



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

CRESCIMENTO, DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL

ANA PAULA PIMENTEL DE CASTRO

SETEMBRO - 2012



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

**MESTRADO EM
DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

CRESCIMENTO, DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL

ANA PAULA PIMENTEL DE CASTRO

ORIENTAÇÃO:

MARIO GUILLERMO GOMEZ OLIVARES

SETEMBRO - 2012

Resumo

A presente dissertação pretende estudar a pobreza e a desigualdade no Brasil, enquanto país que se tem evidenciado pelo seu crescimento económico. Abordam-se esses factores a partir da definição de desenvolvimento enquanto fenómeno integrado, que abarca o crescimento económico mas também a melhoria das condições de vida. Para o efeito, recorreu-se à análise de bibliografia e a dados disponibilizados por organizações internacionais e instituições do país. Não obstante a evolução do crescimento económico brasileiro, os indicadores de pobreza e desigualdade apresentam ainda valores elevados, apesar de terem melhorado a partir do momento em que o seu governo implementou políticas e programas redistributivos, manifestando preocupações sociais. Para a redução da pobreza, a via do crescimento económico é mais lenta quando comparada com a implementação de políticas redistributivas.

Palavras-chave: Brasil, Desenvolvimento, Crescimento, Desigualdade, Pobreza, Estado.

Abstract

The focus of this research is the study of poverty and inequality in Brazil, as a country that has stood out for its economic growth. In such study it is important to emphasize the definition of development as integrated phenomenon, having in consideration the economic growth but also the improvement of living conditions. For this purpose, it was analyzed the related bibliography and the data provided by international and brazilian organizations. Although the evolution of Brazilian economic growth, the indicators of poverty and inequality are still high. However, it has been improving with the government's efforts implementing redistributive policies and programs, denoting thus a social concern. The main conclusion drawn is that in order to reduce poverty the path of growth measures will take longer to present good results when compared with the time that the implementation of redistributive policies takes.

Keywords: Brazil, Development, Growth, Inequality, Poverty, State.

Lista de Abreviaturas

CEPAL - Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHAD - Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

IPEA - Instituto de Pesquisa Económica Aplicada

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAEG - Plano de Acção Económica do Governo

PIB - Produto Interno Bruto

PIBpc - Produto Interno Bruto per capita

PNAD - Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios

PNUD - Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPC - Paridade do Poder de Compra

RDH - Relatório de Desenvolvimento Humano

RNBpc - Rendimento Nacional Bruto per capita

Índice

Resumo	3
Abstract.....	3
Lista de Abreviaturas.....	4
Índice	5
Índice de Figuras e Tabelas	6
Introdução.....	7
I. Considerações sobre Desenvolvimento versus Crescimento Económico	9
II. O Processo de Crescimento Económico do Brasil: De 1930 ao Governo de Lula	12
III. Desigualdade e Pobreza no Brasil	22
Conclusões.....	40
Bibliografia.....	42

Índice de Figuras e Tabelas

Índice de Figuras

Figura 1 - Taxa de Crescimento Anual do PIB, Brasil, de 1960 a 2010.

Figura 2 - Proporção de Pessoas abaixo da Linha Nacional de Pobreza (% da População Total), Brasil, de 1981 a 2009.

Figura 3 - Índice de Desenvolvimento Humano, de 1980 a 2011.

Figura 4 - Esperança Média de Vida à Nascimento, de 1992 a 2011.

Figura 5 - Taxa de Mortalidade Infantil por 1000 nados vivos, Brasil, de 1990 a 2010.

Figura 6 - Índice de Saúde, de 1980 a 2011.

Figura 7 - Rendimento Nacional Bruto per capita (PPC USD 2005 Constante), de 1980 a 2011.

Figura 8 - Crescimento Real do PIB, Brasil, de 2003 a 2010.

Figura 9 - Índice de Educação, de 1980 a 2011.

Figura 10 - Percentagem de habitações brasileiras adequadas, de 1992 a 2009, ao nível de rede geral de água, rede geral de saneamento e recolha de lixo directa ou indirecta.

Figura 11 - Rendimento familiar por percentagem dos agregados familiares no Brasil, de 1992 a 2009.

Figura 12 - Proporção de Rendimento Total Anual Apropriado pelos 10% e 20% mais ricos e mais pobres, de 1977 a 2009.

Figura 13 - Índice de Gini, Brasil, de 1960 a 2009.

Figura 14 - Índice de Theil, Brasil, de 1990 a 2009.

Índice de Tabelas

Tabela I - *Ranking* do PIB por País em 2011.

Tabela II - *Ranking* do PIBpc por País em 2011.

Tabela III - Índice de Pobreza Multidimensional, Brasil, 2010 e 2011.

Tabela IV - Índice de Desenvolvimento Humano e suas Componentes, 2011.

Tabela V - Despesa Pública em Saúde (% do PIB), de 1995 a 2009.

Tabela VI - Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade e suas Componentes, Brasil, 2011.

Tabela VII - Evolução do Salário Mínimo, Brasil, de 1994 a 2012.

Introdução

O presente trabalho tem por objectivo compreender a relação entre crescimento económico e a melhoria das condições de vida, isto é, a melhoria de sectores-chave sociais e de acesso a um conjunto de bens e serviços necessários para uma vida considerada digna¹. Esta abordagem investiga essa relação estudando um país, o Brasil, que, apesar de estar a conhecer um considerável crescimento económico, apresenta assinaláveis lacunas nas questões sociais.

As principais questões desta pesquisa são:

- i) Qual a importância das questões sociais em contraponto com as questões económicas quando falamos do desenvolvimento de um país? Como é que elas se deveriam integrar, qual é a dialéctica entre as duas?
- ii) Quais os caminhos para que se consigam bons resultados sociais e não apenas económicos? Qual o papel do Estado? Quais as políticas públicas que contribuem para a redução da pobreza e da desigualdade?
- iii) Quanto do crescimento económico do Brasil se reflecte em melhoria das condições sociais e qual o contributo das políticas de redistribuição de rendimento para a redução da pobreza? Esta questão constitui o problema central do presente trabalho.

Por conseguinte, o objecto de estudo prende-se com a análise das questões sociais relacionadas com a pobreza e desigualdade no processo de crescimento e desenvolvimento do Brasil.

¹ Amartya Sen, no seu artigo “Development as Capability Expansion”, defende que a avaliação da qualidade de vida é subjectiva. Vai para além do que a literatura convencional chama de “bens básicos”. Sen vê a qualidade de vida como uma combinação de realizações individuais e “capabilities”, sendo um aspecto central a liberdade humana no sentido de liberdade de escolha dum modo de vida em detrimento doutro. O autor refere a educação e a saúde como dois determinantes directos da capacidade humana, na medida em que influenciam na escolha de modos de vida e na aquisição de “capabilities”.

No primeiro capítulo são abordados os temas crescimento e desenvolvimento, o valor das questões sociais e o papel do Estado com o intuito de realçar que o crescimento por si só não conduz a melhores condições de vida. É necessário melhorar os sectores sociais, como por exemplo a educação e a saúde, de forma a contribuir para um maior bem-estar social. Para tal, o Estado tem um forte papel fazendo com que as oportunidades de acesso a bens e serviços necessários para uma vida digna sejam melhor distribuídas por toda a população.

No capítulo II apresenta-se uma perspectiva sobre o crescimento económico do Brasil, que o torna sexta potência mundial actual.

Esta perspectiva conduz ao estudo exposto no terceiro capítulo: questiona-se até que ponto este crescimento foi acompanhado por uma melhoria dos indicadores sociais, essencialmente os relacionados com a pobreza e a desigualdade. Analisa-se estes indicadores (a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza, o índice de desenvolvimento humano (IDH), o rendimento nacional bruto per capita, o índice de educação, o IDH ajustado à desigualdade, os índices de Gini e de Theil, entre outros), tentando perceber os determinantes da sua evolução e suas inter-relações.

Por fim, na última secção, apresenta-se um sumário das principais conclusões do trabalho.

I. Considerações sobre Desenvolvimento versus Crescimento Económico

É sabido que o Brasil tem tido uma trajectória de crescimento económico notória. Neste trabalho procura-se compreender até que ponto o desenvolvimento social acompanhou esta trajectória de crescimento.

Interessa, portanto, abordar os temas desenvolvimento *versus* crescimento económico, nomeadamente qual o valor das questões sociais e sua evolução e o papel do Estado.

Para tal, deve atender-se à diferenciação entre os conceitos crescimento e desenvolvimento. O desenvolvimento deve resultar do crescimento económico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Ou seja, deveria incluir a melhoria dos indicadores de crescimento económico como também dos indicadores de bem-estar económico e social (pobreza, desigualdade, saúde, alimentação, educação, habitação, emprego).

É cada vez mais aceite por governos, agências internacionais e meio académicos que o Rendimento Nacional Bruto per capita (RNBpc) não reflecte a distribuição do rendimento pela população brasileira, nem dá conta dos problemas da pobreza. O crescimento económico não pode sacrificar as pessoas e o seu habitat natural, pelo que é necessária uma concepção de desenvolvimento enquanto fenómeno integrado (Béjar 2004: 8).

O Brasil insere-se numa região, a América Latina, com as piores distribuições de rendimento do mundo, segundo os valores apontados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) 2011, do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Consequentemente, a CEPAL (Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas) considera necessária uma reorientação do processo de

desenvolvimento no sentido de acompanhar um crescimento económico, mais estável e dinâmico, com um desenvolvimento que integre as questões sociais, fomentando a equidade e diminuindo os níveis de desigualdades sociais, e que seja sustentável em termos ambientais (CEPAL 2000: 15).

Por sua vez, as desigualdades e a pobreza advêm de estruturas económicas, sociais, de género e étnicas que se caracterizam por uma elevada segmentação. Por consequência, reproduzem-se no tempo devido a barreiras relacionadas com diversos campos, entre os quais a educação, o emprego, a posse de património e a demografia (CEPAL 2000: 15).

Para além da complementaridade entre políticas económicas, sociais, ambientais e demográficas, é essencial o exercício da cidadania. O cidadão deverá ser um actor do desenvolvimento e beneficiar dos seus contributos (CEPAL 2000: 16). A cidadania constitui uma arma a favor da coesão social que se tem perdido numa sociedade que hoje se caracteriza pelo individualismo, pela perda de sentido de pertença à comunidade, de identificação com propósitos colectivos, de responsabilidade social e de laços de solidariedade (CEPAL 2000, 20).

Desde a década de 80, no que diz respeito às políticas públicas, esta região passou a seguir uma orientação no sentido de diminuir o papel do Estado, da descentralização das responsabilidades e substituição pela iniciativa privada. As evidências mostram que esta reorientação teve resultados pouco satisfatórios sobre a pobreza e a desigualdade².

Os bens e serviços sociais são dotados de valor social. Estes devem conciliar os interesses individuais com os interesses comuns e a sua exposição aos mecanismos de

² As Figuras 2 e 13, apresentadas no capítulo III, mostram que tanto a percentagem de pobres como o índice de Gini (indicador que mede a desigualdade de rendimento) atingiram valores elevados na década de 80 no Brasil.

mercado requer que haja uma regulação por parte do sector público de forma a garantir uma maior equidade e bem-estar social, conjugando políticas económicas com políticas sociais (CEPAL 2000: 72).

Por conseguinte, o papel do Estado é de grande importância na implementação de políticas sociais de modo a garantir que a oferta de bens, serviços e oportunidades não seja selectiva, no sentido de ser acessível aos grupos de maior rendimento e de menor risco (CEPAL 2000: 16). Para romper com os canais de reprodução intergeracional da pobreza, visando a equidade, fomentando a cidadania e o desenvolvimento, o Estado deve actuar no sentido de transferir os recursos públicos para áreas com maior efeito redistributivo: a educação primária e secundária, a saúde e o emprego (CEPAL 2000, 18).

