu cerca de 20% da população brasileiro e esgotou o seu potencial de expansão. A partir de então, sua cobertura passou a crescer de maneira muito incremental. Pelo seu impacto significativo sobre o nível de desigualdade de renda e por ser o maior programa de TCR do mundo, serviu e serve de modelo para as experiências de outros países. Hoje quase toda a América Latina possui um programa do tipo, além de diversos outros países na África e Ásia.

Programas de TCR expandem os direitos de cidadania na direção da última fronteira viável em sistemas de seguridade social orientados para a valorização do trabalho formal: as crianças. Não há outro segmento da população, cuja inatividade seja passível de ser justificada moralmente numa sociedade conservadora, capaz de motivar a criação de outro grande programa de transferência de renda. Qualquer nova expansão dos direitos de cidadania para além dos segmentos já minimamente contemplados no Brasil seria moralmente contraditória com os fundamentos de nossa política social e deveria implicar necessariamente uma transição de modelo na direção da social-democracia. Não é uma transição desejável pela elite econômica, política e intelectual do país, dada a sua desconfiança quanto à capacidade do Estado brasileiro de transformar uma carga tributária ainda maior em serviços públicos de qualidade. Não temos uma cultura capaz de produzir um modelo de cidadania universal nos mesmos moldes dos países escandinavos.

Alternativas políticas orientadas para a universalização da cidadania, que garantam renda estável suficiente para uma vida material digna a todos os brasileiros, estão presentes no

debate político do país há pelo menos três décadas. A figura mais representativa deste debate é o ex-senador Eduardo Suplicy, que dedicou sua carreira política à criação e implementação de um tal benefício. Mas uma janela de oportunidade que favoreça esta proposta ainda não foi aberta e o ex-senador permanece mais um empreendedor de política pública improvável num país como o Brasil. Para ser justo, seu empreendedorismo até gerou um resultado irônico. Um dia antes da medida provisória que criou o Bolsa Família ser transformada na lei 10.836, o presidente Lula sancionou a lei 10.835 de iniciativa do Legislativo e autoria do senador Suplicy, que criou a renda básica de cidadania. Pela lei, ainda sem revogação expressa, todo brasileiro tem direito a receber um benefício monetário mensal alto o suficiente para atender as suas despesas com alimentação, educação e saúde. Desde 2004, ela aguarda regulamentação do Executivo, mas no Brasil uma lei com tal teor é letra-morta. O governo dificilmente irá regulamentá-la um dia, porque quando nosso sistema de proteção social foi inaugurado nos idos do século passado, fomos colocados numa trajetória de desenvolvimento institucional da qual ficamos dependente. Num tal sistema de proteção social, as únicas alternativas viáveis capazes de nos colocar mais próximos de um modelo de cidadania universal são aquelas que universalizam o acesso à educação e estimulem o emprego com carteira assinada. Por isto, arrisco dizer, devíamos tratar programas de TCR com todo carinho. A redução da pobreza e da desigualdade via transferência de renda só é viável e eficaz em países de moral conservadora quando orientados para beneficiar as crianças.

5. Considerações Finais

Programas assistenciais de transferência de renda têm o potencial de desafiar a lógica conservadora e corporativista que orientou a construção do sistema de seguridade social brasileiro. Sua viabilidade política depende da focalização na população justificadamente inativa e do apelo à compaixão dos segurados do INSS, que enxergam o trabalho formal como única fonte legítima de acesso aos direitos de cidadania. Por isto, a RMV, o BPC e o Bolsa Família vingaram. Este último foi certamente o programa que esteve mais próximo de abalar os fundamentos morais do nosso sistema de seguridade social e, por isto, permanece um dos alvos preferidos das classes média e alta quando demonizam o governo pela corrupção, desperdício de dinheiro público e incentivo à vagabundagem. O dinheiro está sendo investido no futuro das crianças, mas é entregue nas mãos de adultos. Os setores mais progressistas da

classe política e intelectual chamam a atenção para o fato de que, pela regra, o dinheiro é pago à mulher, pois esta tem maior propensão a gastá-lo em benefício dos filhos. Enfatizam que o que está em jogo é a igualdade de oportunidades, não de renda, numa tentativa incansável de apaziguar os ânimos entre os bastiões mais conservadores de nossas elites. A disputa interpretativa é constante. A viabilidade política dos programas de TCR sempre esteve em pauta na formulação de seus desenhos e ela depende de um consenso entre segmentos da classe política com visões de mundo muito divergentes.

A estrutura do nosso estado de bem-estar social é resultado da ação de ditadores, assim como aconteceu nos países da Europa Central. Seu sucesso em cooptar os trabalhadores, que se multiplicavam à medida que o país se industrializava, permitiu-lhes moldar os direitos sociais em benefício somente da classe cooptada. Na maior parte de nossa história como nação moderna, a luta de classes foi administrada pelo governo e se restringiu à população incluída no mercado capitalista formal, seja como patrão, seja como trabalhador. A maioria da população observou de fora, em seus barracos, nas ruas e nos abrigos. Esses sub-cidadãos eram saudáveis o suficiente para procurar trabalho e sustentar sua família; então a situação degradante em que viviam era culpa deles próprios. Dar dinheiro a esta gente, pensam os conservadores, é estimular um modo de vida amoral. Por isto, transferência de renda em benefício deles só pode ser justificada se condicional ao investimento no bem-estar das crianças. A estratégia de convencimento dos setores progressistas é dizer que se os pobres não têm salvação, por serem vadios, vamos pelo menos salvar as crianças. É uma lógica de convencimento afim aos fundamentos conservadores de nossa política social, como espero ter demonstrado ao longo deste capítulo.

Diante de tal cenário, o que fazer para continuarmos caminhando na direção da redução da pobreza e da desigualdade? Não há fórmula mágica numa sociedade democrática e pluralista como a nossa. Desmontar o sistema e construir um novo baseado na solidariedade universal é uma alternativa que não vai ser considerada seriamente pelos nossos políticos ou pelos interesses organizados de nossa sociedade. Teriam o potencial de gerar reações violentas por parte dos trabalhadores, que são cidadãos plenos, e de seus patrões, que financiam os seus direitos de cidadania. Qualquer mudança significativa no nosso sistema de seguridade implicaria necessariamente a revisão dos direitos trabalhistas e previdenciários, bem como da carga tributária. As alternativas viáveis, portanto, são mudanças incrementais no melhor estilo da teoria de Lindblom (1959, 1979), que beneficiem, ainda que indiretamente, a população mais carente e fortaleçam seu status de cidadania. Inclui revisar para cima os valores pagos pelo

Bolsa Família, fortalecer a oferta de serviços públicos, investir nas redes de proteção social geridas pelo Sistema Único de Assistência Social, dentre outras. Nenhuma ideia de política pública concilia tão bem os valores divergentes de nossa classe política e sociedade organizada, ao mesmo tempo em que se mostra uma arma eficaz para combater a pobreza e desigualdade, quanto programas de TCR. Se houvesse uma ideia melhor, provavelmente já a estaríamos vendo render frutos, dado que somos formalmente uma democracia plural.

6. Referências Bibliográficas

- ANTUNES, R.; POCHMANN, M. A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil. In: **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: CLACSO, 2007. p. 195–209.
- CORRÊA, D. S. Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, p. 514–534, 2015.
- CORRÊA, D. S.; CHEIBUB, J. A. The Anti-Incumbent Effects of Conditional Cash Transfer Programs. **Latin American Politics and Society**, v. 58, n. 1, p. 49–71, 2016.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Latin America: a New Developmental Welfare State in the Making? In: RIESCO, M. (Ed.). **Latin America: a New Developmental Welfare State in the Making?** Londres: Palgrave Macmillan, 2007. p. 21–113.
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestação? **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 220–254, 2011.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- HUNTER, W.; POWER, T. J. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. **Latin American Politics & Society**, v. 49, n. 1, p. 1–30, 2007.
- LICIO, E. C. **A trajetória dos programas de renda mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. São Paulo: FGV, 2002.
- LICIO, E. C.; RENNÓ, L. R.; CASTRO, H. C. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. **Opinião Pública**, v. 15, n. 1, p. 31–54, 2009.
- LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.
- LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517–526, 1979.
- SANTOS, W. G. DOS. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Editora Campus, 1979.
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Família: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective. **Latin American Research Review**, v. 45, n. 2, p. 173–190, 2010.
- SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Editora UFMG, 2003.

ZUCCO, C. The President's "New" Constituency: Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections. **Journal of Latin American Studies**, v. 40, n. 1, p. 29–49, 2008.

ZUCCO, C. When Pay Outs Pay Off: Conditional Cash-Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002-2010. **American Journal of Political Science**, v. 47, n. 3, 2013.

