

**DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL:  
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O “MILAGRE  
ECONÔMICO” E A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO  
XXI**

**MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE GRADUAÇÃO**

**ORIENTADOR: CARLOS ALBERTO RAMOS**

**EXAMINADOR: JOSÉ CARLOS DE OLIVEIRA**

**ORIENTANDO: CARLOS CÉSAR AUGUSTO LIMA DE SOUSA - 14/0074511**

**BRASÍLIA-DF  
DEZ/2017**

## ÍNDICE

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 Teoria do Capital Humano (TCH).....</b>	<b>2</b>
<b>1.1 Introdução.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 Perspectiva pré-TCH.....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Primórdios, fundamentos e características da TCH.....</b>	<b>3</b>
<b>1.4 A TCH sob o ponto de vista da distribuição de renda.....</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Conclusões.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 2 Teorias sob a ótica do conflito distributivo.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Introdução.....</b>	<b>11</b>
<b>2.2 Fatores relevantes.....</b>	<b>11</b>
<b>2.3 O conflito distributivo sob o ponto de vista da distribuição de renda.....</b>	<b>12</b>
<b>2.4 Conclusões.....</b>	<b>16</b>
<b>Capítulo 3 O “milagre” brasileiro e a distribuição de renda.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Introdução.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2 O “milagre” econômico.....</b>	<b>18</b>
<b>3.2.1 Antecedentes.....</b>	<b>19</b>
<b>3.2.2 O “milagre” se inicia.....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 A política educacional.....</b>	<b>22</b>

3.4 Política salarial e a legislação trabalhista.....	24
3.5 Conclusões.....	29
<b>Capítulo 4 O período 2001-2010 e a distribuição de renda.....</b>	<b>31</b>
4.1 Introdução.....	31
4.2 O decênio 2001-2010.....	31
4.2.1 Antecedentes.....	31
4.2.2 Começa a década.....	35
4.3 A política salarial.....	37
4.4 As transferências condicionadas de renda.....	40
4.5 A política educacional.....	41
4.6 Conclusões.....	46
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>47</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>49</b>

## Índice de gráficos

Gráfico 2.1 Relação entre taxa de inflação $\pi$ e período de reajuste D em um cenário de dois conflitos.....	16
Gráfico 4.1 Crescimento da renda (2001-2011).....	36
Gráfico 4.2 Desigualdade de renda no Brasil - longo prazo (índ. de Gini).....	37
Gráfico 4.3 População com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza (%).....	40
Gráfico 4.4 Evolução do número de matrículas, por nível de ensino - Brasil (1970-2007).....	42

## Índice de tabelas

Tabela 4.1 Comparativo entre superávits primários acordados e alcançados (1999-2001).....	32
Tabela 4.2 Evolução da carga tributária entre 1998 e 2002.....	33
Tabela 4.3 Evolução do PIB (1998-2001).....	34
Tabela 4.4 Índice de Gini no Brasil - rendimento mensal dos domicílios (1999-2007).....	35
Tabela 4.5 Salário mínimo real entre 2001-2011.....	38

## **Introdução**

A discussão de aspectos econômicos que envolvem o tema “distribuição de renda” sempre suscita a manifestação de diversos pontos de vista, particularmente no que tange aos fatores que a tenham determinado.

Cada país apresenta a sua própria forma de distribuir a riqueza que circula dentro das suas fronteiras, o que acaba por determinar um largo espectro quanto ao nível de concentração de renda país a país, o que não significa, necessariamente, que onde haja maior concentração se busquem alterações, assim como há países que apresentam baixa concentração da renda e não desejam que tal estado mude.

Quando se observam os dados relativos ao Brasil, é inegável que a concentração de renda, avaliada, por exemplo, pelo índice de Gini, tem sido alta há várias décadas.

Diante desse contexto, o presente trabalho busca apresentar elementos que permitam avaliar ações governamentais (e seus desdobramentos) que produziram resultados em termos de distribuição de renda, no âmbito de dois períodos específicos da história brasileira recente: 1968-1973 e 2001-2010.

O primeiro período, apelidado de “milagre” brasileiro, de 1968 a 1973, chamou e ainda chama a atenção pela intensidade do crescimento econômico alcançado, com taxa média anual de elevação do PIB da ordem de 11,1% (VELOSO, VILLELA, GIAMBIAGI, 2008). O segundo período, de 2001 a 2010, teve como característica a queda contínua de indicadores de concentração de renda (índice de Gini, p.e.), ainda que não tenha apresentado taxa média anual de crescimento do PIB desprezível (cerca de 3,6%) (CRUZ et al., 2012).

A monografia está estruturada da seguinte forma: os dois primeiros capítulos, de cunho teórico, abordam os fundamentos da Teoria do Capital Humano (cap. 1) e as principais teorias sob a perspectiva do conflito distributivo (cap. 2). Os dois capítulos seguintes, de cunho aplicado, objetivam expor as condições econômicas e as políticas pertinentes do “milagre”(cap. 3) e do primeiro decênio do século XXI (cap. 4). Por fim, serão feitas considerações finais a respeito de aspectos comuns ou conflitantes entre os dois momentos econômicos.

# **Capítulo 1**

## **Teoria do Capital Humano**

### **1.1 Introdução**

Dentro da perspectiva de abordar aspectos relevantes que expliquem a relação entre produtividade e rendimentos do trabalho, não se pode deixar de tratar da Teoria do Capital Humano (TCH), assim denominado o corpo teórico em economia que objetiva “explicar o diferencial de rendimentos do trabalho, uma vez que esse diferencial seria a manifestação de distintos ‘conhecimentos e habilidades’ que, afetando positivamente a produtividade, nos permitiriam compreender a distância entre salários. O sistema escolar elevaria esses ‘conhecimentos e habilidades’, que, no mercado de trabalho, sempre via maior produtividade, seriam recompensados por meio de rendimentos mais elevados” (RAMOS, 2015, pág. 606)

O capítulo apresenta, após essa introdução, uma exposição sucinta do pensamento econômico que antecedeu e principiou a TCH na seção 1.2. Em seguida, na seção 1.3, são abordados os primórdios e fundamentos da Teoria, com particular destaque para as perspectivas de Becker e Schultz, além de apresentar algumas características e pressupostos que formam o arcabouço teórico da TCH. Na seção 1.4 é explicitada a conexão entre a Teoria e o conceito de distribuição de renda. Por fim, na seção 1.5, são apontadas algumas conclusões de ordem geral.

### **1.2 Perspectiva pré-TCH**

Particularmente, será adotado o conceito de capital humano como “o conjunto de investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. O termo é utilizado também para designar as aptidões e habilidades pessoais que permitem ao indivíduo auferir uma renda. Esse capital deriva de aptidões naturais ou adquiridas no processo de aprendizagem” (SANDRONI, 1999, pág. 80). Enquanto as aptidões naturais, inerentes a cada indivíduo, não são objeto de estudos específicos da economia, as habilidades adquiridas representam assunto importante, sobre o qual se debruçam teóricos e pesquisadores há mais de 50 anos. As habilidades adquiridas seriam desenvolvidas através de investimento dos próprios indivíduos ou de firmas, com o intuito de aumentar a produtividade do trabalho.

No livro “A Riqueza das Nações”, de 1776, considerado por muitos como o trabalho intelectual que iniciou formalmente o pensamento econômico, pode-se perceber que Adam Smith abordou a questão dos rendimentos diferenciados, propondo que quanto mais penosas fossem as atividades laborais, maiores deveriam ser os salários ofertados, como forma de compensar o trabalhador pelo seu desgaste (SMITH apud RAMOS, 2015, pág.190). No mesmo livro, encontramos menções à relação entre salários e formação intelectual, o que pode ser considerado como primórdio da moderna Teoria do Capital Humano.

Outro economista clássico, Nassau W. Senior, escreveu a respeito dos vínculos entre pobreza e educação infantil, quando afirmou que a pobreza familiar induzia os menores a entrar precocemente no mercado de trabalho, cujo ingresso seria reforçado pelos pais, também com baixa ou nenhuma formação escolar, que não consideravam corretamente os benefícios da formação escolar (RAMOS, 2012, pág. 191).

John Stuart Mill, outro economista clássico inglês, expressou em seu “Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy”, de 1848, que via a educação como a principal necessidade das classes trabalhadoras e preconizava que a sociedade se beneficiaria de uma educação mínima para os seus habitantes. Para Alfred Marshall (1842-1924), as externalidades geradas pela formação educacional justificavam que esta fosse ofertada publicamente, uma vez que ensejaria que trabalhadores pouco ou nada qualificados pudessem passar para o segmento de trabalhadores qualificados, indicando, com isso, um caminho para o crescimento econômico de uma sociedade (RAMOS, 2012, pág. 191).

Desde os primórdios do pensamento econômico, o tema educação esteve associado ao liberalismo e aos seus correspondentes impactos no combate à pobreza, numa distribuição de renda menos concentrada e no oferecimento de oportunidades mais igualitárias. Ao longo de toda a primeira metade do século XX, a educação passou a ocupar patamar secundário nos debates econômicos, o que mudou de maneira significativa apenas a partir dos anos 1960 (RAMOS, 2012, pág. 193).

### **1.3 Primórdios, fundamentos e características da TCH**

A Teoria do Capital Humano foi desenvolvida na década de 1960 e contou com dois principais formuladores, inicialmente: Theodore W. Schultz e Gary Becker. Os fundamentos teóricos básicos desta teoria centram-se na teoria marginalista e na busca da máxima utilidade e satisfação dos desejos individuais.

A TCH estabelece que há duas modalidades que compõem a produtividade: uma de caráter individual, que remete às características naturais das pessoas, e outra, que se refere às habilidades adquiridas deliberadamente. Se, por um lado, a discussão teórica envolvendo os diferenciais individuais de capital humano advindos de herança genética não encontram muito interesse por parte dos pesquisadores em economia, por outro lado, quando o componente de capital humano é aquele adquirido, encontram-se muitos estudos a respeito.

As sociedades liberais mais modernas tendem a considerar que as desigualdades surgidas em ambientes de igualdade de oportunidades são aceitáveis, vez que seriam derivadas de valorizações diferentes entre indivíduos no tocante a trabalho, lazer e consumo. Em caso de ambiente de desigualdade de oportunidades, onde se encontram pessoas que usufruem de benefícios pelos quais não empregaram esforço e outras que, a despeito de se empenharem (ou estarem dispostas a), não logram acesso a oportunidades de crescimento social, a implementação de políticas públicas equilibradoras deve ser empreendida pela sociedade.

A busca pela aquisição de conhecimentos e habilidades, através da educação, implica em sacrifício dos indivíduos, dado que há, necessariamente, dispêndio de recursos financeiros próprios ou da família que investe. É necessário que haja um adiamento da entrada do indivíduo no mercado de trabalho com vistas a alcançar maior formação profissional/educacional e, portanto, obter maiores rendimentos no trabalho. Portanto, trata-se de avaliar a viabilidade de tal investimento, comparando-se a estimativa de custos com a estimativa de benefícios, ambos a valor presente. A elevação do nível educacional acarretará aumento de produtividade do indivíduo, o que, por sua vez, ensejará a pagamento de maiores salários pela firma empregadora. Empiricamente, se pode apontar robusta correlação entre rendimentos do trabalho e anos de estudo, ainda que se constate a variação do retorno da escolaridade, quando se comparam os valores entre países (RAMOS, 2012, pág. 194).

O nível de oferta e demanda por instrução é o que acrescenta importância e valor econômico à educação, uma vez que a acumulação desse capital humano para a produção enseja a elevação da produtividade na economia.

Para Gary Becker, a teoria do capital humano considera o processo de aquisição de educação como sendo um investimento baseado na maximização da utilidade individual. O indivíduo, agente racional que é, destina uma parcela de renda para



investimento em si mesmo, em função de uma taxa esperada de retorno que justifique os custos incorridos em instrução/educação (SANTOS, 2008, pág. 20).

Becker considera que a célula familiar (os pais) desempenha papel fundamental no processo de obtenção de capital humano pelos indivíduos, pois proporciona saúde e recursos financeiros que suportarão os filhos até que estes atinjam níveis de instrução que lhes permitam ter rendimentos maiores, se comparados àqueles que entraram no mercado de trabalho mais cedo. O teórico relaciona o capital humano com os conceitos de capital pessoal e capital social. (SANTOS, 2008, pág. 21)

Como pessoal, entende que seja o capital referente ao consumo passado e às demais experiências vivenciadas pelo indivíduo, influenciando nas suas decisões futuras. Como social, acredita que seja o que se refere à busca de ações passadas da massa dos indivíduos e a influência destas ações coletivas na tomada de decisões do indivíduo. (ibdem)

O capital social está ligado à imaginação e ao planejamento do futuro da seguinte forma: em busca do máximo valor para as suas utilidades presentes e futuras, o indivíduo investe tempo e dinheiro na obtenção de uma renda futura, que imagina, portanto, trata-se de um tipo imaginário de capital. Desta forma, esse indivíduo atribui valor à taxa de desconto sobre a utilidade futura e ao nível de preferências em relação a bens e serviços (o investimento em educação/instrução interfere no consumo e na renda monetária, uma vez que o indivíduo deixa de consumir outros bens e serviços, dado que a renda é escassa)(SANTOS, 2008, pág. 21). Vários fatores são responsáveis pelo grau de importância que o capital social apresenta na acumulação de capital humano.

