



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MARCELO JORGE DE MORAES

**DESIGUALDADE SOCIAL NO PERÍODO LULA (2003-2010):
QUEDA E RESILIÊNCIA**

Londrina
2013

MARCELO JORGE DE MORAES

**DESIGUALDADE SOCIAL NO PERÍODO LULA(2003-2010):
QUEDA E RESILIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Baltar

Londrina
2013

MARCELO JORGE DE MORAES

**DESIGUALDADE SOCIAL NO PERÍODO LULA (2003-2010):
QUEDA E RESILIÊNCIA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Serviço
Social da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Baltar
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Componente da Banca
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Prof. Dr. Componente da Banca
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, ____ de _____ de ____.

“Dedico este trabalho a meus avós maternos, que, do alto de seu semi-analfabetismo, lutaram pela educação de seus filhos e netos.”

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, não só pela constante orientação neste trabalho, mas sobretudo pela sua amizade e paciência na correção dos textos.

Aos professores, que a cada texto esclarecedor, tantas novas dúvidas lançavam sobre nós, e ao assim proceder, nos instigavam rumo a mais conhecimento.

Aos amigos Rafael Rufino, historiador, grande incentivador da minha escolha pelas Ciências Sociais; Welington Ramos, colega de curso, com quem, entre tantas e tantas dúvidas e teorias, surgidas numa mesa de bar, pude discutir proveitosamente as lições aprendidas em aula; a Leonardo Bock, contador e colega de trabalho, com quem as discussões políticas, sempre calcadas na discordância, puderam me fazer aprender a conviver com o contraditório. À minha amiga Vanessa, decisiva na formatação deste trabalho.

Por fim, mas não menos importante, agradeço à minha esposa Ellen, que tantas vezes me trancou no quarto para que pudesse realizar este trabalho.

MORAES, Marcelo Jorge. **Desigualdade Social no Período Lula (2003-2010):** Queda e Resiliência. Trabalho de Conclusão de Curso Graduação em Ciências Sociais – Universidade Estadual de Londrina – UEL, Londrina, 2013.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar como se deu a queda da desigualdade verificada durante o governo Lula. Para tanto, parte de uma contextualização histórica, para aí sim, analisar alguns indicadores, notadamente o índice de Gini, e problematizar as políticas desenvolvidas no período estudado, com a finalidade de explicá-lo. Posteriormente, analisa sua resiliência, ou seja, os motivos que fazem com que a desigualdade brasileira permaneça tão alta, e como uma característica de nossa sociedade.

Palavras-chave: Brasil, Desigualdade, Economia, Governo Lula, Políticas Públicas.

MORAES, Marcelo Jorge. **Social inequality during Lula: Fall and resilience.** Course Conclusion work, Undergraduate Social Science State University of Londrina, 2013.

ABSTRACT

The present work aims to demonstrate how was the fall in inequality observed during the Lula government. Therefore, part of a historical context, to subsequently analyze some indicators, notably the Gini index, and question the policies developed during the study period, in order to explain it. Then, it analyzes its resilience, and the reasons that make Brazilian inequality remains so high, and as a feature of our society.

Keywords: Brazil, Inequality, Economy, Lula Government, Public Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA DESIGUALDADE.....	14
1.1 ANÁLISE POLÍTICA E ECONÔMICA DA DESIGUALDADE.....	23
2 GOVERNO LULA: INFLEXÃO NEOLIBERAL E O COMBATE À DESIGUALDADE.....	25
3 RESILIÊNCIA DA DESIGUALDADE E SUAS FORMAS.....	34
3.1 Desigualdade na distribuição de terras e desigualdade entre territórios.....	39
3.2 Desigualdades raciais.....	46
3.3 Desigualdade no acesso à educação.....	48
CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	57

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo analisar a dinâmica da queda da desigualdade, notadamente pelo índice de Gini, ocorrida no Brasil durante o período do Governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula).