PARTE VIII

DESIGUALDADE NA QUALIDADE DE VIDA: DESAFIOS DE MENSURAÇÃO⁴⁷

Mônica Yukie Kuwahara

Docente dos Bacharelados de Ciências Econômicas (BCE) e de Ciências e Humanidades (BCH) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Coordenadora do Observatório Econômico e Social UFABC e pesquisadora do sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade NEEDDS da UFABC. Participa do Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida (NPQV) da Universidade Presbiteriana Mackenzie desde 2005, tendo sido sua coordenadora entre 2008-2014.

E-mail: monica.kuwahara@ufabc.edu.br

Vladimir Fernandes Maciel

Docente e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia e Mercados e do curso de Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Presbiteriana Mackenzie, foi coordenador do Programa de Pós-Graduação entre 2016-2017, coordenador do NPQV entre 2014-2017. Atualmente é coordenador do Centro Mackenzie de Liberdade Econômica.

E-mail: vladimir.maciel@mackenzie.br

⁴⁷ As pesquisas que levaram à criação do índice aqui proposto foram financiadas pelo Fundo Mackenzie de Pesquisa através de vários projetos temáticos desenvolvidos desde 2008, sob liderança de Mônica Yukie Kuwahara. Uma primeira configuração do Índice foi apresentada em 2009 no *Human Development and Capability Association* (HDCA) em artigo de Piza e Kuwahara (2009), com dados referentes a 2000. Outros trabalhos foram derivados dessas pesquisas e o presente capítulo é uma síntese dos esforços empreendidos nos projetos temáticos citados.

1. Introdução

O que é qualidade de vida? Uma pergunta aparentemente simples, para a qual surgiriam inúmeras e distintas respostas, dentro e dentre diferentes áreas de pesquisa. Uma consulta informal a periódicos científicos, utilizando apenas como critério de busca as palavras “qualidade de vida”, nos remeteria a publicações da área da saúde, campo onde as limitações físicas e biológicas são consideradas deletérias à qualidade de vida. Já nos estudos das ciências sociais aplicadas é possível encontrar limitantes à vida plena nas condições socioeconômicas desiguais. Apesar das diferenças nas concepções, é provável encontrar ao menos duas características comuns: subjetividade nas respostas e preocupação com as condições para se viver de forma plena. Quais seriam, então, as características de uma vida plena?

As análises convencionais da teoria econômica para a qualidade de vida são concentradas na dimensão da renda, o que pode obscurecer outros aspectos do desenvolvimento humano, tais como a preocupação com a distribuição dos benefícios do crescimento da produção material (SEN, 2000). Embora tenha grande influência e esteja correlacionada a outras dimensões importantes, como educação e saúde, analisar apenas os rendimentos não é suficiente para reconhecer as privações que afetam o ser humano na busca pelo bem-estar.

Neste capítulo nos propomos uma aproximação multidimensional ao tema, buscando argumentos na teoria econômica para identificar quais as dimensões que seriam importantes para a qualidade de vida de uma pessoa. Mais que identificar essas dimensões, procuramos estabelecer alguma forma de medida que nos permita avaliar as condições para se alcançar bem-estar.

Nosso objetivo é contribuir para a realização de diagnósticos da qualidade de vida através da construção de índices multidimensionais. Pretendemos apresentar indicadores de desempenho econômico e social passíveis de serem utilizados na avaliação da eficiência de políticas públicas na geração de bem-estar e de qualidade de vida.

A tentativa de mensuração aqui apresentada procura abarcar também a desigualdade, considerada como um elemento de influência negativa sobre a qualidade de vida. As desiguais condições de acesso a bens e serviços e as oportunidades para a vida plena são avaliadas ao se comparar indicadores sintéticos de bem-estar para diferentes dimensões, confrontando os resultados obtidos pelas localidades em análise.

A forma como se propõe construir tais indicadores procura também identificar o efeito da desigualdade entre os habitantes de uma mesma localidade. Se uma determinada localidade

apresenta uma renda média elevada não significa que todos os seus residentes teriam essa oportunidade. Podem existir residentes com rendimentos muito altos e outros até sem renda alguma. Para que os indicadores pudessem expressar situações como esta, adotamos uma perspectiva multidimensional para a qualidade de vida, tal qual a uma proposta de Amartya Sen (1997; 2000).

As informações foram obtidas da componente amostral do Censo de 2010, que denominamos como Microdados do Censo. Os dados foram submetidos a três conjuntos de tratamentos, inspirados em trabalho similar realizado para os estados do México por Foster et.al. (2003). O primeiro tratamento é a generalização de Sen aplicada aos dados de cada dimensão. Este procedimento consiste, basicamente, na sensibilização dos dados à desigualdade de sua distribuição, utilizando o índice de Atkinson como medida de desigualdade. Assim como o Índice de Gini, valores próximos de 1 para o Índice de Atkinson expressam maior presença de desigualdade enquanto valores próximos de zero, menor.

O segundo tratamento é a geração de subíndices através da abordagem *fuzzy* aos dados generalizados. A abordagem *fuzzy* fornece o ordenamento dos municípios em cada uma das dimensões assim como permite a análise da posição relativa de cada município em termos do índice sintético, resultante da agregação dos subíndices através da sua média geométrica, sendo que cada subíndice pode ser considerado uma medida de bem-estar em cada dimensão. O terceiro procedimento envolve o georreferenciamento dos índices, permitindo análise da distribuição espacial da qualidade de vida e das desigualdades no território e, que neste capítulo, apresentamos em dois mapas.

O capítulo apresenta três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira apresenta o referencial teórico adotado para a construção dos indicadores. A segunda seção destaca as qualidades buscadas para índices de bem-estar social e para a desigualdade e na seção seguinte, apresentamos a metodologia, descrevendo os dados utilizados e o tratamento realizado para gerar os subíndices representativos de cada dimensão.

As considerações finais apresentam reflexões acerca das características das privações presentes aos municípios brasileiros, que podem ter sido agravadas pela presença da desigualdade, a despeito da relativa redução da pobreza na última década. Buscamos contribuir para a geração de instrumentos que permitam identificar diferentes aspectos das privações da liberdade alteradas pela presença de desigualdades em dimensões diversas da vida do cidadão. Nesse sentido, acreditamos que a proposta possa ser considerada uma contribuição às

metodologias de diagnóstico econômico e social necessárias ao desenho de políticas públicas de desenvolvimento humano.

2. Referenciais para a análise da qualidade de vida e da desigualdade: a abordagem das capacitações

Amartya Sen e Martha Nussbaum são os representantes mais significativos da abordagem das capacitações, compartilhando referenciais teóricos e críticas ao utilitarismo. Para Nussbaum (2011, p.18-20), haveria ao menos cinco grandes características da abordagem. A primeira seria a de se considerar “cada pessoa com um fim”, não apenas no sentido de se identificar o bem-estar total ou médio disponível a cada um, mas ao se considerar também as oportunidades disponíveis a cada pessoa. Nesse sentido, a abordagem estaria “centrada nas escolhas ou na liberdade”, porém, não as escolhas teorizadas a partir de funções de utilidade marginal, tais como as apregoadas pela teoria econômica convencional. As escolhas deveriam ser possíveis a partir de um conjunto de oportunidades ou liberdades que devem ser garantidas ou promovidas, a partir de diferentes conquistas de capacidades (*capability achievements*) que são distintas entre as pessoas, não apenas na quantidade, mas também na qualidade, evidenciado que a abordagem é também “pluralista em relação a valores”.

A abordagem também seria marcada pela sua preocupação com a “injustiça social e a desigualdade”, especialmente aquelas associadas à discriminação ou marginalização; o que levaria ao quinto ponto, que para Nussbaum é essencial: a decorrência lógica da aplicação da abordagem para análise da realidade social é a sua contrapartida em termos de políticas públicas, atribuindo aos governos “tarefas urgentes para a promoção da qualidade de vida para todas as pessoas”.

Similarmente, para Sen (1980, 1992, 2000b), a principal característica da abordagem é seu foco na análise do que as pessoas são efetivamente capazes de fazer ou de ser. Estes possíveis “ser e fazer” (*being and doing*) são chamados de “funcionamentos” (*functionings*) e, tomados em conjunto, são os atributos que tornam a vida valiosa. Para compreender a perspectiva das capacitações é necessário fazer uma distinção entre funcionamentos, realizações (*achieved functionings* ou *achievements*) e capacitações (*capabilities*). Um exemplo particularmente esclarecedor de Sen é a comparação entre uma pessoa que está faminta e outra que está jejuando. Ambas se encontram na mesma situação em termos de funcionamentos na

dimensão da nutrição, mas não apresentam as mesmas *capabilities*, posto que a primeira não tem escolha e a segunda sim.

Parafraseando o exemplo de Sen, um morador do centro de São Paulo, que demora mais de uma hora para sair de seu domicílio e chegar ao trabalho, e outro morador de um município periférico, como Francisco Morato, que demora o mesmo tempo para se deslocar para o trabalho, encontram-se nas mesmas condições de funcionamentos, mas não apresentam as mesmas *capabilities*. Suas realizações (*achieved functionings*) são distintas, determinadas por diferentes realidades que não permitem as mesmas condições de escolha.