Nesse sentido, o gasto público e um sistema tributário eficientes são também dois componentes importantes para a redução da pobreza e da desigualdade (CEPAL 2000: 52). No Brasil, o sistema tributário deveria ser reformulado uma vez que este é regressivo e incide maioritariamente sobre a produção e o consumo, o que acentua o elevado nível de desigualdade que atinge o país (OIT 2010: 10).

Raúl Prebisch e Celso Furtado, fundadores da CEPAL, são pioneiros no estudo da economia do desenvolvimento da América Latina, evidenciando os obstáculos estruturais que estavam na origem do subdesenvolvimento que se registava nesta região.

Furtado (1999) refere três soluções para o aumento do bem-estar social no Brasil: (i) combater a concentração de rendimento e patrimonial, que está na base das elevadas desigualdades sociais e pobreza que caracterizam o país. Defende, à semelhança de Amartya Sen, que a solução não se consegue através de mecanismos de mercado mas sim através da intervenção pública; (ii) combater as elevadas disparidades

salariais entre especialistas e operários através do investimento no capital humano; (iii) enfrentar os problemas estruturais e conciliá-los com a inserção no processo de globalização, através de políticas inovadoras, estimulando o mercado nacional e a criação de emprego, sendo a área monetária de extrema importância para combater a estagnação.

II. O Processo de Crescimento Económico do Brasil: De 1930 ao Governo de Lula

O processo de crescimento económico do Brasil revelou-se único durante o século XX.

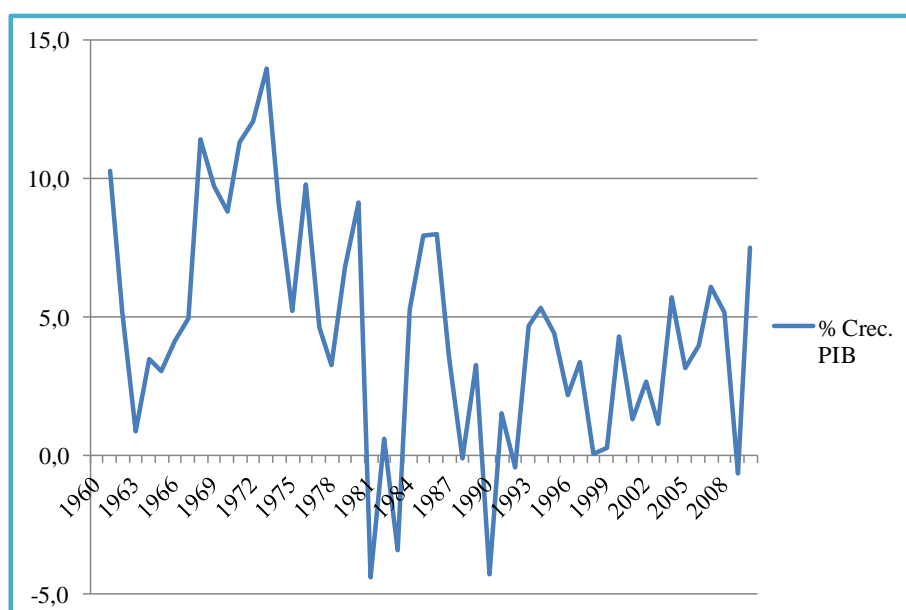
De 1930 até à década de 80, o Brasil destacou-se entre as economias que mais cresceram, essencialmente devido a políticas fiscais e monetárias expansionistas. Apesar dos inúmeros constrangimentos decorrentes das políticas praticadas, tais como as altas taxas de inflação e o elevado endividamento externo, este destaque deve-se também ao crescimento industrial e do mercado interno.

No entanto, nas últimas duas décadas deste século, esta performance foi mais fraca, devido aos efeitos do segundo choque petrolífero, das crises financeiras internacionais e da implementação de políticas de estabilização económica retraccionistas - apesar das mudanças estruturais levadas a cabo no sentido da abertura dos mercados e da procura de equilíbrio das contas externas.

Na primeira década do século XXI, foi dada continuidade a estas mudanças estruturais, sendo que o estímulo do consumo interno e as políticas sociais e económicas de expansão levadas a cabo contribuíram para uma melhoria na performance da economia brasileira.

A figura 1, onde constam dados disponibilizados pelo Banco Mundial com as taxas de crescimento da economia brasileira, permite-nos confirmar esta evolução. Entre 1960 e a década de 80, a economia brasileira cresceu a uma média de 7% ao ano. Nas décadas de 80 e 90 esta média foi de 2% ao ano. Já entre 2000 e 2010 este crescimento médio foi de 4%.

Figura 1 - Taxa de Crescimento Anual do PIB, Brasil, de 1960 a 2010.



Fonte: Banco Mundial (disponível em: <http://data.worldbank.org/>).

Este é um paradoxo interessante que importa abordar.

A partir da década de 30, após a crise de 1929 e o surgimento de uma nova Divisão Internacional do Trabalho, até ao golpe militar de 1964, o Brasil baseou o seu processo de crescimento no modelo de industrialização por substituição de importações e no crescimento do mercado interno. Este processo foi impulsionado pela valorização do café e pelo proteccionismo industrial, que mantinha o país fortemente dependente das exportações deste produto (Bacha *et al* 2005: 165). O modelo de substituição de importações foi o primeiro passo para a industrialização com o objectivo de responder à procura do mercado interno, aproveitando a estagnação do comércio mundial decorrente

da Grande Depressão de 1929 (Lima 2011: 34). Conjuntamente com a prática de políticas fiscais e monetárias expansionistas, foram criadas condições para o crescimento industrial (Pinheiro *et al* 2004: 14).

As importações de bens de capital, necessários para sustentar este processo de industrialização, ganharam um peso significativo. Por conseguinte, após o golpe militar de 1964, o processo de desenvolvimento baseava-se no crescimento dos mercados interno e externo e no aprofundamento dos sectores industriais já existentes, essencialmente de bens intermédios, e na expansão do sector de bens de consumo duradouros, de que é exemplo a indústria automóvel. Efectivamente, o país conseguiu aumentar as suas exportações de bens industriais graças à riqueza em recursos naturais e à existência de mão-de-obra barata (Lima 2011: 34-36).

No entanto, perante uma procura interna excessiva e o aumento dos preços e dos salários, tornava-se necessário combater a elevada taxa de inflação (de 79,9% em 1963³), a elevada despesa pública e limitar, por isso, o poder de compra (Bacha *et al* 2005: 166).

Com esse intuito, o governo de Castello Branco (1964-67)⁴ adoptou o Plano de Acção Económica do Governo (PAEG), actuando essencialmente ao nível da política económica, nomeadamente da política monetária e cambial (Almeida 2004: 14-16). Este plano reduziu a taxa de inflação e contribuiu para o aumento das taxas de crescimento económico. Não obstante, aumentou a dependência em relação a bens de capital, do petróleo e seus derivados e, por conseguinte, para o aumento do endividamento externo. Assistiu-se também ao aumento da pobreza como consequência de uma desigualdade

³ Pinheiro *et al* 2004: 18.

⁴ O marechal Castello Branco foi o primeiro presidente depois do movimento militar, cujo mandato decorreu de 1964 a 1967.

crecente na distribuição do rendimento decorrente da implementação de políticas laborais e tributárias austeras e repressoras para a classe trabalhadora (Lima 2011: 36).

Com o Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-1970, os dirigentes do regime militar reconheciam o esgotamento do modelo de substituição das importações e defendiam a crescente intervenção do Estado na economia brasileira através do investimento, essencialmente em infra-estruturas, beneficiando o aumento das exportações nas áreas consideradas estratégicas (Almeida 2004: 18-19).

O aumento significativo da poupança e do investimento ficou conhecido como o “milagre económico brasileiro”, no período de 1965 a 1973 (Bacha *et al* 2005: 166).

Com o choque petrolífero de 1973, sendo o Brasil o terceiro maior importador de petróleo do mundo, depois dos Estados Unidos da América (EUA) e do Japão, o país conhecia uma retracção no crescimento económico (Lima 2011: 37). Neste contexto, com o governo de Ernesto Geisel (1974-79), surge a ideia de constituir uma “nação-potência”, materializado no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Este plano assentava na reestruturação do processo produtivo e no reequilíbrio externo, através da internalização da produção de bens de capital (em especial a siderurgia e a petroquímica). Estes investimentos de alto custo foram financiados através de empréstimos obtidos em bancos estrangeiros que detinham uma elevada liquidez, graças aos avultados lucros decorrentes dos elevados preços do petróleo, podendo oferecê-los a taxas de juro bastante reduzidas. Era assumido o risco de aumento da dívida externa, mas construindo-se uma estrutura industrial avançada (Lima 2011: 40).

Todavia, este plano revelou diversas insuficiências na sua implementação como também fracassou ao nível da dependência tecnológica e da questão social e redistributiva (Almeida 2004: 24).

Com o segundo choque petrolífero de 1979, o crescimento económico regrediu fortemente, elevando-se novamente a inflação até ao Plano Real, programa de estabilização económica iniciado em 1994 (Almeida 2004: 24).

O recurso ao financiamento externo, com condições que se aparentavam vantajosas, tornou-se numa grave situação que o país teria de enfrentar devido à subida das taxas de juro levada a cabo pelos EUA na década de 80 decorrente do aumento do preço do petróleo. Surgiu, assim, a crise da dívida marcada pela volatilidade e incerteza no mercado mundial (Lima 2011: 41).

Perante a instabilidade macroeconómica da época, a partir do final da década de 70, foram implementados diversos planos de tentativa de estabilização dos preços pelos sucessivos governos. Coincidente com o fim do regime militar, a dívida agrava-se a partir de 1982. Adicionalmente, o desequilíbrio fiscal aumentou durante o governo de José Sarney (1985-90), o que levou a que, em 1989, o Brasil entrasse em incumprimento.

Apesar dos vários planos levados a cabo, registou-se uma hiperinflação de 89% e um crescimento negativo de -4,3% em 1990 (Figura 1). Estes planos, com destaque para o Plano Cruzado (1986), caracterizaram-se pelo congelamento de salários e tarifas e por reformas monetárias, falhando no seu objectivo de diminuir a taxa de inflação e promover o crescimento económico (Almeida 2004: 25-26; Franco 1991: 280).

Com a entrada de um novo presidente foi implementado o Plano Collor⁵ (1990-92), um plano de estabilização que implicava o congelamento de preços e salários, o aumento dos impostos e a implementação de programas de privatização, ao que se adiciona a retenção dos activos financeiros privados e um limite ao levantamento à

⁵ Fernando Collor de Mello foi o trigésimo-segundo presidente, de 1990 a 1992.

vista. Como efeitos destacam-se a deflação imediata mas também a drástica queda de sectores como o da produção industrial, consequência da abertura da economia brasileira e consequente descida dos preços relativos. Além disso, os empresários encontravam dificuldades por estarem fortemente dependentes da concessão de crédito (Almeida 2004: 26-27). Perante estas adversidades, o governo decide aliviar a liquidez retida pela reforma monetária, conduzindo, por sua vez, a um retorno da inflação, que estabilizaria com as medidas tomadas em torno dos 10,5% (Franco 1991: 284).