O contexto familiar, em especial durante a primeira infância (até cerca de 6 anos de idade), se traduz em fatores tais como estímulos, carinho e alimentação, que afetariam o caráter, a capacidade de se adaptar a mudanças, a socialização e a capacidade cognitiva do indivíduo. Famílias com pouca acumulação de capital humano tenderiam a proporcionar suporte precário para a formação intelectual de seus descendentes (RAMOS, 2012, pág.196).

Aspectos relativos a valores, gostos e formas de comportamento também produzem impacto quanto a um maior ou menor acúmulo de capital humano. Da mesma forma atuam as relações desenvolvidas por uma pessoa em função de sua posição social, ou seja, indicações, informações e conhecimentos privilegiados que contribuiriam para determinar os postos de trabalho que determinado indivíduo ocuparia (ibdem).

Quando, por outro lado, se trata da abordagem de Theodore Schultz sobre a TCH, percebe-se que a ampliação do número de escolhas profissionais, diante da hipótese de um mercado de trabalho gradativamente mais restritivo e concorrencial, é o efeito positivo mais importante que um indivíduo alcança através do investimento na própria educação. A aquisição de maior nível educacional/instrucional significa, para o indivíduo, elevação de rendimentos pessoais e, para as firmas, incremento de eficiência e produtividade nos processos de trabalho (SCHULTZ, 1973).

Há autores, como SOUSA e OLIVEIRA (2006), que afirmam que aumentar o estoque de conhecimentos produz aumentos proporcionais no nível do PIB, em razão da interdependência existente entre os agentes produtores.

Para Schultz, a demanda por educação possui elevada elasticidade-renda, fazendo com que os rendimentos derivados da educação sejam muito vantajosos, pois, à medida que aumenta a renda, aumenta também o nível de consumo do serviço educação. Isso ocorreria porque as famílias seriam estimuladas a manter (ou aumentar) os seus investimentos em educação dos seus membros. Destarte, os esforços pessoais em busca de desenvolvimento de habilidades e acúmulo de conhecimentos retornaria remunerado através de maiores salários. Para esse teórico, haveria outros benefícios (não monetários) importantes, advindos do investimento em capital humano, que reverteriam para a sociedade principalmente na forma de: maiores motivações profissionais, percepção de maior desenvolvimento pessoal e intelectual, consciência dos direitos civis, maiores cuidados em relação à saúde, hábitos alimentares e higiene pessoal (SANTOS apud SCHULTZ, 2008).

Por outro lado, DORNBUSCH e FISCHER (1992) chamam a atenção para o fato de que o trabalhador médio de países industrializados é muito mais produtivo do que o trabalhador médio de países em desenvolvimento. Ressalvando que tal se dá, em parte, em razão da maior utilização de capital fixo (máquinas, equipamentos, instrumentos, ferramentas etc.), afirmam também que, no contexto de menor desenvolvimento econômico, o indivíduo tem menor grau de educação e/ou treinamento.

Vários são os pressupostos que compõem o arcabouço teórico da TCH, dentre os quais podemos elencar: a produtividade é determinada pelas características da oferta de trabalho, ou seja, dos trabalhadores; cada incremento no tempo de estudo significa aumento na produtividade, de maneira contínua; todo indivíduo é um capitalista em si mesmo; o capital humano é inseparável da pessoa que o acumula; compõem o capital humano a educação, a

experiência e a formação profissionais, o ambiente familiar e o ambiente social; o capital humano é reversível, no sentido de ser passível de depreciação; os ciclos de vida afetam a viabilidade da acumulação de capital humano.

Os esforços no sentido de comprovar ou não a validade da teoria do capital humano têm sido empreendidos por inúmeros pesquisadores, particularmente através de modelos econométricos, esbarrando em limitações próprias da natureza complexa do contexto que cerca o assunto. Variáveis que reflitam adequadamente a qualidade da escola, a bagagem educacional familiar e o mercado de trabalho, dentre muitas outras, impõem restrições e/ou prejuízos à quantificação dos dados que servirão de parâmetro para a análise do efeito que o nível educacional/instrucional causa nos rendimentos do trabalho e, por extensão, no desenvolvimento econômico de uma sociedade. À guisa de exemplos, podemos citar os trabalhos de (LANGONI, 1973), que utilizou escolaridade, sexo, idade, setor de atividade, região e posição na ocupação; (RAMOS e VIEIRA, 2001), que acrescentou a cor às variáveis adotadas por Langoni; (HOFFMANN, 2001), que aduziu tempo semanal de trabalho e situação de domicílio (rural ou urbano) ao escopo de Ramos e Vieira; e (UEDA, 2001), que acrescenta condição na unidade familiar às outras variáveis inseridas nos modelos citados anteriormente.

#### **1.4 A TCH sob a ponto de vista da distribuição de renda**

Os neoclássicos entendem que a remuneração dos fatores vincula-se estreitamente à sua produtividade e, conseqüentemente, o perfil da distribuição de renda seria determinado pelo forma como se distribuem os estoques de riqueza. Por esse ponto de vista, a TCH se aplicaria de maneira virtualmente direta, pois o rendimento do trabalho e o seu perfil distributivo derivariam da distribuição do capital humano. Portanto, alta concentração de capital humano significaria alta concentração de renda.

À guisa de alcançar índices mais equânimes de distribuição de renda, ainda sob a perspectiva neoclássica, duas alternativas teriam os governos a empregar: elevar o grau de concorrência no mercado de trabalho, reduzindo a influência dos sindicatos e combatendo práticas discriminatórias, por exemplo; ou reduzindo o nível de desigualdade na distribuição do estoque de capital humano acumulado pela sociedade, propiciando acesso generalizado à educação básica de qualidade, por exemplo.

É importante ressaltar que a relação entre desigualdade de renda e crescimento econômico (cristalizada pela Curva de Kuznets), em certos países, nas últimas décadas, tem apresentado comportamento não previsto pela TCH.

Analisando os aspectos econômicos do que foi apontado recentemente por (RAMOS, 2017), pode-se identificar, em países ditos centrais, situações que, embora possam ter suas origens explicadas à luz da TCH, acabaram por resultar em condições que fogem ao que prevê a referida teoria. O artigo identifica na dinâmica do emprego a explicação para o crescimento do discurso contra migrantes e países emergente, que seriam culpados pelas quedas de renda e emprego que “nacionais” experimentam nas últimas décadas.

Voltaremos a atenção para alguns aspectos específicos, dentro dessa discussão: o que é a chamada “polarização dos empregos”, qual o processo que a gerou e por que ocorreu, além de esclarecermos a sua ligação com a TCH e com a distribuição de renda.

A polarização dos empregos é fruto da incorporação de novas tecnologias nas economias, principalmente, dos países ditos centrais. Caracterizadas como substituidoras do fator trabalho pelo fator capital, essas tecnologias tomam o lugar do empregado no que tange às atividades e tarefas repetitivas, que podem ser codificadas. A crescente presença de robôs e outras máquinas em determinados parques industriais acaba por deslocar as oportunidades de emprego justamente para a produção desse capital substituidor, que, entretanto, exige mão-de-obra mais qualificada no que se refere à educação e à instrução.

O deslocamento de grande parte das oportunidades de emprego das indústrias de transformação para setores produtores de bens de capital das novas tecnologias significou não apenas a mudança setorial, mas também a mudança de perfil educacional dos empregados, que passou de um grau médio para algo superior.

Outro fato importante é que os fortes ganhos de produtividade advindos da utilização de novas tecnologias ensejam maior oferta de bens com queda nos empregos do setor. Tem sido assim desde a década de 1990 nos Estados Unidos, na Inglaterra, no Japão e nos países da zona do euro (RAMOS, 2017).

Some-se a isso a ocorrência da internacionalização da economia, quando a produção propriamente dita se desloca dos países centrais para regiões com custos relativos menores (notadamente China e México).

Fatores como o envelhecimento populacional e o conseqüente desenvolvimento do setor de serviços voltados para essas pessoas, principalmente nos países de renda

relativamente mais alta, aliados à baixa elasticidade-renda do consumo de produtos típicos da indústria de transformação também contribuem fortemente para que o emprego industrial tradicional venha se encontrando em queda.

Nesse mercado de trabalho polarizado, as oportunidades de colocação se encontram nos extremos, ou seja, em um pólo são demandados trabalhadores com nível educacional acima da média e em outro pólo se encontram os empregados dotados de educação formal baixa, aptos apenas a executar tarefas simples. Dessa forma, o contingente de mão-de-obra, situado em países centrais, que não atende às exigências das últimas décadas, no que tange à formação e flexibilidade de conduta profissionais, encontra grande dificuldade de permanecer empregado e com a renda de outrora, pois as maiores oportunidades de emprego ou mudaram de região (ou país), ou migraram para setores atualmente mais dinâmicos da economia e(ou) passaram a exigir grau de educação inacessível para muitos empregados em idade adulta.

## **1.5 Conclusões**

Diante do que se expôs até aqui, é possível apontar algumas conclusões a respeito a capacidade de estudarmos e explicarmos a distribuição de renda em uma sociedade através da Teoria do Capital Humano.

Mesmo antes da TCH ser apresentada como uma teoria completa, capaz de explicar as causas de diferenças de rendimentos do trabalho entre indivíduos (e, conseqüentemente, entre nações) e indicar meios de alcançar patamares mais elevados dessa renda, era possível perceber a importância dada à educação por diversos economistas clássicos, como Smith, Stuart Mill e Marshall.

A partir de Becker e Schultz, na década de 1960, foram empreendidos diversos estudos e pesquisas que, a despeito de apresentarem as dificuldades inerentes a realidades complexas, influenciadas por incontáveis variáveis, lograram reafirmar que, se a busca por padrões de educação e treinamento técnico não explicam a totalidade da questão distributiva dos rendimentos do trabalho, nenhum plano que intente incrementar ganhos de produtividade, macroeconomicamente falando, pode negligenciar o poder de um sistema de formação técnica e educação para o alcance de níveis relativamente menores de concentração de renda.

Após essa sucinta explanação sobre os fundamentos da TCH, é necessário, a título de contraponto para uma posterior análise e discussão de casos concretos, abordar as

causas e explicações teóricas sobre a distribuição de renda sob a perspectiva das teorias sobre conflito distributivo, o que será feito no próximo capítulo.

## **Capítulo 2**

### **Teorias sob a ótica do conflito distributivo**

#### **2.1 Introdução**

O arcabouço teórico que ancora o debate acerca da distribuição de renda, de maneira geral e no Brasil, comporta várias nuances de pontos de vista. No capítulo anterior, foi feita uma abordagem sob a perspectiva da Teoria do Capital Humano. No presente capítulo, será desenvolvida a discussão sobre aspectos que definem a dinâmica de distribuição de renda do trabalho através da lente do conflito distributivo que existiria entre as classes que representam os diversos agentes econômicos envolvidos.

A fim de estabelecer o escopo do que será tratado nesse capítulo, será adotado como conceito de distribuição a definição de Sandroni (1999, pág. 179):

“modo como se processa a repartição da riqueza e dos bens socialmente produzidos entre os indivíduos e entre os diversos segmentos da população em determinada sociedade. O caráter e os mecanismos de distribuição do produto social variam de época para época e dependem diretamente da organização da produção e da forma de propriedade nela vigente. A distribuição decorre, portanto, do próprio processo produtivo e é por meio dela que os bens chegam aos consumidores, aproximando, assim, os inúmeros produtores separados pela divisão social do trabalho. A forma de distribuição mais evidente é a distribuição física dos produtos, fenômeno que se desenvolve nas relações de troca, isto é, na esfera da comercialização dos produtos. Há também a distribuição funcional, que recebeu atenção especial nas análises dos economistas clássicos e que se refere à repartição do produto global entre os vários agrupamentos sociais. Tal repartição, segundo esses economistas, relaciona-se diretamente com a participação de cada grupo ou classe social no processo produtivo; relaciona-se também com a propriedade dos fatores de produção e aparece sob a forma de juros, lucros, rendas e salários.”

Para fins de discussão, será adotada a perspectiva de distribuição funcional.

Ao contrário da TCH, que preconiza estreita relação entre salários e produtividade, para os teóricos do conflito distributivo é o poder de barganha e fatores institucionais que vão definir o perfil distributivo na economia. Fatores como legislação trabalhista, salário mínimo, grau de sindicalização, poder de pressão dos empregadores e

outros mais compõem as variáveis que permitirão avaliar os efeitos e resultados da disputa pela apropriação do produto nacional.