Para Sen, assim como para Nussbaum, a justiça e o desenvolvimento devem ser concebidos a partir das oportunidades efetivas que cada um tem para agir e realizar atividades que queiram, de acordo com suas intenções do que se quer ser. A distinção entre realizações e capacitações é, portanto, a diferença entre o realizado e o efetivamente possível, ou seja, as conquistas de um lado e as liberdades ou opções válidas para se poder optar, de outro. (SEN, 1996; ROBEYNS, 2005)

Deste ponto de vista, viver pode ser visto como um jogo de funcionamentos inter-relacionados, e assim, as realizações das pessoas são vetores de seus funcionamentos. Os funcionamentos relevantes variam de acordo com necessidades elementares como adequada nutrição, bom estado de saúde, mortalidade prematura, ou realizações mais complexas, como ser feliz ou ter autorrespeito. A capacidade de realizar funcionamentos (*capability to function* ou *opportunities*), que representa as diversas combinações de funcionamentos que uma pessoa pode realizar, reflete a liberdade da pessoa em levar um tipo de vida ou outro (SEN, 1996; 1997).

Apesar de Nussbaum (2011) sugerir que a abordagem das capacitações deva ser considerada como uma única abordagem, relativamente unificada para um conjunto amplo de questões envolvendo a qualidade de vida e a justiça social, ela identifica ao menos duas versões, decorrentes dos diferentes objetivos gerais perseguidos por ela e por Sen. Em sua versão, a abordagem das capacitações é utilizada na construção de uma teoria de justiça social, estabelecendo, portanto, um conjunto de direitos fundamentais em uma lista que ela denomina de *Central Capabilities*. Ainda segundo Nussbaum, a preocupação inicial de Sen era utilizar as capacitações como o espaço mais pertinente de comparação e de avaliação da qualidade de vida em parte, buscando contribuir para uma nova direção do debate de desenvolvimento. Em consequência dessa preocupação, Sen não chega a estabelecer uma lista de capacidades

fundamentais, ou uma forma de contabilizar a justiça social, embora reconheça que algumas dimensões sejam essenciais, tais como a saúde e a educação⁴⁸.

Segundo Robeyns (2005, p. 94), a abordagem das capacitações não é uma teoria que explique a pobreza, a desigualdade ou o bem-estar, embora seja utilizada para avaliar diversos aspectos destes. É um amplo quadro normativo para a estimativa e a avaliação do bem-estar individual, dos arranjos sociais, do desenho das políticas e de propostas de mudança social. Salienta assim, tal como Nussbaum, as várias possibilidades de utilização do conceito e sistematiza as diferenças entre Sen e Nussbaum da seguinte forma: Nussbaum estaria utilizando a abordagem das capacitações dentro de uma perspectiva legal-moral-política, com o objetivo de estabelecer uma lista de “capacitações centrais” passíveis de serem incorporadas em todas as constituições (ROBEYNS, 2005, p.103). Seu trabalho⁴⁹, portanto, mostra-se universalista, com pretensões mais pragmáticas que a abordagem de Sen.

Ainda segundo Robeyns (2005), a questão inicial de Sen, “igualdade de que?” (SEN, 1980), se encontra inserida na filosofia política liberal e se apresenta como um contraponto às concepções Rawlsianas de recursos ou utilidade. De tal feita, Sen desenvolve um trabalho empírico, aplicado sobre pobreza e miséria em países em desenvolvimento, discutindo a escolha social e o desenvolvimento. Nas palavras de Robeyns (2005, p.104), os trabalhos de Sen sob a perspectiva das capacitações mostram-se “mais sintonizados com aplicações empíricas quantitativas e com a medição”, fornecendo recursos interpretativos para alternativas de medidas para a qualidade de vida que permitam ampliar o debate do desenvolvimento humano.

Esta breve apresentação a abordagem das capacitações indica a compreensão presente ao longo do capítulo de que a expansão da liberdade é tanto um meio quanto um fim para o desenvolvimento, pois as capacitações das pessoas dependem de disposições econômicas, sociais e políticas. Esta expansão deve ser dos diversos e inter-relacionados componentes da liberdade. O Estado não deve apenas fornecer programas, mas sim fortalecer e proteger as capacitações humanas (SEN, 2000b; NUSSBAUM e SEN, 1996). O desenvolvimento de um país, então, é considerado como um processo de eliminação de privações de liberdades, já que as liberdades e direitos desenvolvidos também contribuirão para o progresso econômico.

A despeito das diferenças entre as versões apresentadas, admite-se a possibilidade de estabelecer uma medida de qualidade de vida a partir de indicadores de bem-estar, apoiada em Sen (1980, 1992, 2000b) e que, construída a partir da abordagem das capacitações, permita

⁴⁸ Para uma discussão mais profunda da diferença entre estas versões, veja-se o quarto capítulo de Nussbaum (2011) “Fundamental Entitlements”.

⁴⁹ Veja-se, por exemplo, “Beyond the social contract: capabilities and global justice” (NUSSBAUM, 2004)

também parâmetros de avaliação suficientemente abrangentes para contribuir para a justiça social, aproximando-se também da concepção de Nussbaum (2004; 2011).

Realizada a reflexão sobre o alcance e pertinência da abordagem de capacitações, resta estabelecer uma concepção suficientemente ampla para o bem-estar, capaz de abarcar as preocupações que norteiam este capítulo. Nas palavras do próprio Sen (2001, p.79), a “asserção é de que os funcionamentos são constitutivos do “estado” de uma pessoa, e uma avaliação do bem-estar tem que assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes”.

Considerando-se que as capacitações (*capabilities*) representam várias combinações de funcionamentos, compreendidos como sendo estados e ações (*beings and doings*), evidencia-se a importância da abordagem das capacitações para a proposição e análise de políticas de desenvolvimento social. Se os funcionamentos realizados constituem o bem-estar, então a capacidade para realizar funcionamentos será a liberdade do indivíduo, que pode ser entendida como sendo as oportunidades reais (ou substantivas), para obter bem-estar. A outra relevância da abordagem para o desenvolvimento social reside na premissa dela derivada de que o próprio bem-estar realizado depende da capacidade de realizar funcionamentos, isto é, funcionamentos que estão ao alcance de um indivíduo independentemente de como o bem-estar é caracterizado (SEN, 2001, p. 80-81). A capacitação (*capability*), portanto, é um reflexo das oportunidades que cada indivíduo possui para realizar funcionamentos e que, intrinsecamente, está associada com a liberdade de escolha dentre vidas possíveis para realizar bem-estar.

A relação entre o bem-estar e a liberdade de escolha, porém, não é muito clara. Se dentre um conjunto limitado de alternativas, há uma escolha por A, houve liberdade. No entanto, se no conjunto de alternativas não se encontra uma possibilidade que seja almejada pelo indivíduo, haveria liberdade de escolha que geraria bem-estar?

Inquietações como essas foram enfrentadas pelo próprio Amartya Sen (1985, apud Nussbaum, 2011) ao buscar a distinção entre o “*well-being freedom*” (liberdade de agente) e o “*agency freedom*” (liberdade de agência). Sen (1985) se preocupa em estabelecer a diferença entre as liberdades para o bem-estar individual, avaliados na esfera da pessoa, das liberdades que são também associadas ao bem-estar individual, mas que refletem condições de escolhas e que não são determinadas pelas suas próprias compreensões do que é bom ou desejável. Sua preocupação deriva da tentativa de rejeitar as concepções utilitaristas de bem-estar, que se apoiam na concepção de satisfação de desejos onde o bem-estar resulta da satisfação de preferências, supondo preferências ordenadas hierarquicamente, permitidas por diferentes condições, ou consciência do mundo. A rejeição se refere também às concepções de bem-estar

como estados desejáveis ou estado agradável de consciência (também associado ao bem-estar hedonista). Nas palavras de Sen (apud Nussbaum, 2011, p.199)

A person's "agency freedom" refers to what the person is free to do and achieve in pursuit of whatever goals or values He or she regards as important. A person's agency aspect cannot be understood without taking note of his or her aims, objectives, allegiances, obligations, and – in a broad sense – the person's conception of the good. Whereas well-being freedom is freedom to achieve something in particular, viz., well-being, the idea of agency freedom is more general, since it is not tied to any one type of aim. Agency freedom is freedom to achieve whatever the person, as a responsible agent, decides he or she should achieve. That open conditionality makes the nature of agency freedom quite different from that of well-being freedom, which concentrates on a particular type of objective and judges opportunities correspondingly.

No entanto, segundo Nussbaum (2011, p. 197-199), a tentativa de distinção é obscura e gera dúvidas, sobretudo no que se refere a concepção de liberdade, dificultando o estabelecimento de diretrizes efetivas para ações promotoras de qualidade de vida. A opção de Nussbaum é concordar com Sen na tentativa de avançar para além das concepções de bem-estar como estados mentais ou como satisfação de desejos, mas sem buscar distinguir a liberdade de agência (*agency freedom*) da liberdade do agente (associado ao *well-being freedom*), encarando a liberdade como parte constitutiva do bem-estar.