Para tanto, procederemos num primeiro momento a uma breve apresentação histórica da desigualdade em nosso País. Como objetivo particular desta primeira parte, está a necessidade de se estudar a desigualdade não apenas pelos seus índices, mas sim, apresentar como um processo de desenvolvimento calcado na monocultura da produção agrária, voltada ao mercado externo, conjugada à distribuição extremamente desigual da terra, e a superexploração, primeiro do trabalho escravo, e depois do trabalho sob a forma capitalista, moldaram uma sociedade desigual sob várias formas.

Portanto, este trabalho tem como intenção demonstrar, conforme já dito, a desigualdade sob suas várias formas reais, para além dos indicadores. Afora o discurso governamental de redução dos índices, cumpre examinar como a desigualdade, mesmo tendo sofrido quedas no seu índice, ainda molda a sociabilidade de nossa população, excluindo, de maneira sistemática, os mais pobres.

A análise histórica, bem como de todo o trabalho tem a intenção também de demonstrar em que medida a conformação de forças políticas, e da sociedade como um todo, permitiu a emergência de políticas públicas que minorassem o efeito da desigualdade. Assim, após demonstrar brevemente o comportamento da desigualdade no processo de industrialização e urbanização ocorrido no Brasil no século XX, tentaremos demonstrar como um fato político, a Constituição Federal, promulgada em 1988, permitiu a emergência de políticas públicas para a redução dessa desigualdade, e como os governos que se elegeram a partir daí seguiram-na de maneira diferenciada. Após a promulgação da Constituição, segue-se, em oposição à própria, governos neoliberais, do qual o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o principal expoente. O presente trabalho tenta demonstrar as diferenças entre esses governos e o período Lula, em que assistimos a uma inflexão no conjunto de políticas neoliberais, sem, contudo, romper completamente com elas. Nesta parte do trabalho, portanto, analisaremos as diferenças das políticas públicas

de cada período, para em seguida, concentrar-nos nas políticas desenvolvidas durante o período Lula (2003-2010) e como tais políticas possibilitaram a redução da desigualdade.

Por fim, na última parte do trabalho, tentaremos demonstrar como, para além dos indicadores sociais e econômicos, a desigualdade ainda se reproduz. Para tanto, analisaremos a desigualdade sob as seguintes formas: a desigualdade na distribuição de terras, desigualdade entre territórios, tais como o urbano e o rural, e entre as diversas regiões geográficas. Estudaremos também a desigualdade sob a forma de desigualdade racial, e por fim, a desigualdade educacional. Com isso, mostraremos como as formas acima especificadas, que são históricas e estruturais, foram minoradas ou continuam a se reproduzir, após o período analisado.

Capítulo 1 - Contextualização da Desigualdade

Segundo Barbosa, as medições de pobreza, desigualdade e estágio de desenvolvimento aparecem por todo o século XX. Temos então que as Ciências Sociais – incluindo Economia – preocupam-se desde esse período em quantificar as mazelas enfrentadas pelas populações de diversos países.

Para se entender a estrutura econômica e política que dá origem às desigualdades brasileiras, faz-se necessário uma análise histórica do problema. Ainda segundo Barbosa, o Brasil insere-se de maneira subordinada, desde a colônia, à economia europeia, exercendo o papel de fornecedor de matéria-prima às metrópoles. Tal fato permitiu aos senhores da terra retalharem o território e ter amplo domínio sobre a produção da terra e sobre quem nela vivia.

Conformava-se então um processo de acumulação de riqueza, imóvel e não-metálica, a qual se originava de um vazamento de recursos econômicos do circuito comercial e financeiro internacional. Apresentava-se marginal à lógica da acumulação capitalista – comandada pelas economias centrais da época – pois restrita aos donos de terras e de escravos (BARBOSA et. al. 2012, p. 26).