Perante a impugnação de Collor, devido ao fracasso dos planos económicos na eliminação da inflação, ao aumento da recessão e aos inúmeros escândalos de corrupção, este foi substituído por Itamar Franco⁶ (Racy 2005: 181). O seu ministro das finanças, Fernando Henrique Cardoso, implementou o Plano Real em três fases, com início em 1994. Ao contrário dos mecanismos até então adoptados de controlo salarial e dos preços, que apenas minimizam os efeitos da inflação, actuou sobre as causas da inflação, sobretudo sobre as contas públicas federais (Almeida 2004: 27-28). O objectivo passou a ser o corte em 20% da despesa pública e o aumento da receita fiscal. Numa segunda fase, foi criada uma unidade de conta indexada ao dólar e, numa terceira fase, a moeda nacional foi convertida numa nova moeda, o real. Foi estabelecida uma paridade máxima de um para um relativamente ao dólar, possível graças à existência de elevadas reservas resultantes da apreciação das taxas de juro praticadas no Brasil relativamente às internacionais. Adicionalmente, é importante referir que ocorre novamente um aumento abrupto da procura interna à qual a oferta doméstica não conseguia responder, recorrendo-se a produtos importados, gerando novamente uma pressão inflacionária.

⁶ Itamar Franco foi o trigésimo-terceiro presidente, de 1992 a 1994.

O governo mostrava então preocupação com o aquecimento da economia e começava a equacionar o sistema de manter um elevado nível de actividade acompanhado de uma elevada inflação. Assim, implementou, no início de 1995, medidas de restrição da procura, que, no decorrer do mesmo ano, foram sendo aliviadas. Um aspecto positivo a ressaltar foi o elevado aumento do investimento directo estrangeiro de 3,3 em 1995 para os 9,6 mil milhões de dólares em 1996 (Fligenspan 2008: 104-112).

Este plano acabaria por ser bastante afectado, em 1997, por uma crise financeira internacional, iniciada nos países asiáticos⁷. Gerou-se um desequilíbrio externo crescente, essencialmente devido à fuga de capitais estrangeiros, sobrevalorização cambial, elevado défice da balança comercial, a uma grave crise fiscal e da dívida pública e à retracção do consumo, originando uma intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) (Racy 2005: 182). A política de estabilização concebida pelo FMI e adoptada pelo governo brasileiro a partir de 1998 baseava-se numa política de compensação fiscal, com vista ao aumento da poupança. No entanto, aprofundou-se o endividamento do país, uma vez que os recursos disponibilizados eram aplicados a taxas de juro que pouco aliviavam os devedores, conduzindo a uma recessão de elevado custo social caracterizada por desemprego e falência de empresas (Furtado 1999: 19-20).

A partir de 1999, foram implementadas políticas macroeconómicas e reformas estruturais no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que contribuíram para travar o aumento do preço dos investimentos e o declínio da produtividade do capital, sem que se assistisse ao aumento da taxa de inflação. Ainda assim, não era

⁷ Em 1997, a moeda tailandesa sofreu um ataque especulativo, que levou à intervenção do Fundo Monetário Internacional. Esta crise alastrou-se aos países vizinhos e, perante os inúmeros ataques especulativos às moedas asiáticas e a especulação imobiliária, viria a expandir-se para o resto do mundo (Fligenspan 2008: 113-115).

possível a existência de um crescimento económico sustentado, uma vez que várias crises internacionais não o permitiram. A economia brasileira foi atingida pela queda da bolsa de valores Nasdaq, por uma crise energética interna, pelo atentado de 11 de Setembro e pela crise de incumprimento da Argentina (Bacha *et al* 2005: 166).

No caso brasileiro, à semelhança do argentino, foi a política de câmbios fixos sustentada por uma elevada taxa de juro e um crescimento exponencial da dívida pública que serviram como factores de atracção e sustentação, sempre temporária, de um ciclo de valorização desenfreada de capital fictício. Em consequência, um fluxo de capital financeiro aportou a essas praças. A entrada destas novas aplicações impulsionou o processo de valorização fictícia até que aparecessem sinais de desconfiança quanto à real possibilidade dessa multiplicação de créditos continuar a ser cumprida.

Em 2003, com o aumento da taxa de juro real, assistiu-se, por um lado, a uma queda da inflação e, por outro lado, a uma menor taxa de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) para 1,1%. Devido à depreciação do dólar face ao euro e ao peso argentino e ao aumento da procura mundial, deu-se um aumento dos preços das exportações. Tal possibilita o bom desempenho da balança comercial e, por sua vez, uma balança corrente superavitária (Racy 2005: 183).

Neste mesmo ano, Luiz Inácio Lula da Silva iniciou o seu mandato enquanto Presidente da República, até 2011, dando continuidade e aprofundando políticas implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, nomeadamente no que diz respeito à contenção da despesa pública, apreciação das taxas de juro com vista ao controlo da inflação e implementação de políticas sociais de combate à pobreza. Por outro lado, não se defendiam as privatizações mas sim as parcerias público-privadas e apostava-se em impulsionar a industrialização através da expansão dos sectores de bens

duradouros e de capital. Assim, o desenvolvimento tecnológico permitiu o aumento e sofisticação das exportações. No entanto, as elevadas taxas de juro praticadas limitavam a performance de crescimento, desvalorizaram as exportações e desincentivaram o investimento directo estrangeiro. Para travar este problema, a solução passou por estimular o consumo interno através da expansão do crédito e por descer as taxas de juro (Martins 2007: 39-40).

O crescimento foi de 1,1% em 2003 e em 2008 de 5,2%, um aumento bastante significativo (Figura 1). Contudo, em 2009, apresenta um crescimento negativo (-0,6%) devido ao agravamento da crise financeira internacional iniciada em 2008. Em 2010 é retomado um crescimento à taxa de 7,5%, uma taxa extraordinária mas conjuntural, que se deve à implementação de políticas sociais e económicas de expansão, essencialmente a criação de emprego, o aumento dos salários e o maior acesso ao crédito que permitiu um crescimento do consumo interno. Destacam-se o Programa de Aceleração do Crescimento, ou PAC, que investe na melhoria de infra-estruturas e tem ainda grandes somas a serem utilizadas em obras por todo o Brasil e o programa “Minha Casa, Minha Vida”, que visa diminuir o défice habitacional (OIT 2010: 4).

Apesar do país apresentar taxas de crescimento moderadas, foi capaz de manter a estabilidade, ganhando reconhecimento a nível internacional (Almeida 2010: 42-44). A revista *The Economist* publicou, em Novembro de 2011, um artigo onde refere que o Brasil ultrapassou o Reino Unido enquanto sexta potência mundial. As estatísticas publicadas pelo FMI confirmam este facto: em 2011, o Brasil atinge um PIB a preços correntes de 2.493 e o Reino Unido 2.418 mil milhões de dólares⁸ (Tabela I).

⁸ Fundo Monetário Internacional, “*World Economic Outlook Database, April 2012*”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/download.aspx>

Tabela I - *Ranking* do PIB por País em 2011.

Posição	País	PIB (mil milhões de dólares, preços correntes)
1	E.U.A.	15.094
2	China	7.298
3	Japão	5.869
4	Alemanha	3.577
5	França	2.776
6	Brasil	2.493
7	Reino Unido	2.418
8	Itália	2.199
9	Rússia	1.850
10	Canadá	1.737
11	Índia	1.676
12	Espanha	1.494

Fonte: FMI (disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/download.aspx>).

Para tal, além do referido neste capítulo quanto à performance do Brasil, a crise na zona euro, que afectou negativamente os países da moeda única, bem como o Reino Unido, contribuiu também para a ascensão do Brasil neste *ranking* (IFM 2012: 50-56).

Na secção seguinte serão abordadas as questões sociais relacionadas com a pobreza e a desigualdade sendo que importa ter presente que, apesar do Brasil ser a sexta potência mundial em 2011 em termos de PIB, o seu PIBpc (Produto Interno Bruto per capita) fica aquém desta posição, na quinquagésima quarta posição (Tabela II).

Tabela II - *Ranking* do PIBpc por País em 2011.

Posição	País	PIBpc (dólares)	Posição	País	PIBpc (dólares)	Posição	País	PIBpc (dólares)
1	Luxemburgo	113.533	21	Irlanda	43.088	41	República Eslovaca	17.644
2	Catar	98.329	22	Reino Unido	38.592	42	Trinidad e Tobago	17.158
3	Noruega	97.255	23	Nova Zelândia	36.648	43	Estónia	16.583
4	Suíça	81.161	24	Brunei Darussalam	36.584	44	Barbados	16.148
5	Emirados Árabes Unidos	67.008	25	Itália	36.267	45	Guiné Equatorial	14.661
6	Austrália	65.477	26	Hong Kong	34.049	46	Croácia	14.457
7	Dinamarca	59.928	27	Espanha	32.360	47	Chile	14.278
8	Suécia	56.956	28	Israel	31.986	48	Hungria	14.050
9	Canadá	50.436	29	Chipre	30.571	49	Uruguai	13.914
10	Holanda	50.355	30	Grécia	27.073	50	Antígua e Barbuda	13.552
11	Áustria	49.809	31	Eslovénia	24.533	51	Polónia	13.540
12	Finlândia	49.350	32	Omã	23.315	52	Lituânia	13.075
13	Singapura	49.271	33	Baamas	23.175	53	Rússia	12.993
14	E.U.A.	48.387	34	Bahrain	23.132	54	Brasil	12.789
15	Koweit	47.982	35	Coreia	22.778	55	São Cristóvão e Neves	12.728
16	Irlanda	47.513	36	Portugal	22.413	56	Letónia	12.671
17	Bélgica	46.878	37	Malta	21.028	57	Seicheles	11.170
18	Japão	45.920	38	Arábia Saudita	20.504	58	Argentina	10.945
19	França	44.008	39	República Checa	20.444	59	Cazaquistão	10.694
20	Alemanha	43.742	40	Taiwan	20.101	60	Gabão	10.654

Fonte: FMI (disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/download.aspx>).

III. Desigualdade e Pobreza no Brasil

Este capítulo procura compreender a evolução de indicadores relacionados com a pobreza e a desigualdade, não se limitando à desigualdade de rendimentos, mas abrangendo também as desigualdades no acesso à saúde e educação. Trata-se de estudar o acesso da população brasileira a um conjunto de bens e serviços, a sectores-chave sociais, isto é, o acesso a condições mínimas de vida, de dignidade e cidadania.

No seu estudo sobre a pobreza e desigualdade no Brasil, de 1977 a 1999, Barros *et al* (2001) colocam as seguintes duas hipóteses de trabalho: (i) «o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres» e (ii) «os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram o seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira, uma perversa desigualdade na distribuição de rendimento e das oportunidades de inclusão económica e social».

Este trabalho considera essencialmente dois indicadores que nos permitem fazer uma análise da evolução da pobreza: o índice de pobreza multidimensional, desenvolvido pelo PNUD, e a percentagem de população abaixo da linha nacional de pobreza⁹ que nos é fornecido pelo banco de dados do Banco Mundial.

O Índice de Pobreza Multidimensional consiste na percentagem da população que é multidimensionalmente pobre ajustada pela intensidade das privações. Por multidimensional entendam-se as privações em educação, saúde e nível de vida. Este indicador permite-nos ter noção das dificuldades vividas pela população, sendo uma forma interessante de avaliar as políticas de redistribuição de rendimento e verificar se estas acções realmente mudam a vida da população mais necessitada. Os dados do

⁹ A linha nacional de pobreza equivale a um nível de rendimento mínimo que permita satisfazer as necessidades consideradas básicas. Aqueles que se encontrem abaixo deste limiar vivem a um nível de vida considerado muito baixo, dadas as situações de carência a que estão sujeitos.