O embate teórico sumariamente colocado encontra-se longe do consenso e embora seja um tema importante para a economia do bem-estar, dificulta o alcance de objetivos pontuais como o de se buscar medidas de qualidade de vida. Nesse sentido, resgata-se da controvérsia o ponto comum entre os dois autores: a importância da liberdade para fazer ou não fazer algo, inserindo a liberdade como uma das dimensões do bem-estar e, portanto, da qualidade de vida.

Ao se adotar esta perspectiva ampla de bem-estar surgem implicações sobre as decisões de políticas de desenvolvimento social. A percepção de bem-estar de cada um pode não ser passível de síntese e requer esforços metodológicos que caminham na direção das pesquisas sobre valores percebidos e buscados. Embora necessária, trata-se de um desafio complexo que foge ao escopo deste capítulo, mas que permanece na agenda das preocupações de seus autores.

Seja em uma perspectiva ampliada, incorporando percepções, ou em uma mais restrita, mais favorável à métrica, haveria dificuldades e questionamentos sobre a eficácia de políticas de distribuição de renda, envolvendo implicações teóricas a respeito de como são tomadas as decisões individuais. Acredita-se, porém, que a controvérsia sobre as medidas de qualidade de vida persistiria em qualquer opção de abordagem adotada, posto que o consenso existente é de que a escolha de medidas de bem-estar, qualidade de vida ou de políticas sociais envolvem, pelo menos em certo grau, juízos de valor.

Neste sentido, os questionamentos enfrentados por todos aqueles que pretendem estabelecer medidas de qualidade de vida são eles próprios resultados de escolhas normativas, sendo necessário, portanto, definir: (a) a escolha de indicadores, ou as dimensões da qualidade de vida que devem ser buscadas; (b) os critérios de coleta e ponderação destes indicadores; o que nos leva a questão central; (c) qual abordagem teórica adotar.

Pelo exposto anteriormente, a abordagem das capacitações, seja na perspectiva de Sen, seja na de Nussbaum se mostra como a abordagem teórica adequada aos objetivos aqui perseguidos, condicionando a escolha de indicadores e critérios de tratamento aos dados.

3. As propriedades buscadas para os indicadores

Foster et al. (2003) apresentam uma série de índices paramétricos de desenvolvimento humano, que incluem o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, assim como um conjunto de índices sensíveis à distribuição dos seus elementos, que satisfazem todas as propriedades básicas, evidenciadas pela literatura, requeridas para índices deste tipo. Os autores também apresentam um conjunto de oito propriedades que deveriam ser apresentadas por índices de desenvolvimento humano. Três delas são relacionadas às características de funções de bem-estar social de uma única dimensão: a simetria da população, a invariabilidade em caso de reprodução e a monotonicidade (SEN, 1997).

Outras três das propriedades estão associadas aos níveis de vida no espaço da renda: a homogeneidade, a normalização e a continuidade da função de desenvolvimento humano. A propriedade de simetria nas dimensões é um critério de agregação que permite que dimensões de diferentes escalas possam ser comparadas sem mudança no seu peso relativo. A oitava propriedade, a consistência nos subgrupos, garante que um aumento na média de um subgrupo que compõe o índice, conquanto a média dos demais subgrupos permaneça constante, permita um aumento na média do nível do desenvolvimento. Estas oito propriedades citadas, de forma sumária, estão presentes no cálculo do IDH, mas não conseguem informar sobre a distribuição dos dados no interior dos subgrupos. Índices como o IDH não refletiriam penalizações (ou privações) decorrentes da presença de disparidades na distribuição dos componentes, derivando daí a estratégia denominada de generalização de Sen.

Supondo $W(x_i)$ o bem-estar associado à distribuição de x_i , sendo $\mu(x_i)$ a média da distribuição de x_i , e assumindo que $W(x_i)$ seja linearmente homogênea, normalizada e

contínua, então para atender ao princípio de transferência⁵⁰, uma distribuição desigual, expressa por elevados índices de desigualdade, acarretaria em uma perda de bem-estar social. Formalmente, quando houvesse desigualdade,

$$W(x^n) \leq W(\mu(x_1), \dots, \mu(x_n)) \quad (\text{Equação 1})$$

Para que a medida de bem-estar social seja sensível a desigualdade da distribuição,

$$W(x_i) = \mu(x_i)[1 - I(x_i)] \quad (\text{Equação 2})$$

sendo $I(x_i)$ um índice de desigualdade.

Se nesta fórmula de nível de bem-estar social, for adotado para $I(x_i)$ o Índice de Gini, obtém-se o padrão de bem-estar social de Sen, conhecido também como Generalização de Sen. Na presente proposta de mensuração, optamos pelo Índice de Desigualdade de Atkinson para $I(x_i)$ porquê, tal como sugerido por Foster et ali (2003), a forma de cálculo do Índice de Gini não atenderia plenamente ao critério de consistência no subgrupo.

O índice proposto apresenta, portanto, as seguintes características em termos de procedimentos:

- i. as dimensões são as mesmas do IDH (educação, renda, saúde) acrescidas as dimensões de habitação, infraestrutura e acesso a informação;
- ii. as unidades de análise são os municípios, mas em municípios maiores, é possível desagregar até o nível dos bairros;
- iii. os índices de cada dimensão (subgrupos) são calculados de acordo com a generalização de Sen;
- iv. os índices de cada subgrupo, para cada município, são agregados em um indicador de desenvolvimento humano por meio da média geométrica dos subgrupos obtidos.

Deve-se destacar que a classe de índices obtidos se mostra sensível à desigualdade de seus componentes. Ao se adotar a média geométrica para a agregação final, o nível de desenvolvimento é expresso por um índice que também atende ao critério de consistência nos subgrupos. A aplicação da generalização de Sen, utilizando-se o índice de Atkinson como

⁵⁰ O princípio das transferências, ou a condição de Dalton-Pigou afirma que a transferência de rendimentos do indivíduo que detém maior rendimento para o indivíduo que detém o menor rendimento desde que não haja mudanças na escala de rendimentos, deve gerar uma redução da desigualdade.

medida de desigualdade permite que se apresente simultaneamente a propriedade de consistência no subgrupo e sensibilidade à desigualdade.

A nossa proposta de índice vai um pouco além dos índices de Foster et al. (2003), pelos seguintes motivos: (a) permite análises de universos geográficos menores; (b) engloba mais dimensões da qualidade de vida, ampliando assim o rol de variáveis analisadas (c) utiliza o Índice de Atkinson para a distribuição dos componentes de cada dimensão, não apenas para a renda, como no caso do IDH ajustado (RDH, 2010); (d) ao utilizar dados censitários permite que seja reproduzido nos anos entre os Censos a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que mantém o mesmo tipo de dados, critérios de ponderação e amostragem do Censo anterior, permitindo as mesmas informações com maior nível agregado⁵¹ (municípios de regiões metropolitanas, por exemplo).

4. A construção do índice sintético de qualidade de vida

O primeiro esclarecimento acerca da construção do Índice é o conjunto informacional selecionado, sumarizado no

Quadro 1. Na sequência, as dimensões são discutidas, assim como a forma de estabelecimento dos seus respectivos indicadores.

Quadro 1: Dimensões do ÍNDICE e as variáveis utilizadas

Dimensão	Indicador	Variáveis do Censo 2010 (a)
Renda	Rendimento domiciliar <i>per capita</i>	- Rendimento domiciliar (domicílio particular) per capita em julho de 2010 (v6525)
Educação	Número de anos de estudo de pessoas com 14 anos ou mais	- Curso que frequenta (v0629) - Série/ano que frequenta (v0630) - Série que frequenta (v0631) - Curso mais elevado que frequentou (v0633) - Conclusão do curso (v0634) - Frequenta escola ou creche (v0628)
Sobrevida (saúde)	Número de filhos vivos daqueles que tiveram filhos	- Total de filhos tidos (V6800) - Total de filhos nascidos vivos que estavam vivos (V6643) - Total de filhos nascidos vivos (V6633) - Total de filhos nascidos mortos (V6693)

⁵¹ Uma das características buscadas para o índice sintético é a reprodutibilidade. A observância a este critério reduziu o escopo do índice, que não compreende dimensões subjetivas, limitação esta presente também no IDH.