## **2.2 Fatores relevantes**

Considerando o efeito geral, no perfil distributivo, causado por alterações em quaisquer variáveis explicativas (legislação trabalhista, por exemplo), a importância da relação de causalidade produtividade-salário real, assume, nesse caso, posição de menor relevância ou até mesmo é rejeitada.

Os estudos empíricos balizados por esse paradigma se voltam para estimar o efeito que as mudanças no poder de compra do salário mínimo, alterações no grau de sindicalização dos agentes econômicos envolvidos, pagamento de benefícios sociais (tais como seguro-desemprego) e nível/variação da taxa de desemprego causam na renda proveniente do trabalho. Todas essas variáveis compõem a percepção de poder de barganha que empregados e empregadores detêm para disputar parcelas do que é produzido na economia.

## **2.3 O conflito distributivo sob o ponto de vista da distribuição de renda**

O conflito distributivo, tem suas origens na escola clássica e, mais particularmente, no pensamento de David Ricardo e Karl Marx, sendo que, mais recentemente, os pós-keynesianos também o incorporaram à sua teoria.

As escolas que rejeitam a relação de causalidade entre produtividade e rendimentos (salários) são diversas mas, ainda que apresentem nítidas diferenças entre si, possuem alguns aspectos em comum: não atribuem valor à função de produção nem à noção de produtividade dos fatores e entendem que o perfil distributivo em uma economia é fruto de um conflito entre classes de agentes econômicos, entre setores produtivos etc. É importante explicar, um pouco mais detidamente, sob que condições e porque observamos o conflito distributivo. Para isso, é útil a descrição de (CAMARGO e RAMOS, 1988, pags. 8-9):

“(…) Os preços das matérias-primas agrícolas produzidas no país são parte da renda dos agricultores que produziram estes bens, enquanto os preços das matérias-primas importadas compõem a receita dos produtores destas no exterior e de seus importadores. A receita do setor importador é a diferença entre o preço da matéria-prima



no mercado internacional e o preço, em dólar, cobrado dentro do país, multiplicada pela taxa de câmbio vigente no momento da operação. Os salários, que são o custo real da mão-de-obra para o empresário, são também a receita dos trabalhadores que foram empregados no processo produtivo. Da mesma forma, os juros pagos pelo capital de giro compõem o custo financeiro da empresa, sendo, ainda, parte da receita dos rentistas e dos participantes do setor financeiro (poupadores, banqueiros, trabalhadores do setor etc.). Finalmente, a margem de lucros, que entra na composição do preço final do bem, é o componente de receita do próprio empresário que o está produzindo. Qualquer aumento em um desses componentes, todos os outros permanecendo constantes, representa uma transferência de renda de um grupo social, ou de um setor econômico, para outros.”

Em seu artigo “Reajuste salarial e inflação”, (ARIDA, 1982, pág. 313) descreve, de maneira mais sucinta e com foco na dinâmica entre preços e salários, como surge o conflito que molda o perfil distributivo entre empresários e trabalhadores:

“(…) por um lado, os trabalhadores exigem (e conseguem) a indexação plena dos salários nominais (a restauração do valor real dos salários resulta ou da negociação direta entre trabalhadores e empresários ou da existência de uma lei que assegura automaticamente a indexação completa do salário nominal nos momentos de reajuste); por outro lado, os empresários aumentam os preços no período entre os momentos de reajuste, de modo a solapar os efeitos da indexação plena dos salários. Em outras palavras: os trabalhadores não tem poder para impor aos empresários o controle de preços e os empresários não tem poder para impor aos trabalhadores uma indexação parcial dos salários.(…)”

A disputa por parcelas maiores do produto nacional não se resume à contradição entre lucros e salários e para que fique mais clara a variedade de possibilidades de ocorrência dessa disputa, seguimos nos valendo do que bem expuseram (CAMARGO e RAMOS, 1988, pág. 9):

“(…) Dois pontos podem ser destacados neste raciocínio. Primeiro, se um grupo social tenta aumentar sua participação no produto gerado através de um aumento em sua renda nominal, isto significará queda na participação de outro grupo social ou pressão sobre a taxa de inflação. Consequentemente, quanto maior a pressão dos grupos sociais por aumentos na participação no produto, maior a pressão inflacionária. Neste sentido é que dizemos que a inflação é a manifestação, a nível de preços, da luta

distributiva pelo produto gerado na economia. Segundo, as únicas formas de aumentar a renda apropriada por um grupo, sem reduzir a de outro, são através do crescimento do produto ou da produtividade. Portanto o crescimento, pelo menos pelas razões acima, tende a aliviar a pressão inflacionária. Entretanto, à medida que o aumento da produção esteja ligado a um aumento de demanda maior do que a capacidade de aumento de oferta por parte das empresas, devido ao esgotamento da capacidade ociosa ou à escassez de insumos, esta gerará pressão inflacionária, pois facilitará o aumento da margem de lucros dos empresários e o crescimento dos salários nominais.”

À guisa de exemplos, vamos fazer uma exposição sucinta de algumas teorias que rejeitam, como paradigma, que os salários são determinados pela produtividade.

Mesmo entre os grupos de assalariados encontram-se disputas por maior participação na renda. Trata-se do conflito distributivo intra-salarial da teoria dos salários relativos e ocorre da seguinte maneira: trabalhadores reivindicariam aumentos de salário baseados em índices maiores conseguidos por colegas de outro(s) setor(es). Partindo do pressuposto de que os ganhos de produtividade se diferenciam por setor, é previsível que o setor que obtiver maior ganho de produtividade transferirá pelo menos parte desse ganho para os salários de seus empregados. Entretanto, se outros setores, pressionados por seus trabalhadores (através dos sindicatos), concederem aumentos no mesmo nível permitido pelo setor líder, se estará alimentando um processo inflacionário, uma vez que os empresários formam preços adicionando um *mark-up* aos custos e tenderão a repassar o percentual concedido para os seus preços.

Figura também como tipo de conflito distributivo aquele que contrapõe interesses do capital financeiro e do capital produtivo, fenômeno que foi observado e exposto por Marx, na obra O Capital. Sempre que o papel de financiador é exercido por ente diferente do produtor, estabelece-se disputa pela renda (no caso, pelo lucro) proveniente da circulação do capital. O capital financeiro entra no circuito em que as mercadorias são produzidas para potencializar a produção, inclusive para acelerá-la também, retornando ao financiador com o acréscimo referente aos juros, após o lucro do produtor ser apurado.

Outra manifestação de conflito distributivo se dá quando analisamos os efeitos da concorrência entre investimentos realizados pelo setor público e pelo setor privado. Parcela significativa de economistas, a exemplo de (OLIVEIRA e TAVARES, 2010) e (BERNSTEIN, 2011), consideram que, em geral, a preponderância de investimentos públicos numa economia desencadeia a saída ou a não ocorrência de investimentos privados. O

fenômeno é conhecido por efeito deslocamento (ou *crowding out*). Calcados no Princípio de Equivalência Ricardiana, que indica ser infrutífero o aumento de gastos do governo, via emissão de títulos, por que os agentes, cientes de que no futuro enfrentariam aumento de impostos, arrefeceriam o consumo, poupando no presente. Sob esse ponto de vista, se poderia entender que os bens e serviços ofertados pelo setor público seriam substitutos daqueles análogos passíveis de serem ofertados pelo setor privado.

Como quarto e último exemplo de conflito distributivo, pode-se considerar a atuação dos setores da agricultura e da indústria. Seja disputando acesso ao crédito, a subsídios ou a isenções, esses setores também dependem de conjuntura política favorável, além de características próprias das regiões onde atuam.

Em (ARIDA, 1982, pág. 313-320), é desenvolvido um modelo preliminar (simplificado) com objetivos mais amplos do que se propõe o presente texto. Portanto, será dado enfoque aos aspectos que permitem comparar graus distintos de conflito distributivo entre salários e lucros. A elaboração inicia-se com o estabelecimento de alguns parâmetros e a assunção de algumas hipóteses, quais sejam: os trabalhadores desejam o salário  $\alpha$ , enquanto os empresários desejam pagar o salário  $\beta$ , onde  $\beta \leq \alpha$ . Definindo o salário nominal no início do período  $D$  de reajuste como  $W(0)$  e o nível de preços naquele momento como  $P(0)$ , temos que o  $\ln [W(0)/P(0)] = \alpha$ . Ocorre que  $P(t) = P(0)e^{\pi t}$ , onde  $0 \leq t \leq D$ . No decurso do período, o logaritmo do salário real efetivamente pago é

$$\ln [W(0)/P(t)] = \alpha - \pi t$$

Partindo do pressuposto de que os empresários tem poder para reduzir o salário real pago de  $\alpha$  para  $\beta$ , podemos considerar que o cálculo de  $\beta$  pode ser feito por

$$\beta = (1/D) \int_0^D \ln [W(0)/P(t)] dt = \alpha - (\pi/2)D$$

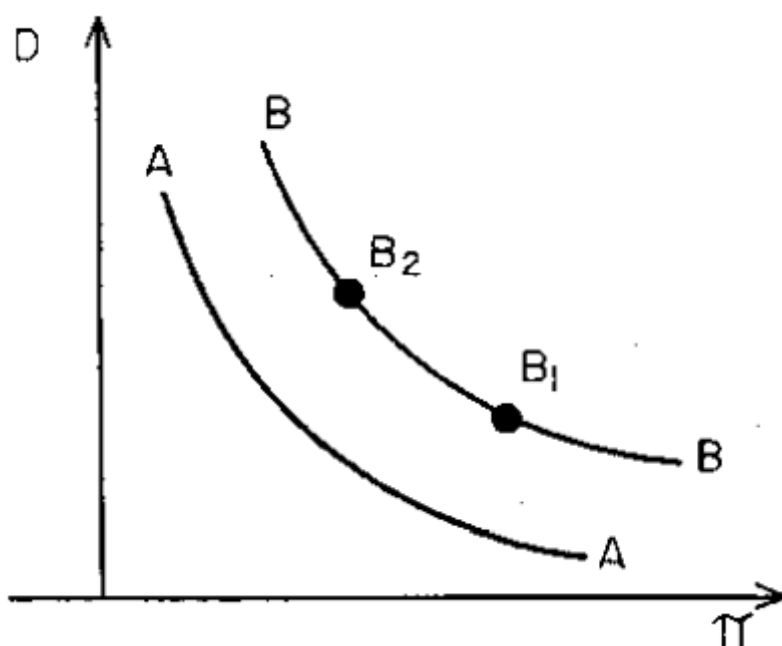
Essa equação representa o comportamento dos empresário que fixariam  $\pi$  de maneira a obter o salário real desejado  $\beta$ .

Dispondo a equação da seguinte maneira

$$\alpha - \beta = (\pi/2)D,$$

fica mais nítida a existência do trade-off entre a taxa de inflação e o período de reajuste, no que se refere à intensidade do conflito distributivo,  $\alpha - \beta$ .

**Gráfico 2.1 Relação entre taxa de inflação  $\pi$  e período de reajuste D em um cenário de dois conflitos**



Fonte: Arida, 1982.

A curva AA traduz um conflito distributivo de menor intensidade, se comparado ao que espelha a curva BB, dado que, a um mesmo valor de D, por exemplo, se faz necessária uma taxa de inflação  $\pi$  mais alta na situação BB ou, por outro lado, a uma mesma taxa de inflação  $\pi$ , é necessário um período de tempo (entre os reajustes de salário) maior para que o salário real pago seja  $\beta$ , como desejariam os empresários.

Esse modelo proposto por Arida, ainda que vulnerável a críticas pelo seu caráter simplificador, permite a compreensão do mecanismo que rege a disputa salários-lucros e a avaliação das estratégias adotadas pelos agente econômicos envolvidos para se apropriar de parcelas maiores do produto.

## 2.4 Conclusões

A abordagem que os teóricos do conflito distributivo fazem, apesar de apresentar diferenças, pode ser entendida como sendo multifacetada.

Se, por um lado, a Teoria do Capital Humano se vale, basicamente, da relação entre o nível educacional (ou instrucional), que acarreta uma certa taxa de produtividade e

que, por fim, se reflete nos rendimentos advindos do trabalho, as teorias do conflito distributivo atribuem papel secundário a essa questão, colocando no centro da discussão fatores de natureza institucional e poder de barganha.

Aspectos tais como o ambiente político e a orientação ideológica são pertinentes e podem ser estimados através da observação de fatores como a legislação trabalhista, a política salarial (particularmente do salário mínimo), o nível de envolvimento sindical dos agentes econômicos e o nível e a variação da taxa de desemprego.

Considerando que, terminado esse capítulo, já é possível avaliar, com maior propriedade, a natureza teórica de políticas econômicas que busquem alterar a distribuição de renda em uma dada sociedade, será iniciado, no próximo segmento deste trabalho, a abordagem aplicada a dois momentos da história econômica brasileira recente: o chamado “milagre” e a primeira década do século XXI.