PNUD sobre o Brasil revelam que, em 2011, este índice melhorou tendo em conta o ano anterior: passou de 0,039 em 2010 para 0,011 em 2011. A percentagem de população em pobreza multidimensional diminuiu de 8,5% para 2,7%, sendo o número de pessoas que sofrem privações de cerca de 5 milhões, assim como a população vulnerável à pobreza diminuiu de 13,1% para 7% (Tabela III).

Tabela III - Índice de Pobreza Multidimensional, Brasil, 2010 e 2011.

Ano	Posição do IDH	Índice de Pobreza Multidimensional (Valor)	População em pobreza multidimensional			População vulnerável à pobreza (%)	População em pobreza grave (%)	População abaixo do limiar da pobreza de rendimento	
			% da População	Nº de Pessoas (milhares)	Intensidade de Privação (%)			USD 1,25 em PPC por dia (%)	Linha de pobreza nacional (%)
2010	85	0,039 (2000-2008)	8,5	-	46,0	13,1	-	5,2	21,5
2011	84	0,011 (2000-2010)	2,7	5,075	39,3	7,0	0,2	3,8	21,4

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano 2011, PNUD.

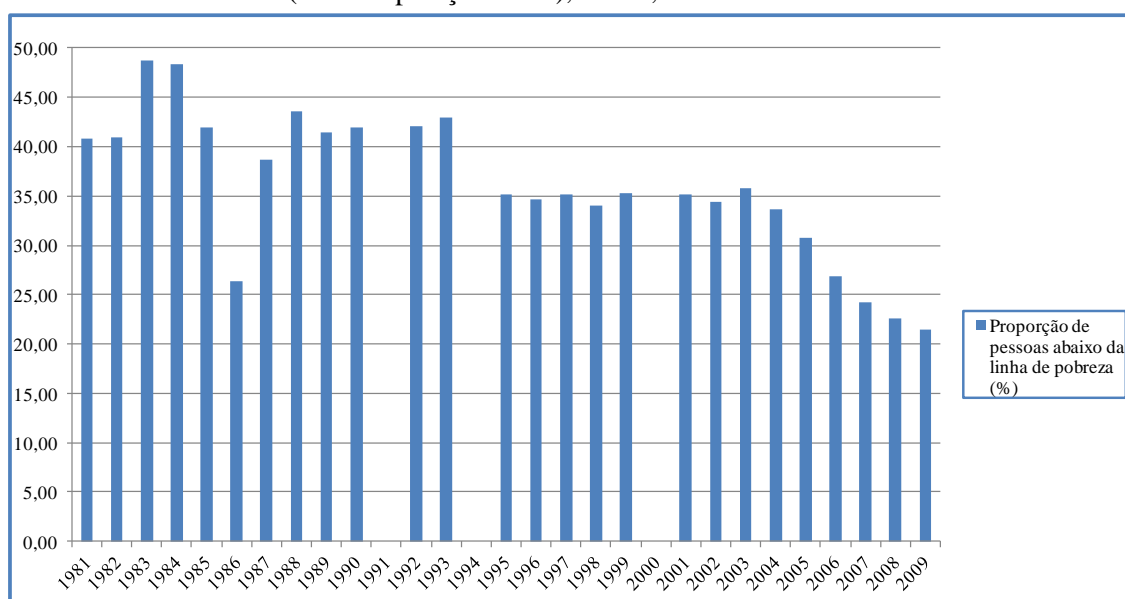
No Brasil, a percentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza atingiu valores elevados, chegando a perto de 50% da população total¹⁰ nos anos de 1983 e 1984. Ao longo das décadas de 80 e 90, como observamos na figura 2, a intensidade da pobreza manteve um comportamento de relativa estabilidade, com apenas duas contracções, nos momentos de implementação dos Planos Cruzado (1986), caindo para os 26,4%, e Real (1994), com 35,1% em 1995. As flutuações que se observam neste período estão sobretudo associadas à instável dinâmica macroeconómica do período. A diminuição em 1986 não gerou resultados sustentados, com o valor da pobreza a atingir no ano

¹⁰ O Banco Mundial aponta para valores abaixo dos 50%, 48,7% em 1983 e 48,3% em 1984. No entanto, observando os dados disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), obtidos através das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estes valores ultrapassam os 50%: 51,1% em 1983 e 50,5% em 1984. As estatísticas de pobreza nem sempre são comparáveis, pois as metodologias utilizadas para definir se um indivíduo é ou não pobre podem ser diferentes. Por exemplo, a CEPAL, o Governo Brasileiro e o Banco Mundial adoptam nos seus estudos referências diferentes para traçar o limite abaixo do qual uma pessoa deve ser considerada pobre. A CEPAL utiliza o custo de uma cesta de alimentos que, geograficamente definida, contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de uma pessoa; o Banco Mundial, por sua vez, utiliza o dólar PPC (paridade do poder de compra) que elimina as diferenças de custo de vida entre os países; no Brasil, a metodologia oficial usa como referência o Salário Mínimo, isto é, 1/2 do salário mínimo familiar per capita, limite abaixo do qual se define uma família pobre.

seguinte o valor de antes do Plano Cruzado. Entre 1995 e 1999, a percentagem de pobres permaneceu estável em torno do patamar de 35%, indicando a manutenção do impacto posterior ao Plano Real.

A partir de 2003, registou-se uma diminuição acentuada, atingindo os 21,4% em 2009.

Figura 2 - Proporção de Pessoas abaixo da Linha Nacional de Pobreza (% da População Total), Brasil, de 1981 a 2009.



Fonte: Banco Mundial (disponível em: <http://data.worldbank.org/>).

Esta análise indica que houve uma melhoria aparentemente estável no padrão da pobreza, contudo o número de pessoas abaixo da linha de pobreza no Brasil continua a ser elevada nos dias de hoje, com cerca de 40 milhões de pessoas¹¹.

Outro indicador analisado é o índice de desenvolvimento humano (IDH). Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano 2011, o Brasil encontra-se na octogésima quarta posição entre 187 países analisados no que respeita ao IDH, estando entre os países que registam um IDH alto (tabela IV). Segundo a nova metodologia utilizada pelo PNUD, o país subiu uma posição de 2010 para 2011. O IDH de referência

¹¹ Segundo o IBGE, a população total brasileira ascendia a 191.430.630 em 2009.

para os países de desenvolvimento humano alto é de 0,741, sendo que o Brasil apresenta um IDH de 0,718, em 2011, superior ao IDH de 2010 que foi de 0,715.

Tabela IV - Índice de Desenvolvimento Humano e suas Componentes, 2011.

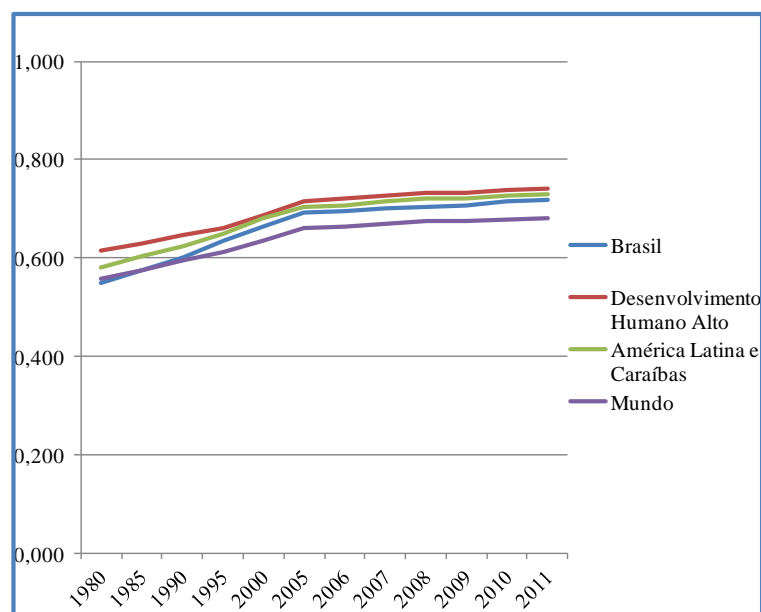
Posição do IDH	País	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (valor)	Esperança Média de Vida à Nascimento (anos)	Média de anos de Escolaridade	Anos de Escolaridade Esperados	Rendimento Nacional Bruto (RNB) per capita (PPC USD 2005 Constante)	Posição do RNB per capita menos Posição do IDH	IDH deduzido da componente Rendimento (valor)
Desenvolvimento Humano Muito Alto								
1	Noruega	0,943	81,097	12,631	17,313	47557,099	6	0,975
2	Austrália	0,929	81,907	12,038	18,000	34430,603	16	0,979
3	Países Baixos	0,910	80,734	11,644	16,762	36402,239	9	0,944
4	Estados Unidos da América	0,910	78,531	12,445	15,963	43017,000	6	0,931
41	Portugal	0,809	79,499	7,730	15,891	20572,849	1	0,833
44	Chile	0,805	79,120	9,742	14,698	13328,969	14	0,862
45	Argentina	0,797	75,901	9,280	15,754	14526,702	9	0,843
Desenvolvimento Humano Alto								
48	Uruguai	0,783	77,005	8,451	15,510	13241,833	12	0,828
57	México	0,770	76,954	8,516	13,942	13244,671	2	0,808
58	Panamá	0,768	76,128	9,389	13,240	12335,122	7	0,811
69	Costa Rica	0,744	79,311	8,350	11,728	10497,220	4	0,785
73	República Bolivariana da Venezuela	0,735	74,402	7,604	14,187	10655,604	-2	0,771
80	Peru	0,725	73,990	8,658	12,907	8389,290	2	0,775
83	Equador	0,720	75,632	7,585	13,984	7589,487	9	0,776
84	Brasil	0,718	73,488	7,178	13,775	10161,847	-7	0,748
87	Colômbia	0,710	73,703	7,339	13,648	8315,086	-4	0,752
Desenvolvimento Humano Médio								
95	Jordânia	0,698	73,403	8,647	13,116	5299,674	9	0,773
141	Butão	0,522	67,185	2,304	11,019	5292,634	-36	0,500
Desenvolvimento Humano Baixo								
142	Ilhas Salomão	0,510	67,852	4,498	9,106	1782,294	10	0,567
187	República Democrática do Congo	0,286	48,397	3,470	8,234	279,654	-1	0,399
Agrupamentos do IDH								
	Desenvolvimento Humano Muito Alto	0,889	79,953	11,287	15,939	33352,332	—	0,918
	Desenvolvimento Humano Alto	0,741	73,109	8,464	13,600	11579,280	—	0,769
	Desenvolvimento Humano Médio	0,630	69,676	6,335	11,188	5276,059	—	0,658
	Desenvolvimento Humano Baixo	0,456	58,735	4,151	8,329	1584,569	—	0,478

Fonte: RDH 2011, PNUD.

Este indicador reflecte a qualidade de vida e o desenvolvimento sem se prender apenas a índices económicos. Mede as realizações médias de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e a um nível de vida digno. Baseia-se em dados como a esperança média de vida, a escolaridade, a expectativa de escolaridade e o rendimento nacional bruto per capita (RNBpc).

De 1980 a 2005, o Brasil conheceu uma melhoria na qualidade de vida, reflectida pelo IDH, passando de 0,549 para 0,692. Desde então tem conhecido aumentos ligeiros, fixando-se nos 0,718 em 2011. Na década de 80, período de forte instabilidade macroeconómica, este valor era reduzido uma vez que ficava abaixo do valor de referência mundial. Esta situação não se repetiu até hoje. Quando comparamos com o valor de referência para a América Latina e Caribe, o IDH brasileiro fica, durante o período de análise, ligeiramente aquém (figura 3).

Figura 3 - Índice de Desenvolvimento Humano, de 1980 a 2011.