Dimensão	Indicador	Variáveis do Censo 2010 (a)
Habitação	Condições de habitação	<ul style="list-style-type: none"> - Tipo de espécie (v4002) - Domicílio, condição de ocupação (v0201) - Material predominante, paredes externas (v0202) - Número de banheiros de uso exclusivo (v0205) - Existência de sanitário ou buraco para dejeções (v0206) - Densidade de moradores por cômodo (v0203) - Densidade de moradores por dormitório (V0204)
Infraestrutura	Condições de infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> - Forma de abastecimento de água (V0208) - Tipo de canalização (V0209) - Tipo de escoadouro (V0207) - Coleta de lixo (V0210) - Iluminação elétrica (V0211) - Existência de linha telefônica instalada (V0218)
Acesso a informação	Possibilidades de acesso a informação	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de rádio (V0213) - Computador com acesso à internet (V0220) - Existência de computador (V0220) - Existência de televisor (V0214)

Fonte: Microdados do Censo de 2010 – Documentação –Layout – IBGE. Notas: (a) Utilizou-se o software estatístico SPSS para a extração dos dados do formato ASCII e o Stata 11 para o tratamento do banco de dados obtido. A forma de estabelecimento dos subíndices destas dimensões é descrita ao longo do texto.

4.1 A dimensão da renda

A dimensão renda foi estabelecida utilizando os dados dos rendimentos totais de cada domicílio particular dividido pelo número de moradores do mesmo. Obtidos o rendimento domiciliar per capita de cada domicílio da amostra, este dado foi submetido a uma transformação monotônica, por meio da aplicação de uma transformação logarítmica, com vistas a se reduzir a dispersão dos dados. Este tratamento segue a sugestão de Sen (2000a, p. 802), que, ao avaliar o IDH, alerta para o fato de que, havendo rendimentos decrescentes da renda – como é de se supor quando haveria desigualdade na distribuição –, os efeitos seriam sentidos no nível dos indivíduos. Ao invés de usar a transformação monotônica da renda média nacional, mais adequado seria usar o logaritmo dos rendimentos no nível individual e depois agregá-los pela média geométrica (generalização das médias). Nesse sentido, para se gerar o indicador da dimensão renda, realizou-se o logaritmo da renda domiciliar per capita para cada domicílio, doravante denominado apenas de log da renda.

O log da renda é submetido a novo tratamento, que é a transformação em um índice *fuzzy*, de acordo com a formulação:

$$Fr = \frac{\log r - \text{Min} \log r}{\text{Max} \log r - \text{Min} \log r} \quad (\text{Equação 3})$$

Onde:

Fr = índice *fuzzy* para o log da renda;

Log r = log da renda;

Min = mínimo valor;

Max= máximo valor.

Os valores máximos e mínimos (“postos móveis”) devem ser buscados entre todas as observações em análise. Em outras palavras, se o interesse é analisar os municípios de um determinado estado, os máximos e mínimos valores devem ser os referentes aos observados no estado, tornando os índices *fuzzy* comparáveis entre os municípios do estado. Se o universo de análise for o país, então os pontos têm que ser buscados em todo o país. Por fim, o *fuzzy* do log da renda recebe o último tratamento que é a generalização de Sen, utilizando-se o Índice de Atkinson como medida de desigualdade.

Para a aplicação da “generalização de Sen”, obtendo-se subíndices de bem-estar por dimensão e por município em cada estado ou em cada região metropolitana. Na sequência, são calculados os valores médios⁵² da distribuição e a “generalização de Sen” para as dimensões, utilizando-se o índice de Atkinson como expressão de desigualdade.

$$I(r) = \bar{r}(1 - A_r) \quad (\text{Equação 4})$$

sendo:

$I(r)$ = o indicador de bem-estar da dimensão r ou simplesmente subíndice da dimensão;

\bar{r} = é a média aritmética da variável r ;

A_r = índice de desigualdade de Atkinson, para a distribuição de r .

⁵² Os índices de desigualdade de Atkinson e as médias das várias distribuições foram calculados pelo software Stata 11.

A variável r , para o caso da dimensão da renda é o índice *fuzzy* do log da renda e no caso da educação, descrita a seguir, é o índice *fuzzy* do log dos anos de escolaridade dos maiores de quatorze anos.

4.2 A dimensão da educação

A mesma justificativa apresentada para a transformação logarítmica da renda é utilizada para o tratamento dos indicadores obtidos de educação. Consideraram-se apenas os anos de estudo daqueles com 14 anos ou mais pois esta seria a idade que deveria compreender ao menos a escolaridade formal estabelecida na Constituição de 1988, que envolveria o ensino fundamental, os antigos primário e ginásio, ou como em algumas classificações, da primeira à oitava série. Mesmo que se considere que houve uma mudança de abrangência no total de anos do ensino fundamental, que passou a compreender nove anos de estudo, a idade suposta para se completar este ciclo continua sendo a de quatorze anos, porque desde 2012 o ingresso no ensino fundamental ocorre aos seis anos e não mais aos sete como ocorria anteriormente.

Aplica-se a transformação monotônica aos dados, ou seja, o logaritmo dos anos de estudo, e na sequência, obtém-se o índice *fuzzy* para o logaritmo da escolaridade. O índice *fuzzy* é submetido à generalização de Sen e obtém-se o indicador de bem-estar da dimensão de educação, ou simplesmente o subíndice de educação.

4.3 A dimensão da sobrevivência (saúde)

Para gerar indicadores de saúde, houve dificuldades relacionadas à agregação e como se pretendia obter subíndices desagregados, admitiu-se a premissa simplificadora de que um município com mínimas condições de saúde apresentaria uma taxa elevada de sobrevivência entre os nascidos. Assim, criou-se um indicador de “sobrevivência”, composto pela taxa de sobrevivência dos filhos vivos daqueles que tiveram filhos, calculada subtraindo do total de filhos tidos aqueles natimortos e que faleceram antes da pesquisa amostral do Censo.

O indicador de sobrevivência seria definido por

$$Sobrevivencia = 1 - \left(\frac{natimortos}{filhostidos} + \frac{mortos}{filhostidos} \right) \quad (\text{Equação 5})$$

ou

$$\text{Sobrevivência} = 1 - (\text{tnati} + \text{tmort})$$

(Equação 6)

Onde:

tnati = a taxa de filhos que nasceram mortos em relação ao total de filhos tidos,

tmort = a taxa de morte de filhos que nasceram vivos em relação ao total de filhos tidos.

Este indicador de sobrevivência, embora represente uma simplificação muito grande das condições de saúde, permite o cálculo da desigualdade, e desta forma, viabiliza a geração de um indicador de bem-estar, sensível à presença de desigualdade, que possa refletir esta condição para um universo geográfico menos agregado. Ao se estabelecer a esperança de vida ao nascer, o menor nível de agregação seria o município e o índice de bem-estar da dimensão teria que ser apresentado para os estados ou grupos de municípios. Para efeito de ilustração, poder-se-ia estabelecer a esperança de vida ao nascer em cada município, considerar os dados municipais e estabelecer um índice de bem-estar para a saúde dos estados, solução esta adotada por Foster et al. (2003) para o caso do México. De acordo com as justificativas apresentadas anteriormente, privilegiou-se um menor nível de desagregação, apesar da perda de complexidade da variável criada.

4.4 A dimensão da habitação

A dimensão da habitação, assim como a dimensão de infraestrutura e meio ambiente a foram incluídas no Índice por serem consideradas variáveis que não apenas afetam a qualidade de vida do cidadão, mas cuja dinâmica é também afetada por ela. Esta dinâmica, que tende a acompanhar a atividade econômica e a evolução social favorece movimentos populacionais que podem gerar um crescimento populacional localizado e, conseqüentemente, uma escassez de habitações. Para suprir a necessidade de moradias, há um aumento na área urbana, geralmente com falta de infraestrutura devido à falta de recursos para a administração da cidade. Neste contexto surgem as favelas, os cortiços e casas precárias da periferia; que podem se constituir de forma precária, ocasionando pressões sob os recursos naturais, poluindo a água o solo favorecendo a ocorrência de efeitos ad normalmente, constituídas por uma ou mais edificações construídas em lote urbano cujo acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias, circulação e infraestrutura, no geral, são precários. Isto pode ocasionar a poluição da água devido às condições precárias de saneamento, culminando em doenças que afetam

diretamente a qualidade da vida. (ABIKO, 1995 e ZMITROWICZ, 2002). Por estes motivos, entendemos que indicadores que buscam expressar estas condições de vulnerabilidade podem ser considerados indicadores de privações passíveis de incorporar um índice de qualidade de vida.

A dimensão de habitação é expressa por um subíndice obtido diretamente dos Microdados do Censo de 2010. Construído no intuito de diagnosticar os problemas habitacionais, o Índice de Vulnerabilidade Habitacional (IVH) busca captar dois grandes problemas de adequação da moradia: as condições físicas e a questão de coabitação/densidade familiar. Como a maior parte das variáveis disponibilizadas nos Microdados do Censo é oriunda de perguntas qualitativas, optou-se por transformá-las quantitativamente por meio do seguinte critério binário arbitrário: a ausência (zero) ou não (um) de vulnerabilidade para cada um dos atributos das variáveis selecionados para análise do domicílio, conforme Quadro a seguir.