## **Capítulo 3**

### **O período econômico 1968-1973 (“milagre”) e a distribuição de renda**

#### **3.1 Introdução**

Considerando a abordagem que foi dada nos dois capítulos anteriores, quando foram expostos os fundamentos de duas vertentes teóricas, alcançamos melhores condições para realizar uma análise mais abrangente, sob diferentes perspectivas teóricas, por abarcar um maior número de fatores relevantes, no contexto de uma realidade multifacetada.

Sob a ótica da Teoria do Capital Humano (TCH), foram enfatizadas as relevantes interações entre salário, educação e produtividade. Por outro lado, quando a dinâmica da distribuição de renda foi explicada sob a perspectiva de uma disputa entre os diversos agentes econômicos pela apropriação de parcelas do produto nacional, aspectos como poder de barganha e condições institucionais passam a desempenhar papel em primeiro plano.

Inicialmente, será feita uma revisão da literatura a respeito do contexto em que se deram as políticas econômicas do período do “milagre”, bem como os resultados alcançados, particularmente no que tange à distribuição de renda e ao crescimento econômico da época. Em seguida, será dado o mesmo tratamento, mas agora focalizando o contexto e os resultados do período de 2001-2010. Por fim, serão também ressaltados os aspectos que aproximam ou distanciam os dois momentos econômicos brasileiros.

#### **3.2 O “milagre” econômico**

É importante explicar sob que condições iniciais o governo atuou para alcançar os resultados do período 1968-1973. Para tanto, essa seção começará com uma sucinta descrição das ações governamentais no período 1964-1967.

### 3.2.1 Antecedentes

A equipe econômica pós-golpe militar de 1964, sob o comando de Roberto Campos e Octavio Bulhões, identificou a inflação como o problema principal da economia do país e elaborou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), tornado público em novembro de 1964, entendendo que o caminho para a recuperação econômica, dada a estagnação por que passava o Brasil, estava no controle inflacionário, no saneamento da distorção de preços que se acumulou nos últimos anos, na modernização do mercado de capitais (com vistas a aumento da poupança), no aumento de investimentos em áreas estratégicas (via incentivos), na atração de capital estrangeiro (com o intuito de financiar a expansão da produção nacional e, por fim, no investimento público nacional em projetos de infraestrutura e em determinadas indústrias pesadas estatais (ABREU, 1989).

Pode-se elencar dois tipos de medidas propostas pela equipe econômica, no contexto do PAEG:

(i) medidas de estabilização: contenção de gastos públicos, aumento da receita tributária via melhorias no sistema de arrecadação, restrição de crédito, arrocho salarial e aumento drástico das tarifas de serviços públicos.

(ii) medidas para modernização e fortalecimento dos mercados de capitais: Os instrumentos financeiros foram indexados (reajustados de acordo com a inflação), sendo que, inicialmente, essa medida foi aplicada apenas aos títulos públicos (o que possibilitou ao governo financiar, de forma não-inflacionária, o déficit orçamentário). Gradualmente, a indexação se estendeu a outros instrumentos financeiros. Além disso, foi promulgada uma lei, em 1965, que ensejou o fortalecimento e o maior uso do mercado de ações e estimulou a criação de bancos de investimento, tudo objetivando o incremento da capacidade produtiva por meio do aumento da demanda de investidores e consumidores.

A inflação era vista como fruto de uma política distributiva inconsistente que, segundo o texto de apresentação do PAEG, era “concentrada em dois pontos principais: (i) no dispêndio governamental superior à retirada de poder de compra do setor privado, sob a forma de impostos ou de empréstimos públicos; (ii) na incompatibilidade entre a propensão a consumir, decorrente da política salarial, e a propensão a investir, associada à política de expansão de crédito às empresas.” (MPCE, 1964, pg. 28 apud ABREU, 1989)

O documento segue enumerando três causas da inflação: os déficits públicos, a expansão do crédito às empresas e as majorações institucionais de salários em proporção superior à do aumento da produtividade.

Durante os anos pós-1964 a 1974, portanto incluindo o período que antecedeu ao “milagre”, o governo manteve a política de incentivos fiscais com o intuito de fomentar a alocação de recursos em regiões reconhecidamente subdesenvolvidas, particularmente, atraindo investimentos nos setores de turismo, exportações, reflorestamento e mercado de ações para o nordeste e o norte brasileiros.

Em outra frente, essa dos investimentos em infraestrutura, o governo deu seguimento aos projetos já em andamento, ao mesmo tempo em que empreendeu estudos em colaboração com entidades internacionais (agência de desenvolvimento estadunidense, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID). Estes estudos orientaram a expansão da capacidade de geração de energia elétrica, do sistema de transportes, da infraestrutura urbana e das indústrias pesadas (notadamente nas áreas de siderurgia, mineração e petroquímica). Considerando o tempo despendido em estudos, viabilização de financiamentos e investimentos propriamente ditos, transcorreram entre 3 e 4 anos, o que significa que os resultados do governo militar se fizeram notar no final da década de 1960. (BAER, 2008, pg. 94-96)

### **3.2.2 O “milagre” se inicia**

No início de 1967, o novo presidente era Costa e Silva, que nomeou o economista Antonio Delfim Netto para ministro da Fazenda. Mesmo considerando que uma junta militar e Garrastazu Médici também presidiram o país, de 1967 a 1973, os destinos da economia brasileira ficaram a cargo do mesmo ministro, razão pela qual pode-se considerar esse como um período só.

A nova equipe econômica, que também contava com Hélio Beltrão como ministro do Planejamento, apresentou, ainda em 1967, novas diretrizes e o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). O plano visava, à semelhança do PAEG, ao desenvolvimento econômico “a serviço do progresso social”. Como objetivos fundamentais das diretrizes de política econômica foram destacados a aceleração do desenvolvimento e a contenção da inflação.



Preocupado com o efeito deslocamento (*crowding out*), que um estudo do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) havia apontado como problema básico, o governo definiu que “os investimentos governamentais deveriam concentrar-se em infraestrutura (energia, transportes e comunicação), siderurgia, mineração, habitação, saúde, educação e agricultura...evitando-se uma pressão excessiva sobre o setor privado e promovendo-se uma redução progressiva” da participação pública nos investimentos.

A fim de mitigar fatores geradores de inflação, agora na sua modalidade de custos, foi estabelecido também que a nova estratégia procuraria “tornar eficaz e objetivo o esforço de contenção dos preços. Sem descuidar o controle dos focos tradicionais de inflação de procura, o diagnóstico do comportamento recente da economia brasileira...(conduzia)...a realizar um ataque concentrado sobre os focos da inflação de custos” (MPCE, 1967 apud ABREU,1989).

Na prática, já a partir de 1967, foram dados estímulos a que a demanda se expandisse, seja através de instrumentos de política monetária, creditícia ou fiscal, que se tornaram, gradualmente através dos anos seguintes, mais flexíveis e em clara intenção expansionista.

O aumento do crédito ao consumidor e à agricultura foram especialmente notáveis, visto que foram concedidas isenções fiscais e oferecidos recursos a taxas de juros subsidiadas ao setor agrícola, com o objetivo de aumentar as exportações de produtos primários e equilibrar a oferta de alimentos (esse diretamente relacionado ao controle inflacionário), além de aumentar a renda rural, diminuindo desequilíbrios regionais. (ABREU, 1989)

Valendo-se de um quadro com as finanças públicas relativamente saneadas (pelo governo anterior) e financiando o déficit público através da emissão de títulos, os gastos governamentais, principalmente em infraestrutura, mantiveram-se altos. Setores e regiões específicas foram estimuladas através de subsídios e incentivos fiscais, o que passou a caracterizar a política industrial do período.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) manteve-se atuando no financiamento de investimentos do setor público, passando a concentrar, gradualmente, os seus recursos financeiros para empréstimos ao setor privado.

Foram feitas gestões no sentido de conter as taxas de juros pagas por tomadores privados e, ainda no esteio das reduções de custos da economia, empreenderam-se controles de preços de insumos e de produtos específicos, o que aconteceu inicialmente em caráter voluntário e, meses depois, tornou-se compulsório, através da Comissão Interministerial de Preços (CIP).

Considerando que os preços e tarifas do setor público foram considerados alinhados (conquista do governo anterior), os subsídios do governo federal a empresas estatais puderam ser diminuídos.

### **3.3 Política educacional**

Os investimentos e a política educacional adotada no período em tela gerou resultados que podem oferecer interpretações ambivalentes, na medida em que, em uma análise fracionada entre os antigos níveis primário, ginásio, colegial e superior, se encontram dados de inserção e de exclusão de parcelas da população em idade escolar.

À época da ditadura, vigorava a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 1961, cujo texto determinava, em seu Título XII, que a União aplicaria anualmente a quantia mínima equivalente a 12% de suas receitas com impostos, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios o fariam em percentual de 20%.

Saviani (2008), em artigo intitulado “O Legado Educacional do Regime Militar”, discorre sobre a reforma educacional empreendida pelos governos da ditadura militar, começando pela Constituição de 1967, que eliminava a exigência de gasto mínimo na área educacional (mandamento restabelecido em 1969, apenas para os municípios), em seguida pela Lei da Reforma Universitária de 1968 e respectivo decreto, de 1969, e pela lei de 1971 que “unificou o antigo primário com o antigo ginásio, criando o curso de 1º grau de oito anos e instituiu a profissionalização universal e compulsória no ensino de 2º grau, visando atender à formação de mão de obra qualificada para o mercado de trabalho”.

No que tange aos efeitos da desvinculação orçamentária em nível estadual e federal, pode-se apontar uma queda no investimento em educação, que alcançou, em 1970, percentual de 7,6%, caindo para 4,31% em 1975.

No que se refere à unificação de primário e ginásio, pode-se considerar que ajudou a ampliar o acesso ao ensino, uma vez que eliminou a barreira do exame de admissão ao ginásio, elevando a escolaridade obrigatória de quatro para oito anos. (SAVIANI, 2008)

A ampliação do acesso ao sistema educacional pode ser evidenciada pelos seguintes números, referentes a matrículas realizadas: entre 1964 e 1973, o ensino primário apresentou crescimento de 70,3%; o ginasial, de 332%; o colegial, de 391%; e o ensino superior 744,7% (SAVIANI, 2008, pág. 300).

O artigo de Saviani destaca também, citando Vieira (1982, pág. 112), que “entre 1968 e 1976, o número de instituições públicas de ensino superior passou de 129 para 222, enquanto as instituições privadas saltaram de 243 para 663”. Esse grau de crescimento geral, e, particularmente da participação privada no ensino, escreve o autor, “foi possível pelo incentivo governamental, assumido deliberadamente como política educacional”, fato consentâneo com o regramento imposto na Constituição de 1967:

“Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior” (Constituição Federal, 1967, art. 168)

Em 1969, através da Emenda Constitucional nº 1, em seu artigo 176, o governo militar reiterou o estímulo à expansão das instituições privadas de ensino quando dispôs que:

“Art.176 Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos”.

Esse conjunto de alterações gerou, como efeito virtualmente imediato, um aumento significativo no número de matriculados nas escolas, pois os novos mandamentos estabeleceram que os oito primeiros anos de educação eram obrigatórios. Todavia, como se depreende dos dados apontados acima, a expansão da massa de estudantes não foi acompanhada por aumento das verbas empregadas na área educacional, o que agravou o cruzamento de caráter excludente em que os estudantes de maior renda, estudando em escolas privadas até o nível médio, encontravam-se melhor preparados para conquistar as vagas

oferecidas pelas melhores instituições de ensino superior, enquanto que o inverso se dava, de modo geral, com os estudantes de baixa renda.

### **3.4 Política salarial e a legislação trabalhista**

A respeito da política salarial do período do “milagre”, serão explicitados maiores detalhes, inclusive detalhando aspectos de medidas pertinentes adotadas no período de governo anterior, em vista dos objetivos do presente trabalho.

Ainda no PAEG, o governo de Castelo Branco retirou o espaço de negociação salarial que havia e estabeleceu, em seu lugar, regras bem definidas, apoiadas em três pontos básicos: manter a participação dos assalariados no produto nacional, impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário e corrigir as distorções salariais, particularmente no Serviço Público Federal, nas Autarquias e nas Sociedades de Economia Mista. (MPCE, 1964, pg. 83 apud ABREU)

As normas estabelecidas eram as seguintes:

(i) deveria ser estabelecido o salário médio real dos últimos 24 meses anteriores ao mês do reajustamento;

(ii) sobre o salário real médio deveria incidir a taxa de produtividade;

(iii) cumpria acrescentar a metade da inflação programada pelo governo para o ano seguinte (resíduo inflacionário); e

(iv) ficava estabelecido o princípio da anuidade dos reajustes.

Por conta da aplicação desse regramento e em um contexto de atividades sindicais severamente reprimidas e greves em diversas atividades proibidas, o poder de barganha dos sindicatos tornou-se virtualmente nulo.