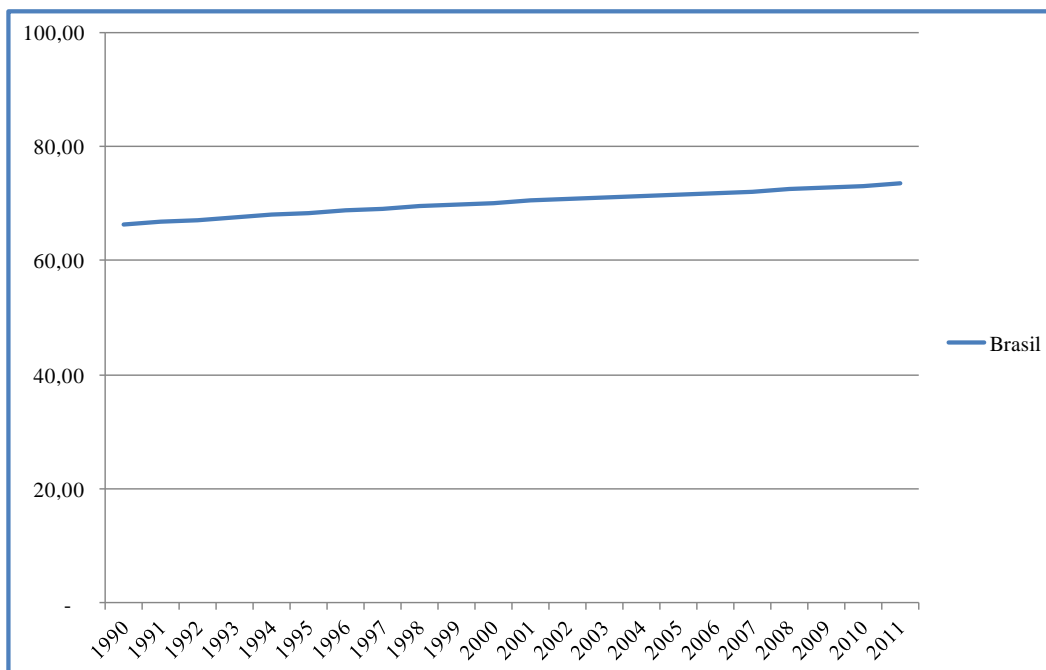


Fonte: RDH 2011, PNUD.

Analisando as componentes do IDH, duas tiveram mudanças significativas, levando à subida de posição do Brasil: a esperança média de vida e o RNBpc.

A esperança média de vida é relativamente elevada fixando-se nos 73,5 anos, em 2011 (tabela IV), o que sugere uma melhoria das condições de saúde do país. Esta é a componente com maior contribuição do IDH brasileiro, reflectindo a redução da mortalidade e a melhoria do acesso a saneamento. Deu-se um aumento da esperança média de vida à nascença, dos 67,3 anos, em 1992, para os 73,5 anos em 2011, um aumento de 7 anos (figura 4).

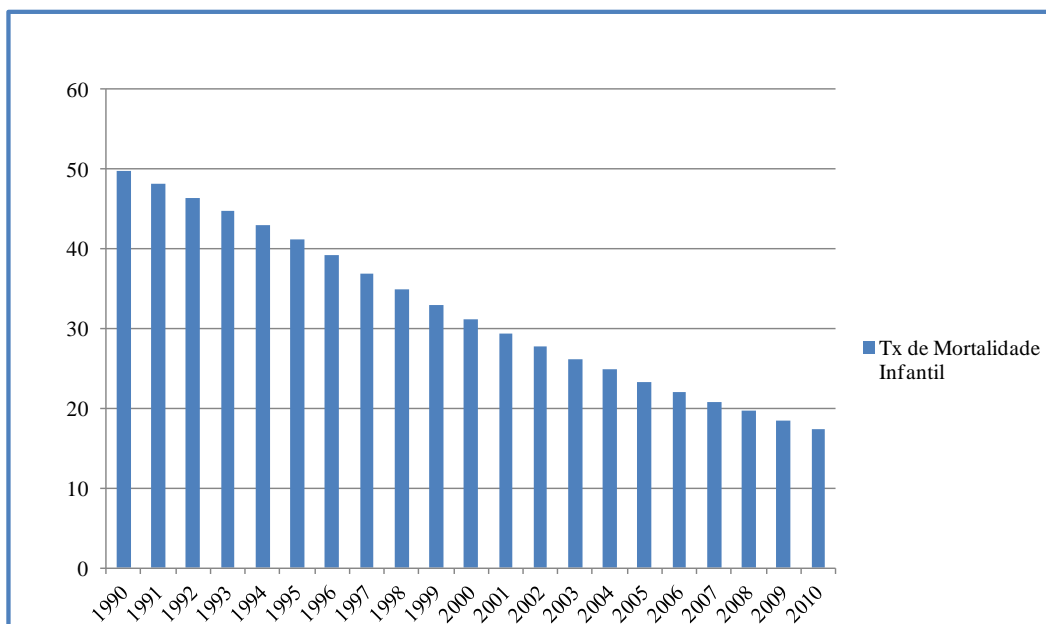
Figura 4 - Esperança Média de Vida à Nascença, de 1992 a 2011.



Fonte: Banco Mundial (disponível em: <http://data.worldbank.org/>) e RDH 2011 (PNUD).

Também a taxa de mortalidade infantil, por mil nados vivos, tem diminuído exponencialmente, passando de 49,8% em 1990 para 17,3% em 2010 (figura 5).

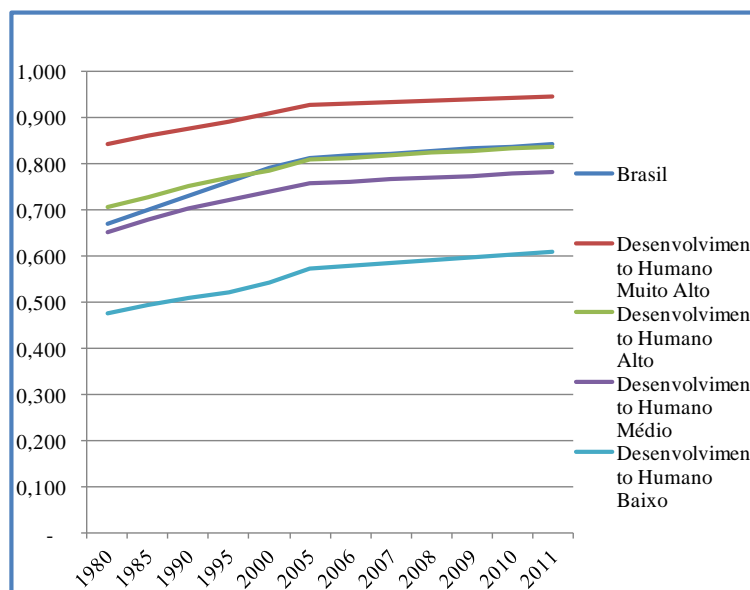
Figura 5 - Taxa de Mortalidade Infantil por 1000 nados vivos, Brasil, de 1990 a 2010.



Fonte: Banco Mundial (disponível em: <http://data.worldbank.org/>).

É visível uma melhoria significativa do índice de saúde brasileiro. De 1980 a 2011, este índice subiu de 0,67 para 0,84, sendo que a partir do ano 2000 o seu valor fica sempre acima do valor de referência para os países de desenvolvimento humano alto (figura 6).

Figura 6 - Índice de Saúde¹², de 1980 a 2011.



Fonte: RDH 2011, PNUD.

Para tal terá contribuído a considerável despesa pública em saúde, de 4,1% do PIB em 2009 (tabela V) e os programas para a melhoria das condições de saúde¹³.

Tabela V - Despesa Pública em Saúde (% do PIB), de 1995 a 2009.

Ano	Brasil	Desenvolvimento Humano Muito Alto	Desenvolvimento Humano Alto	Desenvolvimento Humano Médio	Desenvolvimento Humano Baixo
1995	2,9	-	-	-	-
2005	3,3	6,5	3,4	1,6	1,8
2006	3,5	6,5	3,4	1,6	1,9
2007	3,5	6,6	3,4	1,7	1,8
2008	3,7	-	-	-	-
2009	4,1	6,6	3,4	1,7	1,8

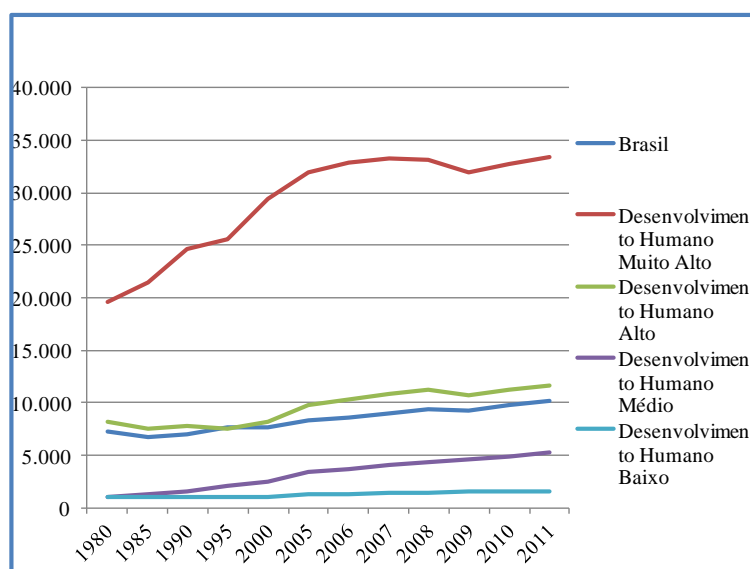
Fonte: Banco Mundial (disponível em: <http://data.worldbank.org/>) e RDH 2011 (PNUD).

¹² O Índice de Saúde corresponde à esperança média de vida à nascença medida com um índice que tem em conta como mínimo os 20 anos e o máximo registado entre 1980 e 2010.

¹³ Exemplos de programas de saúde são: o programa de saúde da família que visa fornecer atendimento preventivo, como campanhas de vacinação, em zonas de difícil acesso a serviços de saúde. Para informação adicional sobre estes programas, consultar Hassouf *et al* (2004), págs. 74-79.

Em 2011, o RNBpc fixou-se nos 10.162 dólares (paridade de poder de compra a preços constantes de 2005), valor superior ao registado em 2010, de 9.812 dólares. Comparando o RNBpc com o IDH, o Brasil desce sete posições no IDH, o que reflecte a importância da componente rendimento no IDH. No entanto, o IDH quando deduzido desta componente é ligeiramente maior (0,748 contra 0,718). Por sua vez, confere maior importância à componente da saúde (tabela IV). No que diz respeito ao RNBpc, o Brasil encontra-se ligeiramente aquém dos valores de referência para os países de desenvolvimento humano alto. É notória a discrepância entre os valores registados por estes últimos e os países de desenvolvimento humano muito alto, em mais de o dobro, mas ainda mais notória é a discrepância relativamente aos países de desenvolvimento humano médio e baixo (figura 7).

Figura 7 - Rendimento Nacional Bruto per capita (PPC USD 2005 Constante), de 1980 a 2011.