Pode-se dizer então que na base da desigualdade brasileira a questão fundiária é essencial. Na sociedade colonial o Brasil nascia sob o signo do “trabalho infame” (Barbosa et. al., 2012, p. 26), de péssimas condições, desde a escravidão até o início do século XX.

Os nossos escravos ajudaram a criar os operários europeus. Jornadas extensas, péssimas condições de higiene e habitação, elevada mortalidade, no máximo 15 anos de vida útil. Com 30 anos já eram velhos, transformados no bagaço do próprio açúcar que extraíram. Mas também havia os escravos no charque do Sul e nas minas de ouro, nas pequenas plantações de mandioca, ou como carregadores, ferreiros, vendedores e lavadeiras nas cidades. Estes eram os negros de ganho. Houve também os seringueiros da borracha amazônica, afogados em dívidas, presos eternamente ao fardo do trabalho. Ou, ainda, os trabalhadores dos engenhos “modernizados” do início do século XX, respirando vapor do diabo, proletarizados, perdendo a sua roça, renunciando os futuros boias-frias. E os caipiras do interiorzão,

posseiros expulsos de terras que não eram suas, à medida que o café avançava. Depois os negro pós-escravos, perambulando desclassificados pela pauliceia repleta de modernidades (...) (BARBOSA et. al. 2012, p. 26).

O trecho acima é uma demonstração da consequência da subordinação do Brasil nascente à economia europeia. Esta já citada e muito estudada subordinação enseja um meio de produção calcado na monocultura, e, por conseguinte, na concentração fundiária, concentração essa que sobrevive à escravidão a até à industrialização. Fato é que essa forma subcapitalista de produção no Brasil colônia ensejou, desde o início, uma sociedade extremamente desigual, desigualdade que podemos chamar de estrutural, pois correspondia a um arranjo produtivo específico.

Com o advento do processo da industrialização brasileira, que tem início com o governo Vargas, na década de 30, temos o que chamamos de padrão capitalista de acumulação (BARBOSA et. al. 2012, p. 27).

Se essa acumulação insere novas formas técnicas e sociais, mais dinâmicas, não evita que a acumulação primitiva continue ocorrendo, fazendo com que uma mão-de-obra, agora despossuída de suas terras acorra aos centros dinâmicos de transformação. Com isso, segundo Barbosa, o processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro tem “novas e velhas formas de desigualdade coexistindo” (BARBOSA et. al, 2012, p. 27).

Ainda segundo Barbosa, dois fatos impulsionariam mais vigorosamente o desenvolvimento capitalista no Brasil. Primeiro a crise de 1929, que altera o curso dos fluxos financeiros e de mercadorias. Depois, a chamada Revolução de 30, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder.

No entanto, enquanto o país se industrializava e os indicadores davam mostras cabais de mudanças na sociedade, percebia-se que tamanho crescimento, por si só, não era capaz de construir uma sociedade mais justa e democrática. Ou seja, as diferenças entre as regiões e a concentração de renda e da propriedade nas mãos de poucos faziam emergir novas disparidades tão formidáveis que alterariam a própria essência da desigualdade. Tratava-se agora de uma desigualdade propriamente capitalista, ancorada na riqueza monetária e que se aproveitava das diferenças regionais, de raça/cor e gênero para criar um conjunto de trabalhadores destituídos de direitos (BARBOSA et. al.,2012, p. 27).

Temos então que o processo de desigualdade brasileira mantém-se mesmo sob o modo capitalista de produção. Durante o século XX, do período que vai de 1930, com o início da Era Vargas, aos anos 80, a chamada “Década Perdida”, o Brasil apresentou os maiores índices de crescimento econômico, tendo alcançado crescimento anual em torno de 4,91% a.a, atingindo o pico de 11,5% a.a., no período do milagre econômico (VIEIRA e HOLLAND, 2008, p. 19).