Quadro 2 - Critérios para qualificação e quantificação da vulnerabilidade habitacional

Variáveis	Características da variável e imputação de valor	
	Não Vulnerável (valor = 0)	Vulnerável (valor = 1)
Espécie de unidade visitada (v4001)	Domicílio particular permanente ocupado;	Domicílio particular improvisado e Domicílio coletivo com morador
Tipo de espécie (v4002)	Casa, apartamento, asilo, orfano e similares, hotel, pensão e similares, penitenciária, presídio ou casa de detenção (a)	Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco; oca ou maloca; tenda ou barraca; dentro de estabelecimento; em vagão, trailer ou gruta; alojamento de trabalhadores e outros tipos não classificados.
Condição de ocupação (V0201)	Próprio (pago ou pagando) ou alugado	Cedido por empregador ou cedido de outra forma e outra condição não classificada.
Material predominante das paredes externas (V0202)	Alvenaria com ou sem revestimento, madeira apropriada para construção.	Taipa revestida, não revestida, madeira aproveitada, palha, outro material ou sem parede.
Banheiros de uso exclusivo (V0205)	Maior ou igual a um.	Nenhum.
Existência de sanitários (V0206)	Sim.	Não.
Densidade de morador por cômodo (V6203)	Um.	Mais do que um.
Densidade de morador por dormitório (V6204)	Até dois moradores.	Mais do que dois.

Fonte: Kuwahara (org), 2013 e Microdados do Censo 2010 – IBGE

Nota: (a) “penitenciária, presídio ou casa de detenção” não foram considerados vulneráveis, mesmo que seus habitantes estejam em situação vulnerável, são moradores temporários de domicílios. O percentual destes domicílios, porém, não é significativo e outras condições de vulnerabilidade tampouco puderam ser investigadas em detalhes. Caberia aqui um outro estudo específico deste tipo de domicílio e de seus moradores.

Por meio da pontuação dessas sete variáveis, obtemos uma pontuação para cada domicílio nos sete aspectos:

vul1 = espécie e tipo da unidade visitada;

vul2 = condição de ocupação do domicílio;

vul3 = material predominante nas paredes;

vul4 = banheiros;

vul5 = sanitários;

vul6 = densidade de moradores por cômodo;

vul7 = densidade de dormitório.

A somatória dos pontos (chamada de *SVH*) está compreendida entre zero e sete, sendo zero a ausência total de vulnerabilidade e sete a vulnerabilidade absoluta. O *IVH* expressa a

distribuição da vulnerabilidade presente nos n domicílios de cada localidade i foi calculado como:

$$IVH_i = \frac{SVH}{7} \quad (\text{Equação 7})$$

A pontuação atribuída para cada indicador se transforma em um índice de vulnerabilidade onde valores maiores indicam maior vulnerabilidade. A sensibilização à desigualdade é realizada pela utilizando-se o indicador de vulnerabilidade de cada domicílio em comparação à média e à disparidade no município. O IVH, portanto, ordena as localidades em análise em termos de melhores ou piores condições, arbitradas de acordo com os critérios apresentados no quadro, aproximando-o de um índice *fuzzy*.

4.5 A dimensão da Infraestrutura e meio ambiente

A qualidade ambiental mostra-se afetada pelos efeitos de inúmeros processos, desde as dinâmicas demográfica, econômica e social até heranças culturais. Nos centros urbanos, em particular, as fontes de degradação ambiental são diversificadas e apresentam efeitos cruzados, como por exemplo, o caso da poluição do ar, provocada tanto por indivíduos com seus milhões de automóveis, quanto por indústrias. Fontes difusas de degradação constituídas por inúmeros agentes individuais têm seu controle dificultado também pelo problema da sua área de influência. Afinal, a degradação do meio ambiente pode ter sua fonte geradora em determinada localidade e seus efeitos serem sentidos em outra região. Uma complicação decorrente desta dificuldade analítica é que a definição de área de influência, requerida por um estudo de impacto ambiental, necessariamente envolve uma escolha geográfica que, em última instância, é uma escolha indireta sobre “qual população” privilegiar ou afetar (TORRES, 2000), afinal, o problema ambiental é indissolúvel do problema urbano.

Assim, não apenas devido à dificuldade de obter dados desagregados, mas também pelos efeitos cruzados que uma infraestrutura urbana exerce sobre a dimensão ambiental, optou-se por conceber um indicador dessa dimensão que expressasse de forma conjunta, embora simplificada, as condições de infraestrutura e meio ambiente. Para esta concepção interdependente e conjunta, utilizou-se a abordagem sugerida por Haroldo da Gama Torres (2000) presente na categoria de risco ambiental.

O risco ambiental, “ao contrário da categoria impacto, revela de forma muito aguda as principais ambiguidades inerentes aos processos de decisão em torno da questão ambiental”

(TORRES, 2000, p. 57). A categoria risco, ademais, mostra-se suficientemente flexível para abarcar mudanças nas percepções do que é risco, sem a necessidade de vinculá-lo a um projeto ou a uma ação específica, permitindo adequar-se melhor à disponibilidade de fontes de informação ambiental. Esta categoria também permite explicitar o fato de que “conflitos e embates são inerentes à determinação do que são problemas ambientais, bem como na delimitação de áreas de risco e na definição de parâmetros e padrões” (TORRES, 2000, p. 57).

Do ponto de vista da expressão sintética da dimensão ambiental, porém, abarcar a concepção de risco ambiental implicaria na utilização de fontes primárias de dados, com pesquisas de campo e modelos de interpretação da percepção da variável ambiental. Considerando-se que este tipo de esforço metodológico é necessário, mas compromete a reprodutibilidade do índice, buscou-se estabelecer uma associação entre situações de maior risco ambiental que promoveriam condições de vulnerabilidade. De tal feita, utilizaram-se os mesmos procedimentos propostos para a geração do IVH anteriormente descrito, estabelecendo um índice de infraestrutura com informações acerca das características dos aparatos urbanos e das moradias, disponíveis nos Microdados do Censo, que poderiam exercer pressão sobre os recursos hídricos e solo. Embora a poluição do ar seja um dos itens mais obviamente associados à deterioração da qualidade de vida em grandes metrópoles, não se mostrou passível de sistematização de tal forma a incorporar um índice que se pretende reproduzível, desagregado e ao mesmo tempo instrumento de comparação entre localidades distintas.

Em relação aos aspectos ambientais e de infraestrutura, a hipótese subjacente à criação do indicador é de que a precariedade nas moradias esteja relacionada às condições inadequadas, ampliando a probabilidade de riscos e danos aos seus moradores, que se encontrariam em condição vulnerável. A questão do acesso à infraestrutura urbana é trabalhada na forma do Índice de Vulnerabilidade em Infraestrutura e Meio Ambiente (IVIMA) que busca captar os aspectos relacionados à infraestrutura estrita como acesso a luz elétrica e a telefone fixo, assim como aqueles que mais impactam o meio-ambiente e a saúde como existência coleta de lixo, água encanada, sanitário e esgotamento sanitário. Assim como o IVH, o IVIMA foi construído arbitrando critérios binários de vulnerabilidade a aspectos da infraestrutura (vide quadro a seguir).

Quadro 3. Critérios para qualificação e quantificação da vulnerabilidade de infraestrutura e meio ambiente

Variáveis do Censo 2010	Características da variável e imputação de valor	
	Não Vulnerável (valor = 0)	Vulnerável (valor = 1)
Forma de abastecimento de água (v0207)	Rede geral.	Poço ou outro tipo.
Tipo de canalização (V0208)	Canalizada em pelo menos um cômodo, canalizada só na propriedade.	Não canalizada.
Tipo de escoadouro (V0211)	Rede geral.	Fossa séptica ⁵³ , fossa rudimentar, vala, rio, lago ou mar.
Coleta de lixo (V0212)	Coletado por serviço de limpeza.	Caçamba, queimado, enterrado, terreno baldio, jogado em rio, lago ou mar.
Iluminação elétrica (V0213)	Sim.	Não.
Existência de linha telefônica instalada(V0219)	Sim.	Não.

Fonte: Kuwahara (org), 2013, a partir das informações disponíveis nos Microdados do Censo 2010 - IBGE

A atribuição de pontos a cada vulnerabilidade expressa pelos seis indicadores selecionados segue ao mesmo procedimento adotado para o IVH. A somatória da pontuação alcançada por cada domicílio é denominada de SIVMA de modo que o cálculo do índice de vulnerabilidade de infraestrutura e meio ambiente seja representado por:

$$IVIMA_i = \frac{SIVMA}{6} \quad (\text{Equação 8})$$

De modo análogo ao IVH, o IVIMA expressa a vulnerabilidade nos termos de indicadores escolhidos de forma que valores mais elevados indicam maior vulnerabilidade. Assim, para compor a nova proposta de índice de qualidade de vida, o IVIMA sofreu duas pequenas alterações. Para ambos os casos, inverteu-se a escala dos resultados, pois estes dois índices expressam vulnerabilidades, ou características “negativas” dos domicílios: valores maiores dos índices indicam piores situações. Procedeu-se, portanto, à inversão da escala (1 - o índice). Uma segunda alteração foi a penalização do IVIMA à presença de desigualdades, através da generalização de Sen, gerando-se o indicador de bem-estar na dimensão de infraestrutura e meio ambiente.