Os resultados se fizeram notar na queda consistente e gradual do salário mínimo real no transcurso dos anos 1965 a 1967, como fica claro pelos seguintes dados: em fevereiro de 1964, o nível do salário mínimo real era de 126; em março de 1965, portanto já sob as novas regras, o nível caiu para 103; em março de 1966, nova redução para 91; e em março de 1967, mais uma redução para 83 (ABREU, 1989).

Portanto, é diante desse quadro em que a economia sofreu os efeitos de políticas fiscal e monetária restritivas, que se iniciou 1967.

No que diz respeito aos regramentos da política salarial e das relações trabalhistas, a nova equipe econômica recebeu a herança de regras de reajuste bem definidas e leis que não permitiram espaço para a negociação, inclusive propiciando numerosas intervenções em entidades sindicais, o que resultou na forte diminuição do poder de barganha que trabalhadores pudessem contrapor aos interesses dos sindicatos patronais e dos empresários, de modo geral.

Acerca especificamente da regra de reajuste estabelecida em 1965, já detalhada acima, a nova administração a manteve inalterada para o ano de 1967, procedendo, em meados de 1968, a uma mudança na fórmula de cálculo dos salários, que Barbosa (1983, pg. 44) detalha:

“toda vez que o resíduo inflacionário do ano imediatamente anterior ao mês do reajuste (tivesse sido) subestimado, o salário médio real dos últimos 12 meses seria corrigido, de sorte que a compressão salarial de um ano não fosse transmitida para o ano seguinte (todavia, a mesma correção não foi introduzida para o salário médio real do penúltimo ano antes da data do reajuste)” (BARBOSA, 1983 apud ABREU, 1989)

Tal alteração teve o efeito de corrigir a distorção que atuava, ano após ano, atualizando negativamente a renda do trabalho em relação à inflação, o que certamente redundaria em diminuição da demanda agregada, possibilidade que a equipe de Delfim Netto queria afastar. Após essa modificação, nenhuma outra se daria até novembro de 1974.

Diante desse contexto, será examinada a evolução por que passaram os salários, em termos reais, no período em foco. Dado que, infelizmente, os números consolidados, que incluíam o país inteiro, não são ou confiáveis ou disponíveis, serão consideradas como base as informações referentes aos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, ainda que, para cada um, tenham sido utilizados índices diferentes.

Após uma forte queda no período de “estabilização” do governo anterior, a evolução dos salários, a partir de 1968, não apresentou comportamento uniforme entre os dois estados.

No estado do Rio de Janeiro, o menor nível do salário real mínimo foi alcançado em 1970, quando o valor representava cerca de 34% a menos do que em 1964, apresentando recuperação entre 1971 e 1973, quando o salário real mínimo era de cerca de 86% do mesmo referencial. Em 1974, o nível real do salário teria retornado a algo muito próximo do observado em 1970.

Tratando dos dados disponíveis sobre o estado de São Paulo, onde foram adotados outros índices deflatores, o salário mínimo real atinge valor mínimo em 1969, quando cai 22,2% em relação a 1964, se recuperando lentamente até 1973, quando volta a cair, alcançando nível real abaixo do registrado em 1969.

As quedas observadas em 1974, tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, são atribuídas, em parte, à utilização de índices diferentes. (LAGO, 1980 apud ABREU, 1989))

Se tomarmos por base a série de salários mínimos calculada pelo DIEESE (que não apresentou alterações de índice entre 1973 e 1974), temos uma queda contínua entre 1964 e 1974 da ordem de 42%, que pode ser desmembrada assim: entre 1964 e 1967, com perda de 25,2%, e entre 1968 e 1973, de 15,1%. (LAGO, 1980 apud ABREU, 1989)

Destarte, resta claro que, no período 1968 a 1973, o valor real do salário mínimo caiu ou manteve-se, a despeito de todo o forte crescimento do produto e da produtividade do trabalho.

Caso o parâmetro seja o salário médio, o que se observa é que não houve perda durante o período em foco. Tal se deu porque o número de trabalhadores que recebiam o salário mínimo decresceu. Por outro lado, ocorreu um aumento da relação entre salário médio e salário mínimo legal, particularmente no setor industrial. Algumas categorias, notadamente os empregados com mais qualificação, auferiram aumentos significativamente superiores aos da média dos trabalhadores. Esse fenômeno insere-se perfeitamente na dinâmica prevista pela Teoria do Capital Humano e atende ao que argumentou Langoni (1973), quando se referiu às razões do aumento da concentração de renda observado no período do “milagre”.

Ao fim da análise de diversos elementos que compuseram os resultados alcançados em distribuição de renda, no período do “milagre”, é possível apontar que todos foram significativos.

Os aspectos associados à TCH estiveram presentes e ocupam espaço importante na explicação da concentração de renda observada entre os diversos segmentos de trabalhadores. A rapidez com que o país renovou a sua indústria, a partir de 1964, com importações de máquinas e equipamentos modernos, facilitadas pelo governo, tornou os trabalhadores de menor qualificação incapazes de responder a grande parte das demandas do mercado de trabalho durante o “milagre”.

No que diz respeito aos fatores pertinentes à perspectiva de conflito distributivo, ficam nítidas as atuações concorrentes da política salarial e da política trabalhista adotada desde o início da ditadura militar, em 1964. As mudanças significativas no ambiente de negociações salariais, quando, basicamente, foi estabelecido um conjunto de regras para o cálculo dos índices de reajuste, tomando o espaço das negociações lideradas por sindicatos. Estes, fortemente reprimidos em suas ações, não ofereciam o poder de barganha na representação dos trabalhadores nas mesas de negociação.

Em suma, ao fim do período de forte crescimento econômico por que passou o país, encontrava-se aumentada a concentração de renda, de modo geral, atestada pela evolução do índice de Gini, e os segmentos menos qualificados do mercado de trabalho, que, de maneira geral, eram remunerados com base no salário mínimo, experimentaram redução no valor real dos seus salários (HOFFMANN, 1973 e ABREU, 1989).

Ainda que o presente texto enfatize o caráter funcional da distribuição de renda, é importante ressaltar alguns resultados pertinentes à perspectiva pessoal, setorial e regional da distribuição de renda. O intuito é tornar mais completa possível a visão do que as políticas econômicas adotadas pelos governos impactaram na dinâmica da distribuição da riqueza produzida durante o “milagre”.

No que diz respeito ao aspecto setorial da distribuição, consolida-se a mudança que vinha sendo observada desde os anos 1950. A participação da agropecuária no PIB atinge, no início dos anos 1970, o nível de 10-11%, enquanto o setor industrial respondia por 37-38% (IBGE, 1987, p.119 e Conjuntura Econômica, fev.81, p.III apud ABREU, 1989)

Quando analisamos a distribuição de renda em termos das regiões geográficas, encontramos pouco avanço no quadro que já vigorava antes de 1964. A despeito de políticas de fomento de investimentos, direcionadas às regiões norte e nordeste, através de incentivos fiscais, dados disponíveis apontam que teria havido uma pequena redistribuição favorável às duas regiões mais pobres, especialmente no valor agregado da indústria de transformação. Porém, não se pode afirmar que houve redução das desigualdades regionais nesse caso.

Se forem tomados dados de Conjuntura Econômica (1971, p. 109-111), pode-se inclusive deduzir que houve uma pequena piora no cenário, uma vez que o nordeste teria reduzido a sua participação na renda interna nacional de 15,1%, em 1964-1965, para 14,1%, em 1968-1969, ao passo que a região norte teria experimentado estabilidade nesse quesito e nesses períodos (CONJUNTURA ECONÔMICA, 1971 apud ABREU, 1989).

A distribuição de renda pessoal, avaliada através do índice de Gini, apresentou a seguinte evolução: 0,497, em 1960; 0,562, em 1970; e 0,622, em 1972 (PNAD), ainda que se considerem questões de ordem metodológica para a comparação dos dados (ABREU, 1989).

Outro dado a ser enfatizado diz respeito aos aumentos absolutos de renda. Entre 1960 e 1970, apenas o decil de menor renda apresentou queda de rendimentos (deflacionados). Quando tomamos os números do período entre 1970 e 1972, constatamos que se os dois decis de menor rendimento apresentaram diminuição de renda, o segmento superior logrou acréscimo de cerca de 68% na sua renda, dado que, dentre outros fatores, esse grupo de beneficiou mais largamente dos rendimentos de capital e das rendas de aluguel, que passaram a sofrer correção monetária desde meados dos anos 1960 (ABREU, 1989).

Utilizando dados do IBGE (1979, p.196), podem-se fazer algumas comparações com o intuito de ilustrar o grau com que a renda seguiu se concentrando entre os anos 1960 e 1970. Enquanto os 50% mais pobres detinham, em 1960, 17,4% da renda da PEA, em 1970 o valor era de 14,9% e 11,3% em 1972. Do outro lado do espectro dos rendimentos, temos os 5% e os 1% mais ricos. Os primeiros, em 1960, recebiam 28,3%, tendo evoluído para 34,1% em 1970 e 39,8% em 1972. Os segundos, que em 1960 detinham 11,9%, passam a 14,7% em 1970 e 19,1% da renda nacional, em 1972 (IBGE, 1979 apud ABREU, 1989).



Diante desses dados e considerando que, de fato, houve significativo crescimento da indústria de bens duráveis no período em foco, é possível apontar um aspecto que concilie esses dois fatores. Se o consumo de eletrodomésticos, de modo geral, e automóveis podem ser elencados como melhorias alcançadas pela população (PFFEFERMAN e WEBB, 1983, p. 165-166, e JAGUARIBE, SANTOS, ABREU, FRITSCH e ÁVILA, 1986 apud ABREU, 1989), à luz dos números de aumento da concentração de renda, impende concluir que, pelo menos em grande parte, o crescimento da indústria foi alavancado pelo forte aumento relativo de renda dos estratos economicamente superiores da população brasileira.

À guisa de pontuar aspectos apontados por Langoni (1973), quando imputou à baixa qualificação dos trabalhadores, de modo geral, a causa do aumento da concentração de renda intersalários, diante de forte crescimento econômico, vale registrar que houve “forte aumento de graduados de universidade entre 1961 e 1970 e nos anos seguintes”, o que exigiria “uma qualificação, diante da tese de que a insuficiência de oferta de pessoal qualificado, diante da demanda resultante da expansão da economia, seria uma das causas da concentração de renda entre 1960 e 1970” (LAGO, ALMEIDA e LIMA, 1983, p. 134, 150-151 e 157 apud ABREU, 1989, p. 290).

### **3.5 Conclusões**

Diante dos dados expostos neste capítulo, é possível apontar condições e fatores que propiciaram o período de forte crescimento econômico, assim como o aumento da concentração de renda, de modo geral.

A implementação do PAEG, que significou substancial volume de gastos públicos em infraestrutura de comunicações, energia e transportes, ensejou o crescimento consistente do PIB entre 1968 e 1973. A política salarial, que estabeleceu fórmula restritiva à reposição de perdas inflacionárias, acabou por reduzir a renda real dos estratos de trabalhadores mais fracos economicamente. Tudo isso, associado às limitações de qualificação de grande parte dos trabalhadores, acabou por aumentar, mais particularmente, a concentração de renda advinda do trabalho.

Finda a exposição dos condicionantes e aspectos mais relevantes afetos à política econômica, de modo geral, e às políticas salarial (ou trabalhista) e educacional

adotadas durante o “milagre”, será dado seguimento à parte aplicada deste trabalho no próximo capítulo, procurando ressaltar os mesmos elementos, agora no que diz respeito ao primeiro decênio do século XXI.

## **Capítulo 4**

### **Período de 2001-2010 e a distribuição de renda**

#### **4.1 Introdução**

A importância atribuída ao período em comento advém do fato de ter apresentado uma contínua queda dos níveis de concentração de renda, avaliados sob as óticas do índice de Gini e de dados da PNAD.

O que se propõe neste capítulo é avaliar os fatores mais relevantes que propiciaram a evolução da distribuição de renda no período.

Inicialmente, será montado um panorama dos aspectos econômicos que caracterizaram os anos do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2001) e que antecederam a queda mais consistente da concentração de renda.

Posteriormente, serão abordados os fatos e as políticas implantadas durante o decênio em foco, ressaltando, particularmente, os fatores que tiveram influência no nível de renda e na educação (ou instrução) em geral.

#### **4.2 O decênio 2001-2010**

##### **4.2.1 Antecedentes**

Embora o primeiro mandato de FHC tenha buscado a estabilização da economia, o ano de 1999 começou sob a pressão de uma série de desequilíbrios que foram se formando ao longo do quadriênio 1995-1998.

A literatura econômica é convergente ao apontar os principais fatores que traziam desequilíbrio ao governo e ao país: déficit fiscal crescente e elevado déficit das contas externas (LACERDA, 2010; GIAMBIAGI, 2011; BAER, 2009; GREMAUD et alii, 2009).