A urbanização trouxe à tona uma classe operária e uma classe média importante, sem, contudo, dar conta de absorver toda a população vinda do campo. Segundo Barbosa, o emprego formal cresce em torno de 6% a.a., no período de 1940 a 1980, tendo a indústria da transformação expandido sua capacidade em 423%. Ainda assim, a informalidade atingia cerca de 30% dos assalariados em 1980, privando de direitos conquistados significativa parcela da população. Tal fato funciona como um fator de perpetuidade da desigualdade, visto que a exclusão desses segmentos do mercado formal impossibilita que direitos conquistados como Seguro-desemprego e Previdência Social sejam usufruídos. Isso redundava, segundo o autor, na impossibilidade de se alcançar uma sociedade salarial que garanta o estatuto universal do trabalho, constituindo-se, pelo contrário, em espaços de subcidadania.

Na verdade, no Brasil, as transformações vividas pela economia e pela sociedade durante a industrialização não implicaram a derrota dos interesses agrários em favor do urbano mercantil e industrial. Ao contrário, boa parte da nova elite urbana que se formava tinha laços íntimos com a velha fazenda cafeeira do Sudeste brasileiro e nunca rompeu de fato com as antigas lideranças rurais das outras regiões do país. De outro modo, o regime que antes era oligárquico, baseado na posse da terra, aos poucos, tornou-se mais complexo, com novos atores no tabuleiro, sem jamais, porém, retirar do antigo grupo dominante a participação nas decisões e disputas importantes (BARBOSA. et . a.l, 2012, p. 28).

Com isso, temos que a transformação de uma sociedade agrária em uma sociedade industrial no Brasil não foi capaz de efetivamente combater a desigualdade, nem de fato teve tal intento. Como explicitado acima, nossa urbanização não foi preconizada por grandes rupturas (a não ser do campesino e sua terra) com a elite agrária, mas sim, teve nessa elite conservadora o ponto de partida para tal transformação.

Para que tal continuidade seja possível, o controle das instituições políticas foi condição essencial. Segundo Barbosa, com o controle do Estado, a classe dominante pôde acomodar interesses e promover um crescimento econômico ancorado na desigualdade.

Este crescimento apoiou-se, então, em pilares como ausência de reformas no campo e na cidade, e imposição de dificuldades da organização dos movimentos de trabalhadores da cidade e do campo. (BARBOSA et. al., 2012, p. 32). O incentivo do êxodo do campo à cidade teve como consequência uma maior concentração da propriedade rural, que apesar de obter aumentos de produtividade e produção, por meio da superexploração da mão de obra, não logrou êxito na sua democratização, atuando, conforme já explicitado, na imposição de dificuldades para a organização dos trabalhadores.

Nos anos 80, a desaceleração do crescimento econômico e o superendividamento do Estado freiam a ação deste na promoção de ações voltadas ao desenvolvimento econômico. Temos então o início de um período de crise, que, segundo Barbosa, encontra uma segunda geração de migrados crescendo frente a um cenário de pobreza. Essa geração tem reduzidas as suas oportunidades de emprego e inclusão social.

As crises externas, juntamente com o Estado, agora endividado, formam uma combinação perversa que faz com que o Estado tenha de direcionar cada vez mais recursos para pagamento da dívida.

Além disso, os problemas cambiais, a elevação dos preços do petróleo e o rebaixamento da utilização da capacidade instalada criaram o início de um ambiente inflacionário em ascensão que rapidamente ganhou contornos inerciais devido à indexação generalizada dos preços (BARBOSA et. al. 2012, p. 33).

Tal ambiente inflacionário resulta em índices de 200% por volta de 1986 e de mais de 1.000% no final da década de 80, segundo Barbosa. A inflação resulta então numa corrosão massiva nos salários da classe trabalhadora, resultando em

perda do poder aquisitivo, empobrecimento de grande parte da população e crescimento de favelas (BARBOSA et. al., 2012, p. 34).