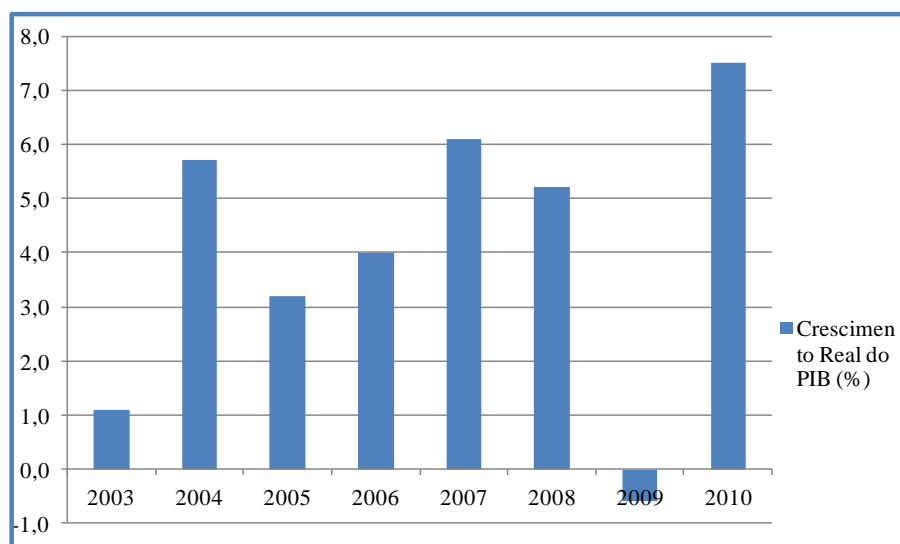
Fonte: RDH 2011, PNUD.

Comparativamente com outros países da América Latina, o RNBpc brasileiro é mais reduzido do que o argentino (\$14.527), chileno (\$13.329), mexicano (\$13.245) e uruguaio (\$13.242) (tabela IV). Contudo, a comparação internacional no PNUD 2011

mostra-nos que o Brasil está entre o terço mais rico dos países do mundo e, portanto, não nos permite considerá-lo um país pobre.

O país tem apresentado taxas de crescimento económico elevadas, embora oscilantes. Em 2003 o crescimento foi de 1,1% e em 2004 de 5,1%, um aumento bastante significativo. Contudo, em 2009, apresenta um crescimento negativo de -0,6% devido ao agravamento da crise financeira internacional iniciada em 2008, retomando em 2010 um crescimento à taxa de 7,5%, devido à implementação de políticas sociais e económicas de expansão, como referido na secção 2 deste trabalho (figura 8).

Figura 8 - Crescimento Real do PIB, Brasil, de 2003 a 2010.



Fonte: OCDE (disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profiles-key-tables-from-oecd_20752288).

No entanto, o RNBpc brasileiro é de 10.162 dólares, em 2011, o que equivale a cerca de 18.932 reais, e o limiar de pobreza está fixado nos 272,50 reais, metade do salário mínimo¹⁴, correspondendo o RNBpc a 69 vezes a linha de pobreza. Esta relação permite concluir que a pobreza não se deve à escassez de recursos, mas sim à desigual distribuição de rendimentos. Esta análise vai de encontro ao que Sen (1989: 42) afirma:

¹⁴ O salário mínimo brasileiro em 2011 era de 545 reais, conforme o indicado na tabela VII do presente trabalho.

um país pode ser rico em termos económicos convencionais mas pobre no que respeita à qualidade de vida da sua população.

Relativamente à terceira componente do IDH, em 2011, a média de anos de escolaridade da população acima dos 25 anos de idade é de 7,2, ficando um pouco aquém do valor de referência de IDH alto de 8,5 anos. Já o número de anos de escolaridade esperado para as crianças que entram no ensino neste ano é idêntico: 13,8 no Brasil e 13,6 anos no grupo de referência. Esta média é cerca de metade da expectativa de anos de escolaridade a frequentar, sendo que no grupo de IDH muito alto esta diferença é menos acentuada: 11,3 anos é a média e 15,9 anos a expectativa (tabela IV). O índice de educação do Brasil, que tem em conta a média de escolaridade dos adultos e a escolaridade esperada, aumentou significativamente entre 1980 e 2005: de 0,402 para 0,645. Este crescimento significativo reflecte um aumento da média de anos de escolaridade em 4,6 anos, sendo que o tempo esperado de escolaridade diminuiu. O governo brasileiro pôs em prática diferentes iniciativas que contribuíram para o aumento deste índice, por melhorarem o acesso ao ensino e por fomentarem a permanência da criança na escola¹⁵. No entanto, apesar do aumento da cobertura do ensino básico, deve-se atender ao facto de o acesso dos mais pobres ao ensino universitário ser dificultado pela baixa qualidade do ensino público básico e secundário (PNUD 2011: 32). Em 2011, este índice manteve-se em relação a 2010 nos 0,663,

¹⁵ O programa FUNDEF é um fundo que vincula recursos ao ensino fundamental, contribuindo para a melhoria do acesso ao ensino pelo seu impacto redistributivo. Para uma descrição mais detalhada desta iniciativa consultar Hassouf *et al* (2004), págs. 39-41.

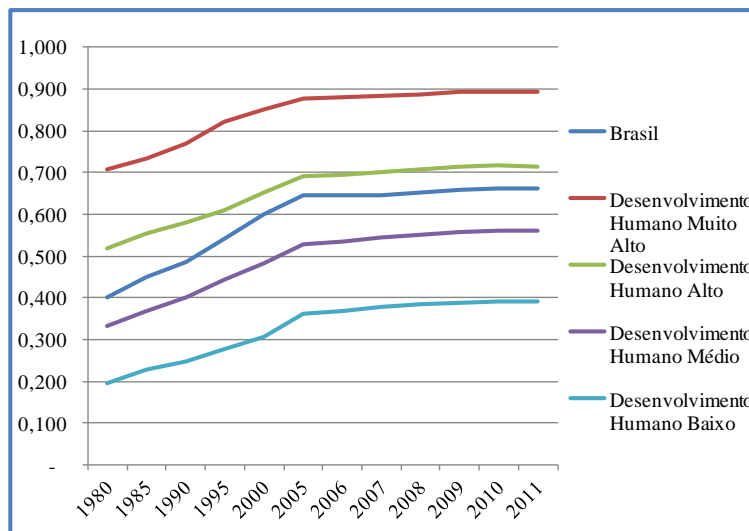
O Programa Nacional do Livro Didáctico e o Programa Nacional de Alimentação Escolar são dois programas que visam garantir a permanência das crianças na escola (Hassouf *et al* 2004: 41-43).

Também o Bolsa Escola e o PETI, programas de transferência de rendimento, são de elevada importância na redução de trabalho infantil e aumento do nível de escolaridade (Hassouf *et al* 2004: 50-53).

O investimento em infra-estruturas escolares começou a ter relevo no Brasil a partir da metade da década de 90, sendo considerado fundamental para a melhoria da qualidade de ensino (Hassouf *et al* 2004: 96).

estando contudo aquém do valor de referência para os países de desenvolvimento humano alto (figura 9).

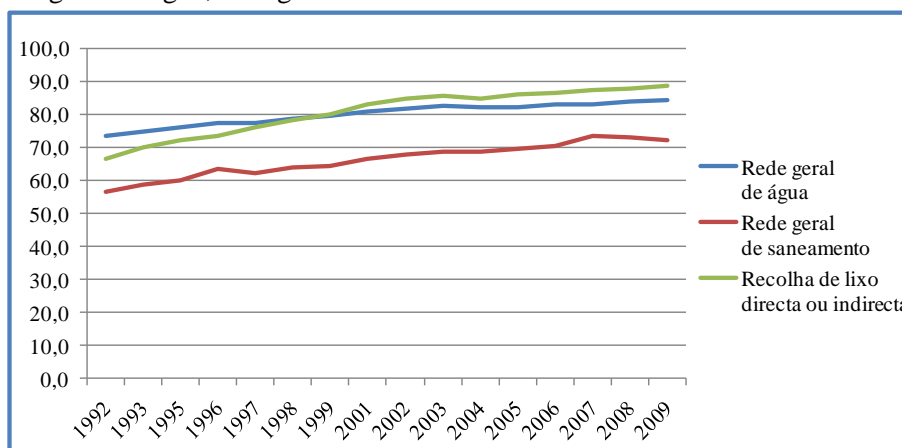
Figura 9 - Índice de Educação, de 1980 a 2011.



Fonte: RDH 2011, PNUD.

Um outro indicador relevante, dada a existência de aglomerados de casas em más condições, vulgo favelas, é o acesso a habitação adequada. As condições adequadas ao nível da rede de água, saneamento e recolha do lixo têm vindo a melhorar e a abranger um número crescente de habitações. Denota-se uma melhoria nas condições de habitabilidade, sendo que em 2009, cerca de 85% das casas possuem uma boa rede de água e recolha de lixo, sendo que a rede de saneamento fica um pouco aquém abrangendo ainda cerca de 72% (figura 10). Este é um indicador relevante para avaliar as condições de vida da população e a sua melhoria em termos de habitação, sendo que estes dados nos mostram também que ainda há muito trabalho a fazer para abranger a totalidade da população brasileira.

Figura 10 - Percentagem de habitações brasileiras adequadas, de 1992 a 2009, ao nível de rede geral de água, rede geral de saneamento e recolha de lixo directa ou indirecta.



Fonte: IBGE (disponível em: <http://www.ibge.gov.br>).

Iniciando a análise do IDH ajustado à desigualdade (IDHAD), observa-se que, segundo o RDH de 2011 do PNUD, o IDHAD mostra-nos o IDH "real". O IDH até aqui analisado seria o IDH "potencial", isto é, o IDH atingível por um país caso houvesse perfeita igualdade e, neste caso, o IDHAD seria igual ao IDH. A diferença entre estes dois índices fornece a perda no desenvolvimento humano potencial devido à desigualdade. O IDH brasileiro de 2011 é de 0,718. Contudo, tendo em conta a desigualdade, o IDH diminui para 0,519, uma perda de 27,7% decorrente de perdas de 14,4% no índice de expectativa de vida, 25,7% no índice de educação e 40,7% no índice de rendimento - segundo a metodologia de Anthony Barnes Atkinson. Tendo em conta a desigualdade, o Brasil perdeu 13 posições no *ranking*, sendo que a componente rendimento é a que mais influencia nesta perda (tabela VI).

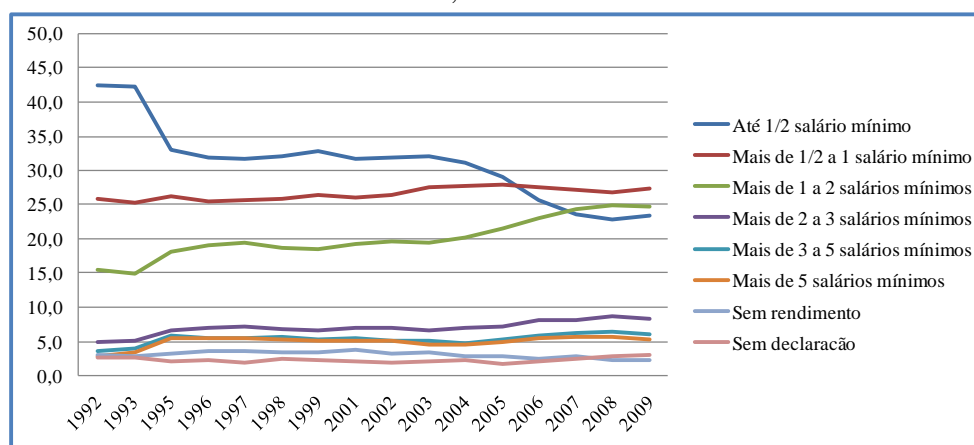
Tabela VI - Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade e suas Componentes, Brasil, 2011.

Posição do IDH	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Valor)	IDH ajustado à desigualdade			Índice de esperança de vida ajustado à desigualdade		Índice de educação ajustado à desigualdade		Índice de rendimento ajustado à desigualdade	
		Valor	Perda global (%)	Varição na Posição	Valor	Perda (Atkinson) (%)	Valor	Perda (Atkinson) (%)	Valor	Perda (Atkinson) (%)
84	0,718	0,519	27,7	-13	0,723	14,4	0,492	25,7	0,392	40,7

Fonte: RDH 2011, PNUD.