A política econômica calcada em uma “âncora” cambial, que tornou e manteve o câmbio sobrevalorizado durante o período inicial de implantação do Plano Real, trouxe consequências que, ainda que se possa referir a elas como previsíveis, não foram debeladas (ou mesmo mitigadas) por diversas razões, tanto de ordem econômica quanto de ordem política, como será visto mais adiante.

A elevada taxa de desemprego (em um quadro de economia em recessão) associada a grandes e regulares perdas de reservas internacionais (pronunciadamente em razão da crise russa de 1998) e a deterioração do saldo em conta-corrente aliada à elevação da razão dívida pública/PIB tornaram o país sujeito a pressões tanto internas quanto externas. Ataques especulativos e enfraquecimento político do governo (que se refletia em importantes derrotas em votações de projetos de lei e medidas provisórias no Congresso, assim como na “moratória mineira” decretada em janeiro de 1999) foram paulatinamente forçando a equipe econômica a buscar uma mudança nos parâmetros então adotados.

Em janeiro de 1999, início do segundo mandato de FHC, o governo promove a mudança do presidente do Banco Central, que, ato contínuo, viabiliza uma desvalorização de 10% do câmbio, fato que não foi suficiente para amainar o ataque às reservas internacionais. Diante das evidências de que o sobrevalor da moeda nacional já estava trazendo mais prejuízos do que benefícios, Armínio Fraga decidiu abandonar o sistema de bandas e adotar o **sistema de câmbio flutuante**.

Após um pico inflacionário em fevereiro de 1999, as variações de preço começaram a cair, sendo que, em maio daquele ano, já apresentaram percentuais semelhantes aos de dezembro último. O ajuste maior frente à desvalorização brusca estava feito. A partir desse ponto, a economia adotou o **sistema de metas de inflação** no lugar da âncora cambial. O Conselho Monetário Nacional estabelece a meta e o Banco Central, através da execução da política monetária, busca situar a inflação oficial, pelo menos, dentro da faixa de dois pontos percentuais para cima ou para baixo da meta.

A descrição da política macroeconômica daquele período conta com um terceiro, e último, elemento caracterizador: a busca constante de **superávits primários** expressivos.

**Tabela 4.1 - Comparativo entre superávits primários acordados e alcançados (1999-2001)**

Ano	1999	2000	2001
Superávit primário acordado com o FMI (% do PIB)	2,6	2,8	3,0
Superávit primário alcançado (% do PIB)	3,1	3,25	3,35

(Fonte: Giambiagi, 2005)

Diante do compromisso de austeridade fiscal do governo FHC, pode-se elencar vários outros compromissos e objetivos alcançados ao longo do segundo mandato. Serão aqui destacados aqueles que produziram maiores e melhores resultados à economia brasileira, ainda naquele ano de 1999 até os dias atuais.

A queda dos juros propiciada pela significativa desvalorização do real permitiu que os juros básicos, que no início de 1999 atingiram a taxa de 45%, caíssem gradativamente ao longo daquele ano, fazendo com que os gastos com o serviço da dívida pública totalizassem valor inferior aos do ano anterior.

Parte significativa dos sucessivos superávits primários obtidos proveio da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), do aumento da alíquota da Cofins e da cobrança de contribuição previdenciária sobre os inativos e pensionistas do setor público.

As despesas do governo, de modo geral, seguiram crescendo, em parte porque a própria Constituição Federal vincula significativa parcela do montante arrecadatório a gastos específicos. Visando diminuir essa rigidez orçamentária, o governo já havia criado o Fundo Social de Emergência (FSE) em 1993, que posteriormente passou a ser chamado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), restando a denominação de Desvinculação das Receitas da União (DRU) ao fim.

A participação dos tributos no PIB avançou ano a ano no período em comento, como explicita a tabela abaixo:

**Tabela 4.2 - Evolução da carga tributária entre 1998 e 2002**

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Carga tributária (sobre o PIB)	29,33	31,64	32,84	33,68	35,84

Fonte: Gremaud, 2009.

Ainda no que tange às despesas públicas, houve três fatos importantes que merecem registro. O primeiro trata da reforma previdenciária, que foi implantada em 1998 e passou a desempenhar pretensão papel de estabilizador das contas da Previdência, com efeitos até os dias de hoje.

Outra conquista daquele período é a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, que impôs limites de gastos com pessoal para a União, os Estados e os Municípios, fixando também critérios de transparência e controle das contas públicas e das dívidas dos entes públicos, com penalizações aos gestores que os descumprissem.

Por último, impende ressaltar a renegociação (que antecedeu a elaboração da LRF) das dívidas estaduais e a reorganização de todo o sistema que regia os bancos estaduais, promovendo, inclusive, a liquidação, privatização ou transformação de vários desses bancos em agências de fomento. Era de amplo conhecimento que a atuação dos bancos estaduais, de modo geral, gerava passivos de vulto para o país.

Os dados relativos às contas externas indicam que houve significativa melhora já a partir de 1999. O déficit em transações correntes teve redução de 27%, quando passou de US\$ 33 bi para US\$ 25 bi. Fruto de forte queda nas importações, a balança comercial também apresentou queda no déficit (US\$ 5,4 bi) (GREMAUD et alii, 2009).

Por fim, convém registrar o comportamento do PIB no período entre 1998 e 2010.

**Tabela 4.3 - Evolução do PIB (1998-2010)**

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Taxa de cresc. PIB	0,34	0,47	4,11	1,39	3,05	1,14	5,76	3,20	3,96	6,07	5,09	-0,13	7,53

Fonte: IBGE

#### 4.2.2 Começa a década

Após cerca de 30 anos de relativa estabilidade dos indicadores de desigualdade de renda, o Brasil apresentou, em 2001, sinais iniciais de queda (medida através do índice de Gini).

Na verdade, sob olhar retrospectivo, hoje pode-se afirmar que os anos 2000 marcaram uma década de seguidos resultados decrescentes do índice de Gini, o que significou uma relevante queda da concentração de renda pessoal entre os brasileiros.

De fato, o mundo experimentava, à época, movimento similar, haja visto que, em 1990, o coeficiente de Gini apresentava valor de 0,63, e em 2000 esse índice já havia caído para 0,61 (NERI e SOUZA, 2012). Pode-se atribuir considerável peso à evolução econômica por que passava a China nesse período. A partir de 2000, com o reforço do desenvolvimento econômico indiano, a queda deu-se de forma relativamente acentuada, pois em 2009, o Gini mundial apurado foi de 0,54, seguindo a queda para 0,527, em 2011 (NERI e SOUZA, 2012).

Os anos 2000 se iniciaram, no Brasil, sob um panorama de baixo crescimento e instabilidade econômica. Porém, tais fatores negativos não impediram a diminuição da concentração de renda.

**Tabela 4.4 - Índice de Gini no Brasil - rendimento mensal dos domicílios (1999-2007)**

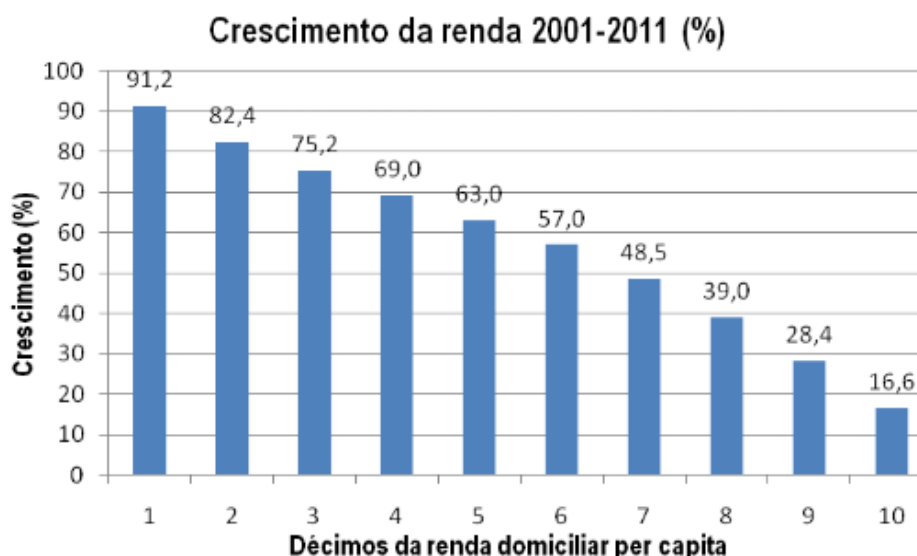
Ano	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Brasil	0,56	0,558	0,553	0,545	0,535	0,532	0,528	0,52

Fonte: IBGE

A partir de 2003, observados os crescimentos da renda total e da renda do trabalho, foram apurados impactos positivos também sobre os níveis de pobreza. Com dados baseados na PNAD 2011, a renda per capita brasileira cresceu cerca de 40%, enquanto a taxa de crescimento do PIB per capita, em termos acumulados, foi de cerca de 27% na primeira década do século XXI (NERI e SOUZA, 2012).

A mesma pesquisa nacional indica que, no curso de 2001 a 2011, o crescimento da renda per capita dos decis variou de 91,2 % (primeiro decil) até 16,6 % (décimo decil), com percentuais decrescentes nos decis intermediários (NERI e SOUZA, 2012).

**Gráfico 4.1**



Fonte: Neri e Souza, 2012, com dados do IBGE (PNAD).

Alguns outros dados, apurados pelas PNAD, permitem vislumbrar aspectos específicos do processo de redistribuição de renda vivido na economia brasileira entre 2001 e 2011.

Em termos regionais, a renda do Nordeste apresentou incremento de 72,8%, ao passo que a do Sudeste cresceu 45,8%. Comparando-se os ganhos de renda havidos nas áreas rural e urbana, foram encontradas significativas diferenças, uma vez que nas áreas mais pobres do campo foram alcançados aumentos da ordem de 85%, contra 40,5% e 57,5% nas metrópoles e nas demais cidades, respectivamente (NERI e SOUZA, 2012).

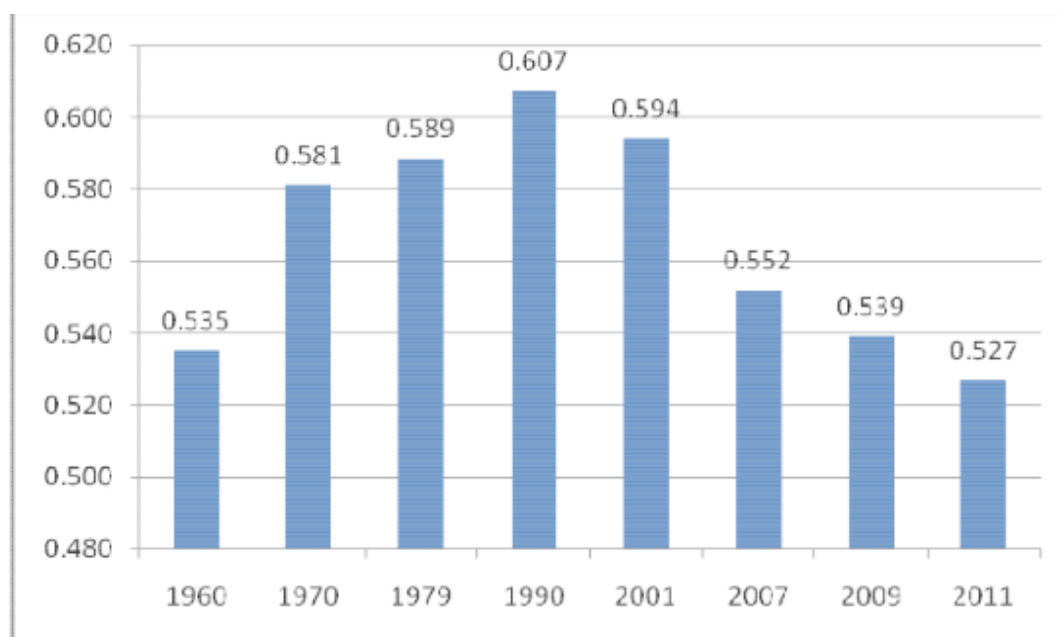
O alcance das políticas públicas redistributivas gerou resultados também de monta no que concerne ao parâmetro nível educacional, como se atesta pelos dados: famílias encabeçadas por analfabetos tiveram um crescimento de 88,6% em suas rendas, ao passo que se constatou uma queda de 11,1% na renda das famílias chefiadas por pessoas que possuem 12 ou mais anos de estudos completos (NERI e SOUZA, 2012).

Entre os grupos de empregados com a rendas mais baixas (empregados rurais e de serviços domésticos), os acréscimos apurados através da PNAD revelam os valores de 86% e 62,4% respectivamente (NERI e SOUZA, 2012).



Observando índices de Gini envolvendo o período entre 1960 e 2011, é possível perceber que uma queda na desigualdade de renda já ocorria a partir da década de 1990, sendo que, desde 2001, esse movimento deu-se de forma mais intensa.