⁵³ Embora do ponto de vista de saúde pública a fossa séptica seja considerada um aspecto de não-vulnerabilidade, do ponto de vista ambiental optou-se por classificá-la de modo oposto. A justificativa é que, na ausência da correta manutenção, a fossa séptica pode contribuir para contaminação do lençol freático.

4.6 A dimensão de acesso à informação

O indicador de acesso à informação é uma tentativa de medir as possibilidades de se obter informação nos domicílios, por meio da presença de rádio, televisão e de acesso a internet, supostamente permitida pela presença conjunta de computadores e linha telefônica. Obviamente, a presença destas três condições não garante que os moradores do domicílio estejam “bem informados”, mas que tem fontes de acesso a informações e, se medida a desigualdade no acesso a estas condições, possível é razoável supor que este indicador seja uma possível aproximação de um dos fatores que condicionam a realização individual.

Quando se verifica a presença de uma condição de acesso na esfera, o domicílio recebe uma imputação de valor binária, similar ao do IVIMA e ao IVH, só que com uma apreensão positiva do atributo. Ou seja, recebe a mesma pontuação binária arbitrária utilizada nos índices de vulnerabilidade: a ausência (zero) ou não (um), porém com interpretação distinta, já que a presença do atributo pode ser considerada uma condição “boa”. São três esferas que compõem a dimensão que

iai1 = existência de rádio

iai2 = computador com acesso a internet

iai3 = Existência de televisores

A somatória da pontuação alcançada por cada domicílio é denominada de SACESSO

$$\text{SACESSO} = \text{iai1} + \text{iai2} + \text{iai3} \quad (\text{Equação 9})$$

O cálculo do Índice de Acesso a Informação (IAI) para cada domicílio é representado por

$$\text{IAI} = \text{sacesso}/3 \quad (\text{Equação 10})$$

Assim como o IVH e IVIMA, o Índice de Acesso à informação é estabelecido para o município, penalizando a média do indicador obtido para cada domicílio quando há desigualdade entre esses.

O Índice sintético que expressa de forma multidimensional a qualidade de vida, denominado MIQL-M *Multidimensional Index of Quality of Life for Municipalities*, é calculado pela média geometria dos subíndices obtidos para cada um dos municípios, referentes a cada uma das seis dimensões. Sendo $I(y)$ o índice obtido através da generalização de Sen

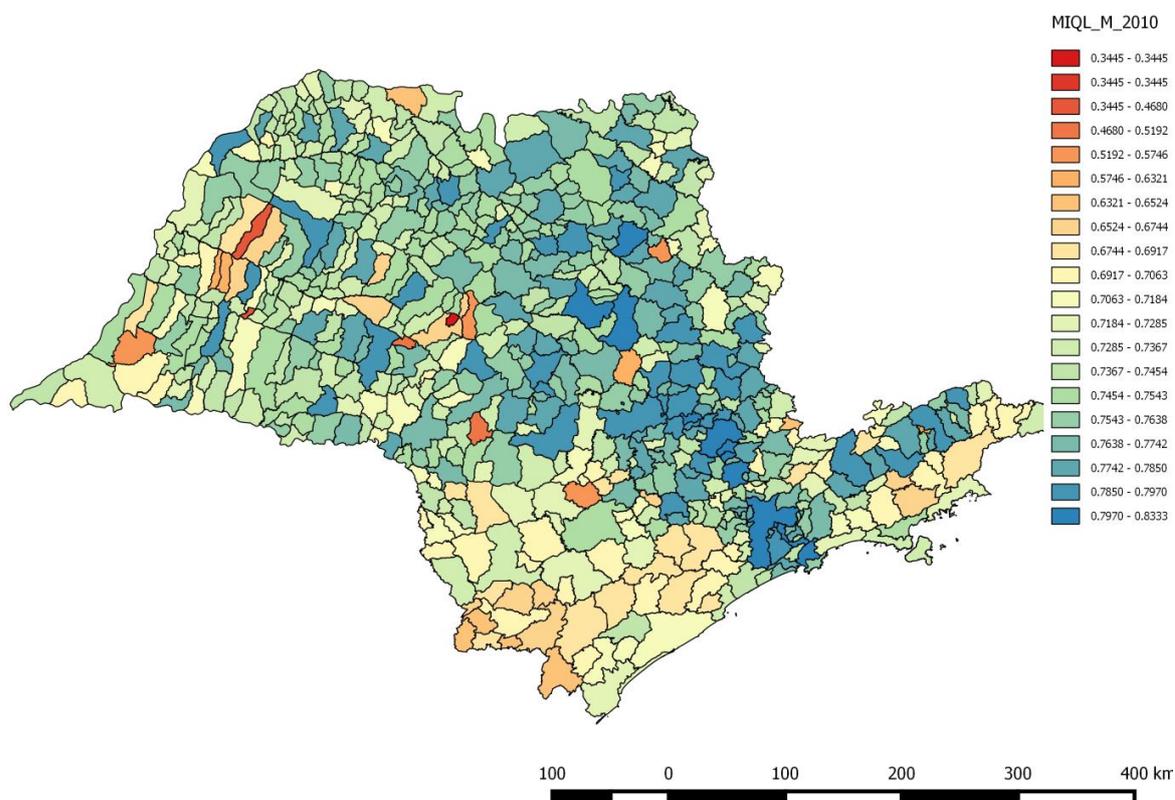
para a renda, $I(e)$ para educação, $I(s)$ para a sobrevivência, $I(h)$ para habitação, $I(ie)$ para infraestrutura e $I(a)$ para acesso a informação, então, formalmente:

Multidimensional Index of Quality of Life for Municipalities – MIQL-

$$MIQL_M = \sqrt[6]{(I(y) * I(e) * I(s) * I(h) * I(ie) * I(a))} \quad \text{(Equação 11)}$$

A construção do MIQL utilizando-se de índices *fuzzy* transformam o índice sintético em um valor numérico que deve ser interpretado como um valor ordinal, embora seja possível afirmar que valores próximos de um representariam maiores níveis de qualidade de vida. O MIQL-M, um panorama da distribuição dos municípios paulistas classificados de acordo com o índice criado para 2010 e nele, municípios em vermelho apresentariam baixa qualidade de vida e elevações no nível de qualidade se aproximam do azul.

Mapa 1. MIQL_M para os municípios paulistas em 2010.



Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo de 2010

Nota: vinte classes definidas por "quebras naturais" de modo que municípios com valores semelhantes tem a mesma cor, calculadas pelo Software QuantumGIS. Estas pausas naturais minimizam a variação dentro de cada cor, de modo que as áreas dentro de cada cor são o mais próximo possível do valor.

Uma primeira observação possível, a partir do *MIQL-M*, é de que a região Sul do estado apresenta o maior número de municípios com menores índices de qualidade de vida. Outra observação surge da compreensão do papel da economia cafeeira e do sistema de transportes a ela associada sobre a ocupação econômica do espaço paulista. A economia cafeeira foi o motor impulsionador da economia industrial de São Paulo na primeira metade do século XX, contribuindo para a resolução de problemas de infraestrutura, tais como o de transportes ferroviários, portos marítimos, comunicações e de urbanização, criando, ao mesmo tempo, um acúmulo de economias externas que beneficiariam a formação industrial, reduzindo-lhe os gastos de inversão e os custos de produção, atraindo assim os fluxos migratórios vindos das regiões empobrecidas do país (CANO, 1998, p. 244).

Segundo Cano (1998), o complexo econômico formado em São Paulo com a economia do café propiciou a sua concentração industrial e regional através de elementos que possibilitaram sua expansão como: um amplo mercado interno, relações capitalistas de produção e uma agricultura avançada. Considerados estes fatores, e retomando a análise do Mapa 1, nele podemos acompanhar o traçado formado por municípios em azul⁵⁴, e podemos vislumbrar a ocorrência de municípios melhor classificados em direção ao noroeste paulista, que se aproxima do caminho de expansão do café. Outro a nordeste passa pelo Vale do Paraíba, em direção ao Rio de Janeiro.