Analisando os dados disponibilizados pelo IBGE, quanto à evolução do rendimento familiar, conclui-se que grande parte dos agregados familiares, cerca de 75% dos agregados em 2009, sustenta-se com meio a dois salários mínimos¹⁶. A proporção de agregados que sobrevivem com 1/2 salário mínimo ou menos tem vindo a diminuir (de 42% em 1992 para 23% em 2008), sendo que em 2008 se denota uma inversão da tendência com um ligeiro aumento em 2009, possivelmente devido à crise financeira internacional. Uma reduzida percentagem de agregados vive com mais de 2 salários mínimos (11% em 1992 e 19% em 2009), denotando-se assim um ligeiro aumento. Neste intervalo, quanto maior o rendimento familiar, menor a proporção de agregados que o possuem (figura 11).

Figura 11 - Rendimento familiar por percentagem dos agregados familiares no Brasil, de 1992 a 2009.



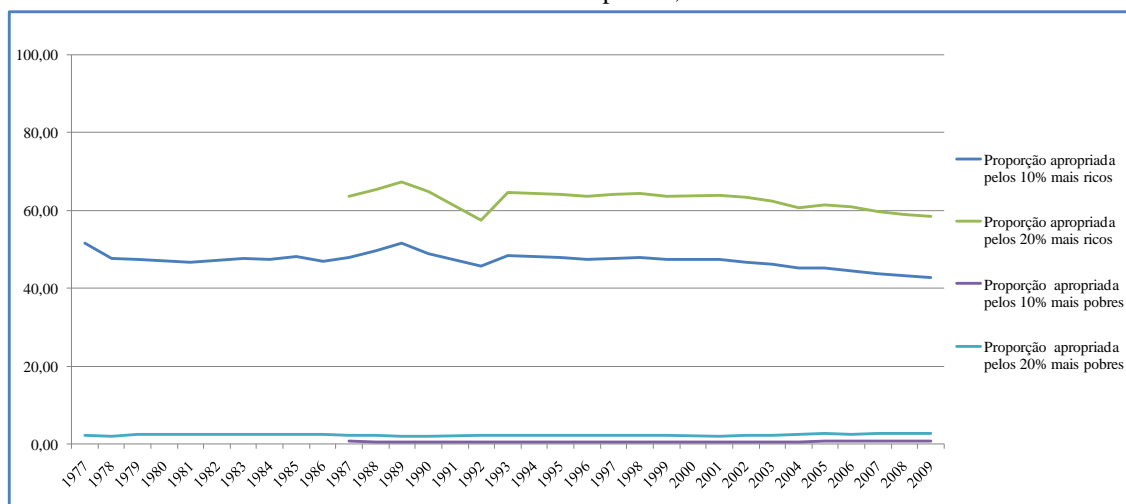
Fonte: IBGE (disponível em: <http://www.ibge.gov.br>).

De 1977 a 2009, uma elevada proporção do rendimento é detido pelos 10% e 20% mais ricos. Em 2009, estes valores eram de 42,93% e de 58,57%, respectivamente. Em contraponto, o rendimento detido pelos 10% e 20% mais pobres é extremamente reduzido, 0,77% e 2,85%, respectivamente. Apesar de, na última década, a razão entre a proporção de rendimento total apropriado pelos 10% mais ricos e pelos 10% mais

¹⁶ O salário mínimo brasileiro ascendia a 465 reais, conforme indicado na tabela VII deste trabalho.

pobres ter diminuído consideravelmente, passando de um valor de 95 em 2001 para 56 em 2009, os valores acima descritos são ainda muito díspares. O rendimento concentra-se mais entre os indivíduos com maiores ganhos, retratando as desigualdades de rendimento existentes no país (figura 12).

Figura 12 - Proporção de Rendimento Total Anual Apropriado pelos 10% e 20% mais ricos e mais pobres, de 1977 a 2009.

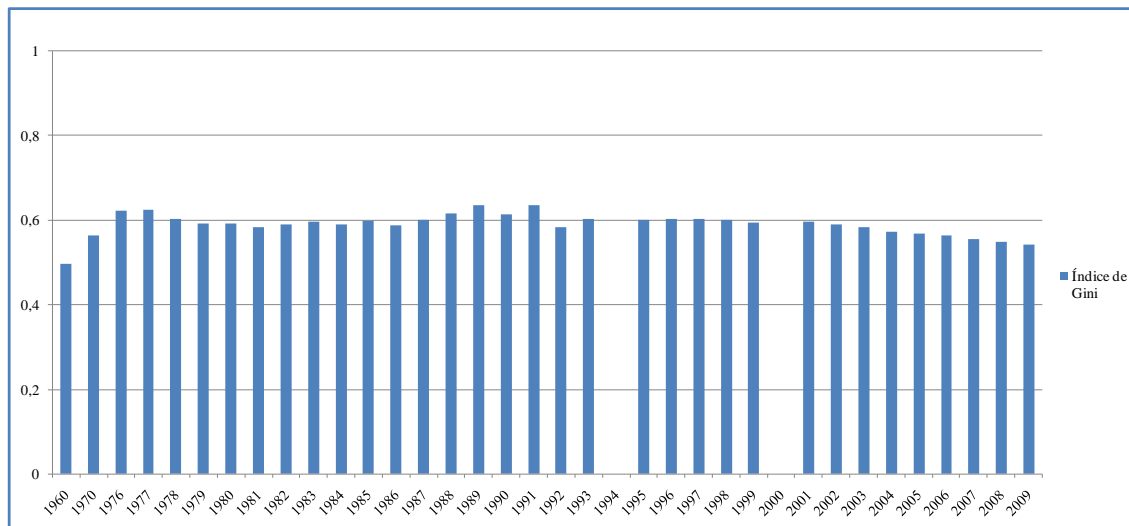


Fonte: IPEA; PNAD (1977-1999) - disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>; Banco Mundial (1999-2009) - disponível em: <http://data.worldbank.org/>.

Um dos indicadores que nos permite medir a desigualdade de rendimento é o índice de Gini. Em 1960, o índice de Gini no Brasil foi o mais baixo dos valores desde então, fixado nos 0,497. Até ao ano de 2003, os valores rondavam os 0,6, sendo que, a partir deste ano, os valores diminuem mas sempre acima dos 0,5. Segundo o RDH 2011 do PNUD, de entre os 129 países do mundo com dados disponíveis para este indicador, o Brasil é o sexto país com maior desigualdade de rendimento. Note-se ainda que o valor mais recente obtido entre 2000 e 2011 de 0,539 ser um pouco menor do que os números apontados pelas instituições nacionais (0,543). O PNUD constatou ainda que, dos 15 países mais desiguais do mundo, segundo o índice de Gini, oito encontram-se na América Latina e Carafbas, permanecendo como a região mais desigual ao nível do rendimento. Contudo, deve salientar-se que o índice de Gini passa de 0,596 em 2001

para 0,543 em 2009. Esta é uma considerável diminuição, sendo o período mais longo de diminuição da desigualdade das últimas quatro décadas (figura 13).

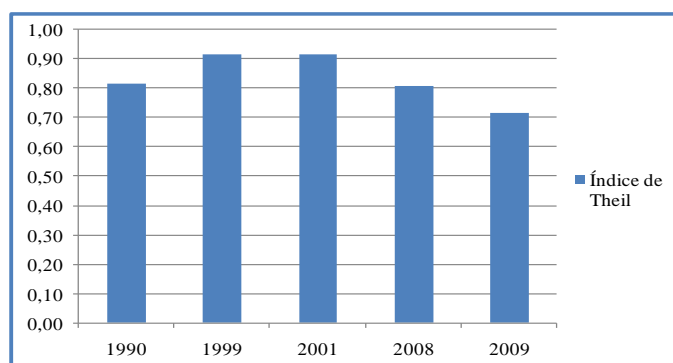
Figura 13 - Índice de Gini, Brasil, de 1960 a 2009.



Fonte: IPEA (disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>); PNAD; IBGE (disponível em: <http://www.ibge.gov.br>).

O índice de Theil confirma esta análise. Um índice igual a zero significa uma distribuição perfeita de rendimento e quanto mais alto for maior a desigualdade. Este indicador tem a vantagem, em relação ao índice de GINI, de corresponder à adição de diferentes subgrupos ou regiões do país (ECLAC 2011: 51). No Brasil, entre 1990 e 2009, o índice de Theil, apesar de apresentar valores elevados, indica que na década de 2000 houve uma melhoria nos seus níveis de desigualdade (Figura 14).

Figura 14 - Índice de Theil, Brasil, de 1990 a 2009.



Fonte: ECLAC 2011.

Apesar dos indicadores de desigualdade apresentarem valores elevados, constata-se que estes diminuem na entrada do século XXI. Para a melhoria destes

indicadores contribuíram diversos factores, entre os quais a melhoria na distribuição de lucros. Por sua vez, esta resulta da diminuição das diferenças salariais entre os diferentes níveis educacionais e da desigualdade educacional, decorrente do aumento da escolaridade da força de trabalho (Barros *et al* 2010a: 39-42). Outro factor relevante para explicar o declínio da desigualdade é a redução da discriminação salarial entre raças e sexo e das diferenças salariais entre áreas geográficas e sectores de actividade (Barros *et al* 2010a: 43-46)¹⁷.

As políticas salariais implementadas também contribuíram para a redução da desigualdade de rendimentos. No Brasil, o salário mínimo aumentou significativamente, contribuindo para o aumento da remuneração dos trabalhadores mais desfavorecidos, passando de 64,79 reais em 1994 para 622 reais em 2012 (tabela VII).

Tabela VII - Evolução do Salário Mínimo, Brasil, de 1994 a 2012.

Legislação	Vigência	Moeda	Valor
Medida Provisória n.º 566/1994	01/07/1994	R\$	64,79
Medida Provisória n.º 637/1994	01/09/1994	R\$	70,00
Lei n.º 9.032/1995	01/05/1995	R\$	100,00
Medida Provisória n.º 1415/1996	01/05/1996	R\$	112,00
Medida Provisória n.º 1572/1997	01/05/1997	R\$	120,00
Medida Provisória n.º 1656/1998	01/05/1998	R\$	130,00
Medida Provisória n.º 1824/1999	01/05/1999	R\$	136,00
Medida Provisória n.º 2019/2000	03/04/2000	R\$	151,00
Medida Provisória n.º 2142/2001	01/04/2001	R\$	180,00
Medida Provisória n.º 35/2002	01/04/2002	R\$	200,00
Lei n.º 10.699/2003	01/04/2003	R\$	240,00
Lei n.º 10.888/2004	01/05/2004	R\$	260,00
Lei n.º 11.164/2005	01/05/2005	R\$	300,00
Lei n.º 11.321/2006	01/04/2006	R\$	350,00
Lei n.º 11.498/2007	01/04/2007	R\$	380,00
Lei n.º 11.709/2008	01/03/2008	R\$	415,00
Lei n.º 11.944/2009	01/02/2009	R\$	465,00
Lei n.º 12.255/2010	01/01/2010	R\$	510,00
Lei n.º 12.382/2011	01/03/2011	R\$	545,00
Decreto n.º 7.655/2011	01/01/2012	R\$	622,00

¹⁷ Estes autores mostram que as questões demográficas (nº de adultos por família) não constituem um determinante explicativo da queda na desigualdade de rendimento.