**Gráfico 4.2 Desigualdade de renda no Brasil - longo prazo (índice de Gini)**



*Fonte: Ipea a partir dos microdados da PNAD, PME e Censo / IBGE e Langoni 1973*

### 4.3 A política salarial

O início do decênio em comento se deu em condições economicamente desfavoráveis para o país, com baixo crescimento econômico (2001: 1,3% e 2002: 2,7%) e taxa de desemprego crescente. Apesar desse cenário, percebe-se, com base em dados da PNAD-IBGE, que tanto a renda média real quanto o valor real do salário mínimo (SM) seguiram trajetória de valorização (desde a implantação do Plano Real).

Será dada ênfase à evolução do valor do SM, considerando a sua importância como balizador da renda (salários e transferências previdenciárias) dos estratos mais pobres da economia brasileira.

Entre 2001 e 2002, o SM apresentou incremento real de cerca de 2%, se usado o INPC/IBGE com deflator.

A partir de 2003, diante da gestão de novo presidente da República, o movimento de ganhos reais do SM permaneceu, como se pode constatar através de dados do IBGE:

**Tabela 4.5 - Salário mínimo entre 2001-2010**

Ano	Valor real (a preços de jan2011)	Valor nominal
2001	354,96	180,00
2002	360,38	200,00
2003	376,90	240,00
2004	369,90	260,00
2005	402,14	300,00
2006	446,62	350,00
2007	471,64	380,00
2008	489,82	415,00
2009	515,43	465,00
2010	542,97	510,00

Valores de sal. mín. vigentes a maior parte de cada ano. Ajustes pelo INPC (IBGE)

Ajustados em relação a 2011.

Elaboração própria

A partir de 2008, após negociações com diversos setores da economia, o governo federal estabeleceu uma regra explícita que nortearia os reajustes do valor do SM a partir de então: haveria a incorporação da taxa de inflação desde a última correção mais ganho real com base no crescimento do PIB de dois anos atrás.

As principais fontes de renda que atuaram como instrumentos de política redistributiva de renda no período 2001-2010 foram: Trabalho, transferências da Previdência Social, Programa Bolsa Família (PBF) - ou o conjunto de bolsas e auxílios que o originou - e Benefício de Prestação Continuada (BPC), que tiveram a seguinte participação na queda da desigualdade de renda: Trabalho, representando 58%, Previdência, 19%, PBF, 13%, e BPC, 4% e Outras Rendas (tais como aluguéis e juros), 6% (NERI e SOUZA, 2012).

Desses quatro elementos, os que demonstraram maior poder redistributivo (Trabalho e transferências da Previdência Social) possuem vinculação direta com os valores do SM.

Esses resultados são consistentes com a política de SM adotada, com o movimento descendente da taxa de desemprego, que foi de 11,66%, em 2002, para 6,74%, em 2010 (IBGE, 2015), com o aumento do nível de formalização do mercado de trabalho, que era de 54% em 2001 e passou a 64% em 2011 (IBGE, 2013). Juntos, Trabalho e Previdência responderam por mais de 75% do efeito redistributivo da renda (NERI e SOUZA, 2012).

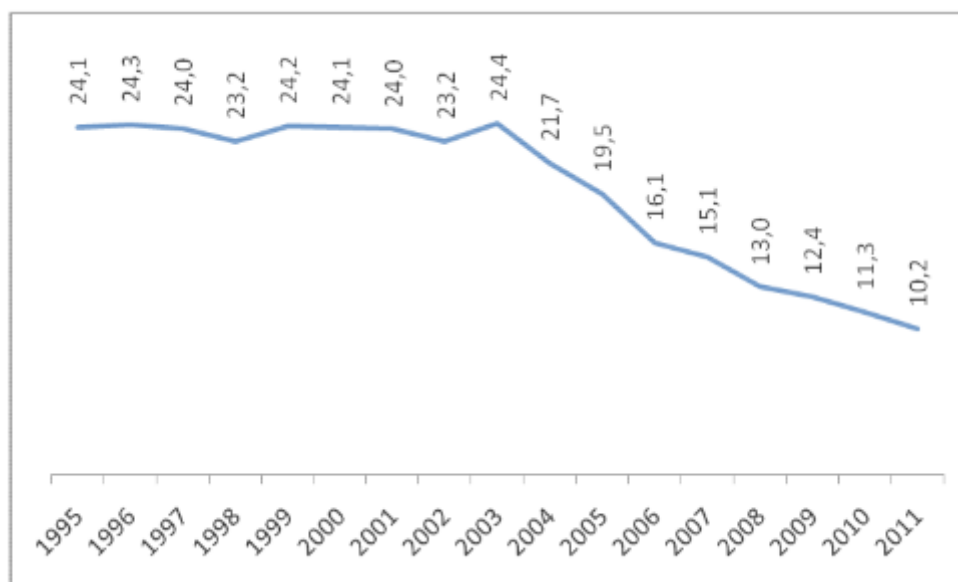
Utilizando a mesma decomposição, Neri e Souza (2012) afirmam que a participação percentual de cada instrumento no conjunto de recursos financeiros gastos foi a seguinte: renda do trabalho (76%), Previdência (21%), PBF (2%) e BPC (2%).

Dessa forma foi possível estabelecer uma relação entre os recursos financeiros aplicados e o efeito redistributivo alcançado. Particularmente, no que concerne às transferências de origem federal, as razões encontradas foram: Previdência (1,15), BPC (0,504) e PBF (0,25). Em outras palavras, pode-se considerar que, comparativamente, cada ponto percentual de queda da desigualdade de renda através do PBF custou 4,6 vezes menos do que através das transferências federais previdenciárias. Da mesma forma, constata-se que o custo da queda da desigualdade através do BPC é 2,28 vezes menor do que através da Previdência federal.

#### 4.4 As transferências condicionadas de renda

Uma consequência natural da combinação de crescimento econômico com redução da desigualdade é a redução da parcela da população situada abaixo da linha da pobreza. No caso brasileiro, após o período recessivo de 2003, o país apresentou uma curva de pobreza decrescente, sendo que, no período entre 2001 e 2011, teria havido uma queda de mais de 50%, quer seja utilizada a medida do PBF, quer sejam adotadas as linhas internacionais de pobreza da ONU (NERI e SOUZA, 2012).

**Gráfico 4.3 População com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza (%)**



Fonte: IPEA, a partir das PNAD 1995-2011

O Brasil, em 2001, já contava com diversos programas sociais voltados às populações de renda inferior. O maior deles, o Bolsa-Escola, atuava em associação com outros três: o Bolsa-Alimentação, o Cadastro Único do Governo Federal e o Auxílio-Gás. Em 2003, o governo federal unificou e centralizou a coordenação da execução das diversas ações que compunham os programas, dando-lhes o nome de Programa Bolsa Família, tendo criado também à época o Programa Fome Zero (Programa Nacional de Acesso à Alimentação).

O entendimento da estrutura do PBF permite apontar tanto fatores de efeito direto no perfil distributivo das população brasileira, quanto aspectos relacionados ao

investimento no capital humano. A respeito disso, manifestou-se a então economista-chefe do Banco Mundial, Kathy Lindert (LINDERT, 2006, pág. 67):

"Transferências condicionais de renda fornecem dinheiro diretamente aos pobres, via um "contrato social" com os beneficiários - por exemplo, manter as crianças na escola, ou levá-las com regularidade a centros de saúde. Para os extremamente pobres esse dinheiro provê uma ajuda de emergência, enquanto as condicionalidades promovem o investimento de longo prazo no capital humano"

Enfatizando a mesma relação entre transferência direta de renda e investimento no capital humano, se manifestou Gisléia B. Duarte (VILLATORO apud DUARTE, 2009, pág. 905):

“Os programas de transferência condicionada enquadram-se no conceito de proteção social, visto que almejam elevar o investimento em capital humano. Esses programas têm como pressuposto o fato de que a reprodução da pobreza deve-se à falta de investimento nas capacidades dos indivíduos; por isso buscam, por meio do condicionamento da transferência, gerar incentivos para esses investimentos”

#### **4.5 A política educacional**

O Brasil tem apresentado dificuldades, há décadas, para articular as políticas e ações de cunho educacional entre os níveis federal, estaduais e municipais.

As ações e resultados obtidos no período em que nos concentramos não foge, em alguns aspectos, ao que já vinha acontecendo, desde épocas remotas. Aspectos conjunturais, tais como investimento tanto nos professores quanto nas escolas e demais equipamentos, desempenham papel central no êxito de políticas em educação.

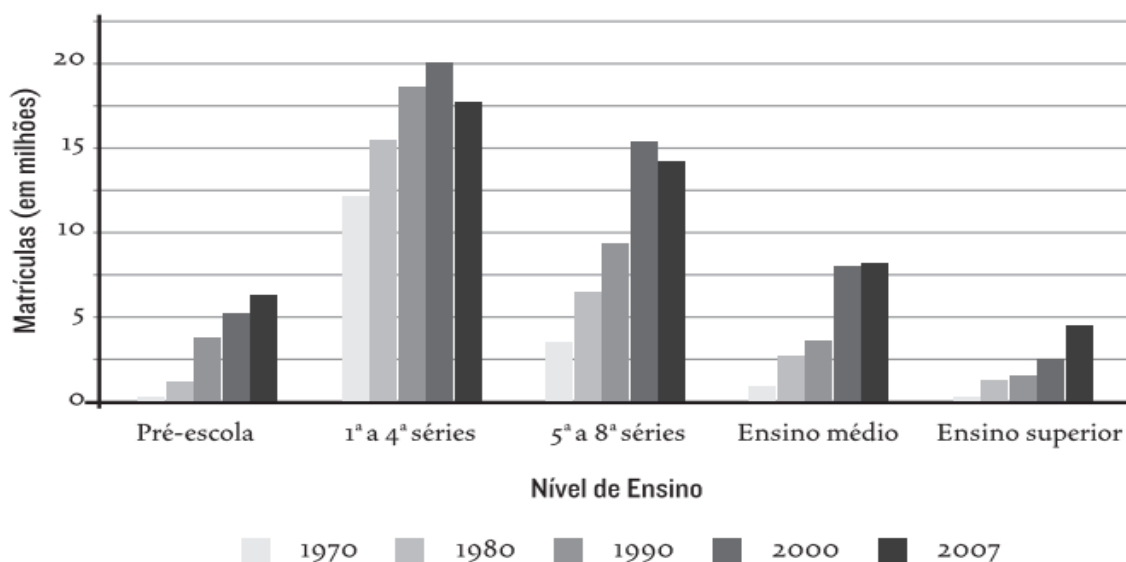
Didaticamente, manifestou-se Durham (2010, pág. 154):

“O desempenho escolar depende, também, do nível de renda e de escolarização dos pais. Os países com os melhores sistemas educacionais são aqueles ou muito ricos ou onde há os pequenos desníveis sociais, ou, ainda, onde a geração dos pais

já completou os níveis iniciais do ensino, o que não é o caso do Brasil. Na área de educação, o desenvolvimento se dá a longo prazo e é cumulativo. Por esta razão boas políticas desenvolvidas por um governo frequentemente só apresentam resultados no governo seguinte. O desenvolvimento do ensino médio depende, por exemplo, do aumento das matrículas no ensino fundamental e, especialmente, da diminuição da repetência e do abandono escolar nas séries iniciais, permitindo o aumento de concluintes na 8ª série. Por sua vez, a expansão do ensino superior depende do aumento do número de matriculados e de egressos do ensino médio.”

A pesquisadora afirma que houve um aumento consistente das matrículas entre 1970 e 2000 e uma ruptura desse processo, ocorrida entre 2000 e 2007.

**Gráfico 4.4 Evolução do número de matrículas, por nível de ensino - Brasil (1970-2007)**



Fonte: “Saindo da Inércia?”. Boletim da Educação no Brasil. Fundação Lemann, 2009.

É importante registrar que o contexto em que se iniciaram os anos 2000 compreende a existência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que pode ser visto como um instrumento federal de intervenção na educação municipal, ainda que houvesse uma divisão constitucional de responsabilidades, dado que a União ficou responsável pelo desenvolvimento do ensino superior, enquanto o ensino fundamental e médio foram entregues aos cuidados dos Estados e dos Municípios.

Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) já vigorava desde 1996 e afirmava uma tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional. Coube à esfera federal a função redistributiva e supletiva com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais e suprir deficiências dos sistemas de ensino. Dentre diversas mudanças no sistema que vigia até então, impende destacar que a Lei tentou também diversificar a oferta de cursos superiores, indo além de licenciaturas e bacharelados, criando os cursos sequenciais, o que significava flexibilidade maior para adequar a formação de estudantes egressos do ensino superior às novas demandas de qualificação profissionais.

Objetivando dotar o governo com instrumentos capazes de avaliar os resultados educacionais, principalmente através do desempenho dos estudantes diante de exames programados, foi elaborado para o nível fundamental o Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), que depois passou à denominação de Prova Brasil, enquanto que para avaliar os resultados dos estudantes de ensino superior instituiu-se o Exame Nacional de Conclusão de Curso, vulgo Provão.