O cenário de alta inflacionária e de baixo crescimento, aliados ao superendividamento do Estado, fez com que a renda advinda do trabalho na composição do PIB nacional perdesse força, ao passo que a renda advinda dos ganhos de capital aumentasse sua parcela nessa composição. Lembrando que a parcela da renda advinda desses ganhos de capital é turbinada por repasses do Estado, que, como dito acima, passa a pagar juros cada vez mais altos. Este cenário tem como resultado um aumento na desigualdade social no Brasil. A década de 80 viu o índice de Gini saltar de um patamar de 0,53 em 1981, para 0,60 em 1989.

O resumo é que os trabalhadores transferiram renda ao capital através da corrosão inflacionária do seu poder de compra. Já o Estado arrecadava bastante, porém repassava imediatamente parcela significativa dos tributos aos proprietários da dívida pública; e o capital, que juntava esses dois ganhos, não via outra alternativa segura e rentável de gerar acumulação que não a ciranda financeira. O resultado disso foi uma década de piora na distribuição de renda, empobrecimento gradual da população e quase estagnação econômica (BARBOSA et. al., 2012, p.35).

O final da década de 80, com o advento da redemocratização e da Assembleia Nacional Constituinte, em 88, apresenta uma perspectiva de alteração desse cenário. Segundo Barbosa, a Constituição apresenta dois capítulos que demonstram a clara intenção de uma sociedade civil organizada, com “anseio por democracia no país depois de duas longas décadas” (BARBOSA et. al. 2012, p. 36).

Um desses capítulos, de categoria econômica, revela um teor nacionalista e protecionista, com a intenção de dar continuidade à industrialização do país. Já no primeiro e segundo, temos a assunção do dever do Estado na elaboração e condução de políticas públicas na tarefa de universalizar políticas assistenciais. É a partir da Constituição Federal, elaborada na Assembleia Nacional Constituinte de 1988, que o Estado assume, se não de fato, mas de direito, o dever da universalização de políticas públicas, tais como Saúde, Educação e Moradia. Além disso, o fato de o Estado ser responsável pelo bem-estar de seus cidadãos, possibilitou a elaboração posterior de políticas de transferência direta de renda, dos quais o Bolsa-Família é a maior expressão.

Segundo Néri (2007, p. 12), os últimos 17 anos foram de grande conquista na redução da desigualdade brasileira. Período que cobre os governos de Itamar Franco (1993-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Ao final desse período, o Brasil apresenta-se, nas palavras do autor, “maior e melhor”, no que se refere aos indicadores sociais.

O Brasil, segundo Néri, foi o país de maior índice inflacionário no período de 1960 a 1995. Por isso, a década de 80 apresenta políticas públicas voltadas para sua estabilização. Na década seguinte, com o advento do plano Real, em 1994, observa-se, segundo Néri, um maior grau de sucesso no intento de estabilizar a economia e baixar a inflação. Estabilidade que passou, nos anos seguintes, a ser abalada pelas crises externas (NÉRI, 2007).

Mas neste último período o país expandiu programas de transferência de renda e deu continuidade aos regimes de política econômica, amortecendo as consequências sociais de uma maior instabilidade externa e as tendências internas de baixo crescimento (NÉRI, 2007, p.54).

Ao período FHC, portanto, é atribuído o feito da estabilidade monetária e econômica, ao mesmo tempo em que em seu governo tiveram início diversas políticas de transferência de renda.

Ainda segundo Néri, o período de transição para o Real, ou para a estabilização, teve uma pequena queda da desigualdade, visto que a maior preocupação no período era mesmo o controle do processo inflacionário. Dessa forma, a sensação de bem-estar, provocado pela nova moeda, não provém de uma redução da desigualdade, mas sim do “aumento da estabilidade da renda dos indivíduos (NÉRI, 2007, p. 65).

Após o lançamento do Plano Real tivemos, junto com a redução da inflação, um ganho de bem-estar associado à menor incidência do imposto inflacionário, principalmente nas classes de renda mais baixas. Simulações desse efeito revelam um aumento de 10% na renda de quem não tem acesso a mecanismos financeiros sofisticados, e uma redução de pobreza de 5%. Essa é uma característica da estabilização, mas que vai explicar apenas uma parte do ganho social observado depois do Real (NÉRI, 2007, p.65).