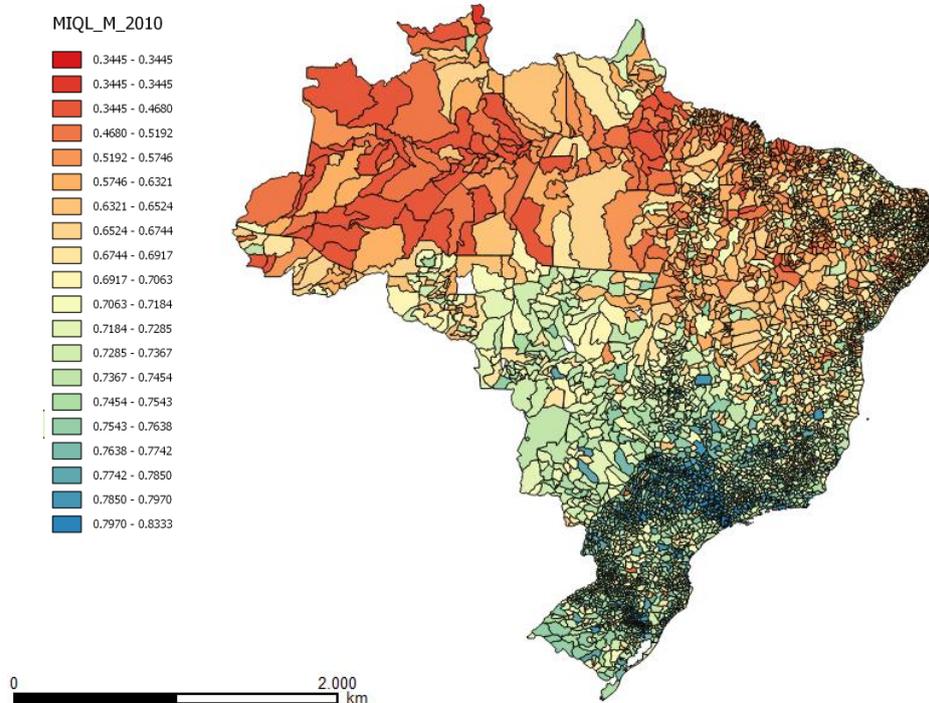
A apresentação de indicadores de bem-estar georreferenciados permite identificar algumas tendências acerca da distribuição espacial da qualidade de vida. Em países com dimensões continentais como o Brasil, é audacioso estabelecer padrões, mas quando apesar das diferenças, identifica-se certa regularidade, tal característica torna-se pode ser considerada sintomática e merece atenção. Na análise preliminar dos indicadores expressos no Mapa 2 há certa regularidade na ocorrência de municípios melhor classificados na proximidade de áreas mais urbanizadas, de forma que a descrição da qualidade de vida tende a expressar características e efeitos do próprio processo histórico de urbanização.

As fronteiras agrícolas assim como a região amazônica aparecem como áreas de qualidade de vida inferior às densamente habitadas e urbanizadas do litoral e, de certa forma, evidenciam os efeitos da forma histórica de produção material e ocupação do espaço brasileiro, que observou no Estado de São Paulo a origem da indústria brasileira. A concentração industrial e regional no centro sul mostra-se um indício de que os benefícios do crescimento econômico

⁵⁴ Outra possibilidade de análise que foge ao escopo dos objetivos propostos neste capítulo é avaliar a influência dos modais de transporte e das rodovias paulistas no caminho de expansão sugerido. No mapa, os municípios em azul em direção ao noroeste paulista são aqueles cujo acesso faz uso da rodovia Bandeirantes, Anhanguera e Washington Luiz.

não foram distribuídos de ao conjunto do território, seja em termos de renda ou nas demais dimensões da qualidade de vida.

Mapa 2. MIQL_M para municípios brasileiros em 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo de 2010

Nota: vinte classes definidas por "quebras naturais" de modo que municípios com valores semelhantes tem a mesma cor, calculadas pelo Software QuantumGIS. Estas pausas naturais minimizam a variação dentro de cada cor, de modo que as áreas dentro de cada cor são o mais próximo possível do valor.

5. Considerações Finais

Neste capítulo procuramos contribuir para a realização de diagnósticos da qualidade de vida através da construção de índices multidimensionais que, diferentemente dos indicadores de desenvolvimento humano gerados para os municípios brasileiros pelo PNUD, fossem sensíveis à presença de desigualdades. A geração dos indicadores, ampliando as dimensões de análise mostrou-se útil para destacar as localidades onde haveria privações. Os índices, portanto, permitem alertar para a direção do olhar embora, isoladamente, não permitam a compreensão dos determinantes das privações em cada localidade.

Indicadores como os propostos permitem uma descrição panorâmica sobre a qualidade de vida nos municípios que nos auxilia a identificar discrepâncias de comportamento e ou trajetória, contribuindo para o direcionamento do olhar, ou seja, “para qual dimensão e para qual localidade deve-se olhar primeiro”. No entanto, concentrando a análise nos detalhes da

vida de cada município, poderíamos identificar a dimensão de maior privação. Ademais, a percepção da intensidade da privação, da dificuldade em se apoderar das oportunidades é subjetiva e relativa a cada ambiente socioeconômico, condicionado pelas urgências e premências locais. Os indicadores aqui propostos se propõem a sistematizar algumas dessas dimensões e facilitar o processo de eleição de dimensões relevantes, contribuindo assim políticas públicas mais eficazes.

6. Referências Bibliográficas

ABIKO, A. K. **Introdução à Gestão Habitacional**. São Paulo: EPUSP, 1995. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12)

ATKINSON, A.B. On the measurement of inequality. **Journal of economic theory**. v. 2, n. 3, September, 1970. pp. 244-263

ATKINSON, A.B; BOURGUIGON, F. The Comparison of Multi-dimensional distributions of Economic Status. **Review of Economic Studies**. v. 49, p. 183-201, 1982.

CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas, SP: Unicamp, 1998.

FOSTER, J.E et. Al. Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application to Mexico. **Estudios Sobre Desarrollo Humano** No. 2003-4. Mexico: PNUD, 2003

HOFFMANN, R. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza**. 1. ed. São Paulo: EdUSP, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Microdados do Censo de 2010**. Rio de Janeiro, 2012.

IPEA, IBGE, UNICAMP; **Redes urbanas regionais: Sudeste**. Brasília: IPEA, 2001.

KUWAHARA, M.Y. (org) **Qualidade de vida nas regiões metropolitanas do Brasil: uma proposta de mensuração econômica**. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Mackpesquisa, 2010

KUWAHARA, M.Y. (org). **A evolução da qualidade de vida e da desigualdade nas regiões metropolitanas do Brasil a partir de indicadores sintéticos de bem-estar** Relatório de Pesquisa. São Paulo: Mackpesquisa, 2013

KUWAHARA, M.Y., MACIEL, V. F. Vulnerabilidades Urbanas: riscos históricos e Desafios Futuros. **Anais V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Economia Regional - ENABER**. Recife: outubro 2007.

MACIEL, V. F., KUWAHARA, M.Y., FIORE, E.G. “Vulnerabilidades Urbanas: Efeitos da Ocupação Econômica do Território na Região Metropolitana de São Paulo – Brasil”. **Anais do 13º Congresso da APDR e 1º Congresso Lusófono de Ciência Regional**. Açores: 05-07 de julho de 2007.

NUSSBAUM, M. C. Beyond the social contract: capabilities and global justice. **Oxford Development Studies**, Vol. 32, No. 1, March 2004

NUSSBAUM, M. C. **Creating Capabilities: The Human development approach**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

PIZA, C. C. T. ; KUWAHARA, M. Y. Giving a Step Further: Can We Go Beyond the HDI?. **Anais.... HDCA Conference Participación, Pobreza y Poder**. Lima, 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/>.

ROBEYNS, I. 'The Capability Approach: a theoretical survey', **Journal of Human Development and Capabilities**, v 6 n. 1, 2005, p 93-117.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SEN, A. K. **Collective Choice and Social Welfare**. San Francisco Holden Day: Oliver and Boyd, 1970.

SEN, A. K. **Inequality re-examined**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

SEN, A. K. **On economic inequality**. Oxford: University Press, 1997.

SEN, A.K. A Decade of Human Development. **Journal of Human Development** , v.1, n. 1, p.17-23, 2000a.

SEN, A.K. **Desigualdade re-examinada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A.K. Well-Being, Agency and Freedom: The Dewey Lectures 1984 **The Journal of Philosophy**, Vol. 82, No. 4 (Apr., 1985), pp. 169-221.

SEN, A.K. Capacidad y bienestar. In NUSSBAUM, M.C; SEN, A.(orgs) **La calidad de vida. Mexico**: Fondo de Cultura económica. 1996, pp 54-83

SEN, A.K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000b.

SEN, A.K. Equality of what? In MCMURRIN, S. (Ed.), **Tanner lectures on human values**. Cambridge: Cambridge University Press, 1980 Disponível em www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents/sen80.pdf. Acesso em março 2015.

TORRES, H. G. "Migration and the environment: A view from the Brazilian Metropolitan areas" In: Hogan, D., Berquó, E. and Costa, H.M. **Population and Environment in Brazil**. Campinas, CNPD/ABEP/NEPO, 2000.

ZMITROWICZ, W. **Planejamento Territorial Urbano**. São Paulo: EPUSP, 2002. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/24)