No período de 1999 a 2009, o rendimento do trabalho contribuiu em 59% para a diminuição da desigualdade (Soares *et al* 2010: 41)

O rendimento familiar não derivado do trabalho (transferências públicas e privadas e activos) contribuiu cerca de 35% para a redução da desigualdade entre o período de 2001 e 2004 (Barros *et al* 2006: 113). As transferências públicas pelo seu efeito redistributivo têm também um forte contributo. Nestas incluem-se a rede de segurança social com maior cobertura e os programas sociais, como a Bolsa Família¹⁸, iniciado em 2003. A contribuição deste programa para a redução da desigualdade foi de 16%, entre 1999 e 2009, apesar de corresponder a apenas 0,8% do rendimento familiar em contraponto com o rendimento derivado do trabalho que corresponde a 75% (Soares *et al* 2010: 41). Segundo estes autores, tal deve-se ao facto de este programa chegar efectivamente àqueles com menores recursos e maiores dificuldades e necessidades tendo uma boa cobertura¹⁹, pelo que contribui igualmente para a diminuição da pobreza²⁰ (Soares *et al* 2010: 41; CEPAL 2000: 92).

A CEPAL, no seu documento “Social Panorama of Latin America”, faz uma análise do contributo do crescimento económico e do efeito redistributivo para a diminuição da pobreza. Uma comparação entre os períodos compreendidos entre 2002-2008 e 2002-2010 no Brasil, conclui que o efeito redistributivo tem tido uma influência crescente sobre a redução da pobreza, superando mesmo o efeito do crescimento económico, passando de uma influência de 44% para 54% (ECLAC 2011: 48).

¹⁸ Para consulta de informação adicional sobre o Programa Bolsa Família, um programa de alívio e combate à pobreza, e da elegibilidade e condicionantes dos seus beneficiários, ver Soares *et al* (2010), página 28, e Hassouf *et al* (2004), página 66.

¹⁹ Soares *et al* (2010), páginas 41 a 45, fazem uma análise da incidência do Programa Bolsa Família, provando que o seu forte impacto sobre a desigualdade se deve à sua forte focalização. Este programa tem vantagem relativamente a programas de transferência anteriores uma vez que atende para além dos trabalhadores do sector formal. Graças ao sistema do Cadastro Único, este programa abrange uma parte da população inatingível se não fosse o compromisso dos municípios e da sociedade civil em identificar as pessoas que realmente passam por fortes privações (Barros *et al* 2010b: 121).

²⁰ Soares *et al* (2010), páginas 45 a 49, analisam o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza.

Se forem implementadas políticas redistributivas que contribuam para redução da desigualdade de rendimento ao nível do coeficiente de Gini do Chile, de 0,521, segundo os dados do Banco Mundial²¹, o Brasil veria a percentagem de população abaixo do limiar de pobreza reduzir-se em cerca de 6 pontos percentuais, de 21,4% para 15,1%. Neste caso, sendo o RNBpc do Chile de 13.329 dólares, o Brasil, a uma taxa de crescimento anual contínua de 3% atingiria o RNBpc chileno entre 9 a 10 anos. Assim, a via do crescimento económico parece ser mais lenta para se conseguir a redução da pobreza quando comparado com a implementação de políticas de diminuição da desigualdade.

Comparando dois anos com elevada taxa de crescimento económico, 2004 (5,7%) e 2007 (6,1%), podemos observar que o impacto do crescimento sobre a pobreza em 2007, momento de menor desigualdade (com um índice de Gini de 0,556 em 2007 contra 0,572 em 2004), é maior do que em 2004. A percentagem de pobres em 2004 era de 33,7% e em 2007 de 24,2%. O impacto do crescimento económico sobre a pobreza parece ser maior quanto menor for a desigualdade na distribuição de rendimento, ou seja, parece existir um certo grau de complementaridade entre reduções na desigualdade e crescimento económico.

Face ao exposto, a presente análise permite-nos concluir que a elevada percentagem de indivíduos abaixo do limiar de pobreza (21,4% em 2009) não se deve à escassez de recursos mas ao elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos nacionais.

²¹ Disponível em <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>.

Conclusões

i) Uma primeira constatação da presente pesquisa, considerando os dados das agências internacionais, é que o Brasil é hoje uma potência económica emergente, muito embora apresente assinaláveis disparidades no que diz respeito à distribuição da riqueza e lacunas visíveis na luta contra a pobreza. Ainda que o país tenha mantido um ritmo de crescimento económico considerável, na última década tem conseguido uma melhoria substancial nos seus indicadores sociais, fomentando o desenvolvimento e a equidade, com uma forte presença do Estado como regulador e na implementação de políticas públicas de forte incidência social.

ii) Observa-se que, desde 2003, houve uma melhoria aparentemente estável no padrão da pobreza, mas o número de pessoas abaixo da linha de pobreza no Brasil continua a ser elevado nos dias de hoje, com cerca de 40 milhões de pessoas, ou seja, cerca de um quinto da sua população.

iii) O IDH brasileiro, fixado nos 0,718 em 2011, aumentou devido essencialmente à melhoria das condições de saúde, reflectido no aumento da esperança média de vida, e ao aumento do RNBpc. Apesar disso, fica aquém do valor de referência para a América Latina.

iv) Com um RNBpc de 10.162 dólares, o Brasil encontra-se entre o terço mais rico do mundo e como tal não pode ser considerado um país pobre. Este valor encontra-se bem acima do limiar de pobreza. Como tal, pode-se afirmar que a pobreza que se regista no país não se deve à escassez de recursos mas sim à desigual distribuição de rendimento.

v) Quanto à educação, a terceira componente do IDH, constata-se uma maior cobertura do ensino mas a sua qualidade ainda é fraca. O índice de educação aumentou

de 0,402 para 0,645, entre 1980 e 2005, reflectindo um aumento da média de anos de escolaridade em 4,6 anos. Em 2011, este índice fixou-se nos 0,663. As condições de habitabilidade melhoraram, contudo não abrangem toda a população (cerca de 85% das habitações possui rede de água e recolha de lixo, 72% tem rede de saneamento).

vi) O IDH ajustado à desigualdade diminuiu para 0,519, sendo que a componente de rendimento é a que mais influencia nesta perda. O rendimento concentra-se mais entre os indivíduos com maiores ganhos, retratando as desigualdades de rendimento existentes no país. Os 10% mais ricos possuem 42,93% do rendimento total, em 2009.

vii) Com um índice de GINI de 0,539, o Brasil é, segundo o PNUD, o sexto país com maior desigualdade de rendimento. Todavia, este indicador e o índice de Theil, de 0,72 em 2009, melhoraram na última década. Essa melhoria é consequência dos esforços de distribuição de lucros, de diminuição da desigualdade educacional e das diferenças salariais entre diferentes níveis de educação, raças e sexo e dos programas sociais de efeito redistributivo.

viii) Por fim, realça-se o facto de as políticas de diminuição da desigualdade terem um efeito positivo e mais eficaz sobre a redução da pobreza do que o impacto do crescimento económico. Uma complementaridade entre os dois efeitos seria o ideal.

Em suma, estimular políticas de crescimento de modo a alimentar a dinâmica económica e social do país é de uma importância crucial. Não obstante, para erradicar a pobreza no Brasil é igualmente necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade.

Bibliografia

Almeida, Paulo (2004). “A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica”. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>. [Acedido em 10 de Março de 2012].

Almeida, Paulo (2010). “Uma Avaliação do Governo Lula: A Área Econômica”. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 23, Outubro de 2010, pp. 38-45.

Bacha, Edmar Lisboa, Regis Bonelle (2005). “Uma interpretação das causas da desaceleração econômica do Brasil”. *Revista de Economia Política*, volume 25, nº 3 (99), pp. 163-189, Julho-Setembro/2005.

Barros, Ricardo; Henriques, Ricardo; Mendonça, Rosane (2001). “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil”, *Texto para discussão n.º 800*, IPEA, Junho de 2001.

Barros, Ricardo; Carvalho, Mirela; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane (2006). “Consequências e Causas Imediatas da Queda Recente na Desigualdade de Renda Brasileira”, *Parcerias Estratégicas*, n.º 22, Junho de 2006, pp. 89-119.

Barros, Ricardo; Carvalho, Mirela; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane (2010a). “Determinantes da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil”, *Texto para discussão n.º 1460*, IPEA, Janeiro de 2010.

Barros, Ricardo; Carvalho, Mirela; Franco, Samuel; Mendonça, Rosane (2010b). “A Focalização do Programa Bolsa Família em Perspectiva Comparada”. In: Jorge Abrahão de Castro e Lúcia Modesto *Bolsa Família 2003-2010 – Avanços e Desafios*, volume 2, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 111-123.

Béjar, Ramón Casilda (2004). “Reflexiones sobre el Desarrollo Económico Latinoamericano: Desde el Componente ético, la Responsabilidad Social Corporativa y las Finanzas”. *Revista Académica de Economía* ISSN 1696-8352, nº 24, 1 de mayo de 2004.

Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. CEPAL. Santiago do Chile, 2000.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2011). “Poverty, inequality and perceptions of work in Latin America”. In: *Social Panorama of Latin America 2011*. pp. 41-77.

Fligenspan, Flávio (2008). “Uma Visão Global da Economia Brasileira Durante a Vigência do Plano Real: Avanços, Impasses e um Cenário de Crescimento com Exclusão”. *Indicadores Econômicos FEE [Online]*, 26:1, pp. 102-143. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1219/1573>. [Acedido em 5 de Maio de 2012].

Franco, Gustavo (1991). “A Economia Brasileira em 1990: Desempenho e Perspectivas”. *Ensaio FEE, Porto Alegre*, nº 11(2), pp. 280-307.

Furtado, Celso (1999). “Brasil: Os Caminhos da Reconstrução”. *Proposta*, nº 82, Setembro/Novembro de 1999.

Hassouf, Ana; Almeida, Alexandre; Pontili, Rosangela; Rodrigues, Andrea (2004). “Análise das Políticas e Programas Sociais no Brasil”. *Documento de Trabalho 182*, Oficina Internacional do Trabalho/Programa IPEC América do Sul.

International Monetary Fund (IMF) 2012. “World Economic Outlook April 2012: Growth Resuming, Dangers Remain”, *World Economic and Financial Surveys*.

Lima, Saulo de Castro (2011). “Da Substituição de Importações ao Brasil Potência: Concepções do Desenvolvimento 1964-1979”. *Revista Aurora*, nº 7, Janeiro de 2011.

Martins, Carlos Eduardo (2007). “O Brasil e a Dimensão Econômico-Social do Governo Lula: Resultados e Perspectivas”. *Rev. Katálysis*, Florianópolis, volume 10, nº 1, pp. 35-43, Jan./Jun. 2007.

Organização Internacional do Trabalho (Instituto Internacional de Estudos do Trabalho) (2010). *Estudos sobre Crescimento com Equidade. Brasil: Uma Estratégia Inovadora Alavancada pela Renda*, OIT.

Pinheiro, Armando, Indermit S. Gill, Luis Servén, Mark Roland Thomas (2004). “Brazilian Economic Growth, 1900-2000: Lessons and Policy Implications”. *Economic and Social Study Series*, RE1-04-011, Inter-American Development Bank.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2011). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2011 - Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos*, Nova Iorque, 2011.

Racy, José Caio (2005). “Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)”. *Revista de Economia Mackenzie*, Ano 3, nº 3, pp. 172-185.

Sen, Amartya (1989). “Development as Capability Expansion”. *Journal of Development Planning* 19, pp. 41-58.

Soares, Sergei; Souza, Pedro; Osório, Rafael; Silveira, Fernando (2010). “Os Impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a Desigualdade e a Pobreza”. In: Jorge Abrahão de Castro e Lúcia Modesto *Bolsa Família 2003-2010 – Avanços e Desafios*, volume 2, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, pp. 27-52.