Outros efeitos que contribuem para esse ganho de bem-estar no período, são, segundo o autor, a fixação da taxa de câmbio, a abertura econômica e o boom de consumo verificado. Essas medidas de estabilização econômica tiveram o efeito da redução da pobreza, de um lado, pelo aumento no poder de compra, consequência da paridade cambial frente ao dólar. Conjugada à abertura econômica, permitiu o aumento do consumo por parte também das classes mais pobres. Segundo Néri, tal abertura prejudicou o setor industrial brasileiro, haja visto o aumento da concorrência com produtos importados, mas não teve efeito sobre o setor de serviços, que não enfrenta concorrência externa e emprega majoritariamente trabalhadores oriundos dos estratos mais pobres da sociedade.

Ainda segundo Néri, a desigualdade brasileira atinge um pico na década de 60, e permanece estável, e alta, dos anos 70 aos 2000, configurando uma situação de inércia por parte das políticas públicas dos diversos governos brasileiros.

Por fim, o principal fator responsável pelos ganhos de bem-estar é a redução de incertezas, oriundo da estabilização econômica. Segundo Néri, a passagem de um período de incertezas para um período de estabilidades gera ganhos de bem-estar social diretos, pois torna-se possível planejar o futuro.

Como dito anteriormente, o Plano Real não trouxe grande redução da desigualdade social brasileira, mas permitiu uma estabilização da renda de cada cidadão. Segundo Néri, a volatilidade da renda domiciliar mensal recuou cerca de 40% com a estabilização.

Segundo Pochmann, um fato crucial para o surgimento de políticas públicas que priorizem a inclusão social é o advento da Democracia e a promulgação da Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”.

A História da República brasileira foi contaminada pela descontinuidade democrática. Os 500 anos de história do Brasil como um todo não tiveram 50 anos de Democracia. Aliada a essa tradicional falta democrática, Pochmann cita as faltas de reformas básicas, típicas do capitalismo moderno, que não chegaram a se completar em nosso País, tais como a reforma agrária e a reforma tributária. (POCHAMN, 2012)

A consequência dessa estrutura arraigada no autoritarismo e na falta de reformas modernizantes tornou a estrutura produtiva do País limitada aos setores

mais abastados da população. E, ao alijar a maioria da população do processo de desenvolvimento econômico, criou um dos países mais desiguais do mundo.

Com o advento da redemocratização, segue-se o neoliberalismo, política que fez o País recuar da 8ª para a 13ª maior economia do planeta. Segundo Pochmann, a contribuição do rendimento dos proprietários, tais como renda da terra, lucros e juros chegou ao nível de 68% da renda nacional em 2000, contra 50% em 1980, ao passo que o desemprego atingiu 12 milhões de trabalhadores no mesmo ano contra apenas 2 milhões em 1980. (POCHMAN, 2012).

Se admitirmos que a Constituição possibilitou a emergência de políticas públicas que visam o fim da desigualdade, e ainda, que essa Constituição nomeia o Estado como principal agente da formulação e execução dessas políticas, há de se admitir que os governos desse período foram heterogêneos na afirmação dessas políticas.

Segundo Barbosa (p. 36), os governos Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002), legaram ao Estado e ao Brasil como um todo uma política neoliberal, que, se de um lado, como já visto, visava dar estabilidade econômica ao país, por meio do combate à inflação, implementaram também ações que alteraram a visão nacionalista da economia e relegaram ao segundo plano a assistência social.