Durham (2010) esclarece que as taxas de crescimento anual de matrículas apresentou o seguinte comportamento nos períodos que abarcam os anos de 2001 a 2008: no ensino fundamental, as taxas foram de 1,73% a.a. até 2002 e de -1,5% a.a. entre 2003 e 2008; no ensino médio, de 4,28% a.a. até 2002 e de 1,55% entre 2003 e 2008; e no ensino superior, de 1,2 até 2002 e de 2,13% entre 2003 e 2008, o que revelaria uma prioridade dada à expansão de matrículas de nível fundamental no início do decênio e de nível superior do meio para o fim do decênio.

Algumas considerações a respeito do sistema federal de ensino técnico são necessárias, dado que esse segmento representa a mais direta ligação entre o mercado de trabalho, de modo geral, e as escolas tanto de nível médio quanto de nível superior técnico.

Alcançar sinergia entre a qualificação de egressos de escolas técnicas e a demanda do mercado de trabalho por profissionais tecnicamente bem treinados tem o poder de contribuir decisivamente para a valorização do capital humano, com reais possibilidades de ganhos de renda e produtividade.

Durham (2010) afirma que o governo FHC (portanto, até 2002) optou por separar o grupo de disciplinas básicas (“ditas propedêuticas”) das disciplinas de formação

técnica, no curso de nível médio, com o objetivo de melhor direcionar os estudantes entre aqueles que quisessem colocação no mercado de trabalho como técnicos (ou tecnólogos) altamente qualificados e bem remunerados, daqueles que buscassem a formação de qualidade para prestar vestibular nas instituições de ensino superior regular.

A estudiosa argumenta que, a partir do governo Lula (portanto, a partir de 2003), essa separação descrita deixou de ser aplicada em parte do sistema de escolas técnicas, o que teria prejudicado a chegada ao mercado de trabalho de profissionais com formação técnica especializada.

Diante dessa indefinição de modelos e considerando que, já de longa data, o ensino técnico no Brasil responde por apenas 3% das demandas por matrículas (DURHAM, 2010), não se pode esperar contribuição significativa desse segmento do ensino brasileiro às demandas por crescente qualificação do mercado de trabalho.

Aspectos ligados à qualidade do ensino tem sido postos em discussão, em parte motivados pelo aumento significativo do acesso ao sistema educacional que vem sendo alcançado desde a década de 1990. Dados recentes indicam que, motivados pelo PBF, estudantes do ensino fundamental tem apresentado índices menores de abandono e faltas às aulas, em comparação aos dados anteriores ao programa. Contudo, no que diz respeito ao nível de desempenho escolar, não foram captadas melhorias, tomando por base estudantes da 4ª série do ensino fundamental (CAMARGO e PAZELLO, 2014).

Alguns analistas educacionais indicam que, se houve inegáveis ganhos no acesso ao ensino regular, no âmbito do Programa Bolsa Família, ocorreu, por outro lado, relativa escassez de educadores e falta da qualidade de serviços de educação (principais fatores a determinar a má qualidade do ensino público no Brasil) acabando por limitar significativamente os resultados positivos. Nessa direção, manifesta-se Durham (2010, pág.176):

“Quando se analisa a história das políticas educacionais e os inúmeros programas voltados tanto para a democratização do acesso como para a melhoria da qualidade de ensino dos últimos vinte anos, constata-se que enquanto o primeiro objetivo foi persistentemente perseguido e gradualmente atingido, o segundo, objeto de preocupação igualmente constante, está longe de ser alcançado.





## 4.6 Conclusões

A par dos dados constantes deste capítulo, é de se notar que alguns fatores parecem ter desempenhado papel importante na determinação dos resultados alcançados no período em tela, no que diz respeito às alterações no perfil distributivo.

O quadro de relativa estabilidade de alguns indicadores macroeconômicos, tais como taxa de inflação, relação dívida pública/PIB, taxa de desemprego, propiciou ambiente favorável à manutenção ou expansão de políticas que surtiram impacto tanto no crescimento da renda, de maneira geral, quanto no maior crescimento da renda de estratos da população economicamente ativa (PEA) menos aquinhoadas. Pode-se elencar as rendas provenientes do trabalho (valorização real do salário mínimo e aumento da oferta de emprego), da Previdência Social (valorização real do salário mínimo) e de programas como Bolsa Família e de prestação continuada (expansão significativa e valorização real dos benefícios).

Por outro lado, é possível indicar que os pouco significativos resultados colhidos na área educacional apontam para uma baixa expectativa no que concerne a ganhos de produtividade e crescimento econômico com aumento de renda da PEA, no curto e médio prazos.

Após o desenvolvimento de duas frentes teóricas e a exposição dos aspectos econômicos que envolveram os dois períodos que são objeto do presente trabalho, serão tecidas, na seção seguinte, algumas considerações de natureza comparativa, com vistas a realçar aspectos teóricos que tenham baseado a implementação de determinadas políticas econômicas e fornecer subsídios à interpretação de resultados alcançados (ou não) pelos governos, sempre sob a perspectiva da distribuição de renda.

## **Considerações Finais**

Diante do instrumental teórico desenvolvido nos dois primeiros capítulos e da explanação de aspectos econômicos relacionados à distribuição de renda, referentes aos dois períodos econômicos escolhidos, serão feitas algumas considerações de ordem comparativa, com o intuito de suscitar a discussão e a reflexão a respeito do tema.

São muitas as diferenças encontradas quando se analisam as atuações dos governos e agentes econômicos ao longo dos dois períodos em tela. Contudo, é possível apontar aspectos gerais que podem ser observados nos dois momentos.

As ações governamentais que antecederam tanto o “milagre” quanto a primeira década do século XXI tiveram características saneadoras de determinados fundamentos econômicos. Enquanto os anos que antecederam 1968 foram de implantação de políticas de controle da inflação, dos gastos públicos e do crédito, aliadas a reformas dos sistemas tributário e financeiro, os anos 2000 se valeram de um ambiente com inflação sob controle e de um novo e abrangente ordenamento de responsabilidade fiscal, que limitava o endividamento e os gastos públicos nas três esferas de governo.

No período ditatorial, o governo lançou mão de um robusto plano de investimentos (PAEG) que fomentou a participação privada em áreas de infraestrutura e indústrias de base e de transformação, expandindo setores como de transporte, de comunicações e de energia elétrica, sem fortes preocupações com o controle do nível de inflação (variando de 24,8% em 1968, para 15,5%, em 1973) e com o aumento da dívida pública e privada. Todo o crescimento do PIB alcançado (média anual de 11,1%) poderia ter resultado em menores indicadores de concentração de renda caso a política salarial (inclusive do salário mínimo) adotada não houvesse estabelecido regras que atribuíssem, por diversas vezes, reajustes inferiores às taxas de inflação.

Aspectos ligados à educação e à valorização do capital humano, como a extensão da faixa etária sob obrigatoriedade de matrícula, não tiveram tempo para demonstrar os seus efeitos, uma vez que, já a partir de 1973, finda-se o “milagre brasileiro” com o atingimento da plena capacidade na indústria e o primeiro choque do petróleo, aspectos que limitaram o controle inflacionário e o crescimento econômico.

Por outro lado, os anos 2000, ainda que tenham se iniciado sob baixo crescimento econômico, deram seguimento a um processo de gradual valorização do salário mínimo, que produziram impactos principalmente nas camadas de menor renda, entre os trabalhadores, o que, complementado pelo efeito distributivo da implementação (ou expansão) de instrumentos de transferência condicionada de renda, restou por provocar a queda paulatina de indicadores de concentração de renda, como o índice de Gini.

No que tange às políticas que surtiram efeito na área educacional, o decênio 2001-2010 carrou, gradualmente, mais recursos para o ensino superior, criando ou expandindo um sistema que fomentou o acesso às faculdades, institutos e universidades através de financiamento público e privado das mensalidades dos estudantes, bem como o crescimento e a criação de instituições públicas federais nas diversas regiões do Brasil.

A despeito desses esforços no plano educacional, a realidade de grande parte dos estudantes brasileiros do ensino público ainda é a de baixo rendimento escolar, instalações e recursos educacionais precários, além de baixo nível remuneratório em diversas regiões brasileiras, conforme visto no capítulo 4, o que acarreta limitações à obtenção de ganhos de produtividade e consequente aumento de renda, no futuro.

Por fim, é de se notar que a análise do contexto econômico que cerca os períodos abordados revela a presença e atuação tanto de fatores associados à Teoria do Capital Humano quanto de fundamentos das teorias sob a ótica do conflito distributivo, o que indica que as duas perspectivas podem (ou devem) ser consideradas em conjunto, para entender e alterar a realidade econômica multifacetada.

## Referências Bibliográficas

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n° 1**. 1969.

ABREU, M.P.(org.) **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Republicana - 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ARIDA, P. Reajuste Salarial e Inflação. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro. 12(2). p. 311-342. ago. 1982.

BAER, W. **A Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009.

BECKER, G. **Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis With Special Reference to Education**. The University of Chicago Press. Chicago. 1994.

BERNSTEIN, J. Cut And Grow? I Say No. Wikipedia. 2011. Crowding out (economics)file. Disponível em <<http://jaredbernsteinblog.com/cut-and-grow-i-say-no>>

CAMARGO, P.C.; PAZELLO, E.T. Uma Análise do Efeito do Programa Bolsa Família Sobre O Desempenho Médio das Escolas Brasileiras. **Economia Aplicada**. v.18. n.4., p.623-640. 2014.

CAMARGO, J.M.; RAMOS, C.A. **A Revolução Indesejada: Conflito Distributivo e Mercado de Trabalho**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

CUNHA, L.A. A expansão do ensino superior: causas e conseqüências. **Debate & Crítica**. São Paulo, n. 5, p. 27-58, 1975.

DORNBUSCH, R. e FISCHER, S. **Introdução à Macroeconomia**. Ed. Makron Books, São Paulo, SP. 1992.

DUARTE, G.B.; SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Programa Bolsa Família: Impacto das Transferências Sobre os Gastos com Alimentos em Famílias Rurais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**. Brasília. v.47. n.4. p.903-918. out./dez. 2009.

DURHAM, E.R. A Política Educacional do Governo Fernando Henrique Cardoso. São Paulo. **Novos Estudos Cebrap**. v.88. p.153-179. nov. 2010.

GIAMBIAGI, F. [et al.] **Economia Brasileira Contemporânea 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GREMAUD, A.P.; VASCONCELLOS, M.A.S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HOFFMANN, R. Consideração Sobre a Evolução Recente da Distribuição da Renda no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro. 13(4). p.7-17. out/dez 1973.

HOFFMANN, R. Distribuição de Renda e Crescimento Econômico. **Estudos Avançados**, v.15 (41). Unicamp, Campinas, SP. 2001.

LACERDA, A.C. de [et al.]. **Economia Brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LANGONI, C. G. **Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil**. Ed. Expressão e Cultura. Rio de Janeiro. 1973.

LINDERT, K. Brazil Bolsa Familia Program: Scaling Up Cash Transfers for the Poor. Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices. **The World Bank**. February 16, 2006.

NERI, M. C.; SOUZA, P. H. C. F. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. 2012.

OLIVEIRA, D.; TAVARES, I. **Análise Empírica da Função Investimento Privado no Brasil**. Disponível em

<<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo13.pdf>>

Último acesso em 14/11/2017.

RAMOS, C. A. **Economia do Trabalho: Modelos Teóricos e o Debate no Brasil**. Curitiba, PR. Ed. CRV. 2012. 516p.

RAMOS, C. A. A Queda da Pobreza e da Concentração de Renda no Brasil. **Nova Economia**, vol.25(3), p.599-620. Belo Horizonte, MG, set-dez 2015.

RAMOS, L. e VIEIRA, M. L. Desigualdade de Rendimentos no Brasil das Décadas de 80 e 90: Evolução e Principais Determinantes. **Textos para discussão nº 803**. IPEA. Rio de Janeiro, RJ. 2001.

SANTOS, R. A. Teoria do Capital Humano: Uma Análise do Caso Brasileiro. **Revista Análise**. Porto Alegre, RS. Vol. 2008, pág. 20

SANDRONI, P. org. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 1 ed. Ed. Círculo do Livro. São Paulo, SP. 1999.

SAVIANI, D. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cadernos Cedes**. Campinas. vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008.

SCHULTZ, T. W. **O Capital Humano: Investimentos em Educação e Pesquisa**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro, RJ. 1973.

SOUSA, N. J. e OLIVEIRA, J. C. Relações entre Geração de Conhecimento e Desenvolvimento Econômico. **Revista Análise**, v.17, p.211-223, Porto Alegre, RS. 2006.

UEDA, E. M. **Educação e Rendimentos: Uma Abordagem Econométrica**. Dissertação de Mestrado. Unicamp. Campinas, SP. 2001.

VIEIRA, S.L. O discurso da reforma universitária. Fortaleza. UFC: **PROED**, 1982.