Naqueles anos, primeiro Fernando Collor de Mello (1990-1992), sem sucesso, depois Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em discurso e ações, atacaram o antigo tripé Estado/capital nacional/capital estrangeiro, quando o Estado constituía peça essencial no processo de acumulação desde a Era Vargas. Iniciou-se no primeiro e aprofundou-se no segundo presidente um esforço liberalizante da economia brasileira sem qualquer planejamento de longo prazo ou preocupação com os custos para o capital produtivo e os trabalhadores (BARBOSA et. al. 2012, P. 36).

Temos então que, em que pese o sucesso do governo FHC no combate à inflação, e na implementação de alguns programas sociais de transferência de renda, sua política econômica, de corte neoliberal, teve como consequência o enfraquecimento do setor industrial, ou do capital produtivo nacional, em detrimento do capital financeiro e especulativo, tanto nacional como internacional.

Ainda segundo Barbosa,

Não é de se admirar que, nesse momento, as políticas de corte neoliberal implementadas, ao impactarem fortemente a economia do país, geraram um novo contingente de pobres, mas de perfil diferente do tradicional. Se antes a população carente tinha, geralmente, baixa escolaridade, vinha de famílias numerosas, era migrante e tinha ocupação mal remunerada, nos anos 1990, as novas pessoas em processo de exclusão não eram analfabetas, tinham alguma escolaridade, vinham de famílias pequenas, já eram cidadãs urbanas, mas estavam desempregadas ou haviam sido expulsas para o segmento informal de baixos rendimentos (BARBOSA et. al. 2012, p. 37).

Se a Constituição de 88 formalizou Direitos que rumavam a um Estado de Bem-Estar Social, é a partir da primeira década do século XXI, após o período neoliberal, que se vislumbra uma inflexão de uma nova economia política. Segundo o autor, essa ruptura com as políticas neoliberais deu um impulso decisivo para a melhora socioeconômica generalizada no Brasil.

Pochmann define como pilares dessa melhora de bem-estar políticas como o enfrentamento da pobreza extrema, por meio do acesso à renda mínima para garantir sobrevivência e o combate da pobreza absoluta, com a complementação da renda para acesso ao consumo de alimentação, habitação, transporte, etc.

Para se atingir tamanho alcance dos programas sociais, o Estado brasileiro teve de aumentar seus gastos sociais, que em 1985 representavam 13,3% do PIB, tendo atingido 19% com a Constituição de 88. Por fim, tais gastos atingem nos dias atuais o equivalente a 23% do PIB.

1.1 Análise política e econômica da desigualdade

A análise mais economicista de Néri não contrasta com a análise mais política de Pochmann e Barbosa. Estudar a desigualdade no Brasil exige a tentativa de se abarcar essas duas dimensões, o político/social e o econômico. Não se trata de traçar uma linha separando-os ou atribuindo a cada um deles a importância no processo de redução de desigualdades. Trata-se, sim, de reconhecer e levar em conta a simbiose que há entre os fatores. Imaginar uma política de transferência de renda apenas como fator econômico e suas consequências, tais como aumento do consumo de bens básicos, como alimentos, sem suas implicações e as lutas para se atingir tal política, talvez deixe incompleta nossa percepção a respeito do tema. Da mesma forma, reconhecer a importância da Educação para a redução da desigualdade de renda, sem reconhecer o processo político por trás dessa expansão do ensino no Brasil, leva-nos a reduzir a importância da Educação como um todo para a sociedade.

Assim sendo, tentaremos demonstrar como a desigualdade social no Brasil se reduz no Governo Lula, sob suas várias formas, tais como desigualdade entre regiões, entre zona rural e urbana, entre regiões metropolitanas e não-metropolitanas, bem como entre as diversas etnias brasileiras. Como dito, não se trata de considerar essas dinâmicas como um fato apenas econômico, mas tentaremos demonstrar a resiliência das desigualdades, que só serão enfrentadas por decisão política, organização dos diversos grupos políticos e da sociedade como um todo.

Faz-se necessário, portanto, um cuidado com o reducionismo da questão da desigualdade a uma questão meramente econômica, ou para ser mais exato, à desigualdade apenas como índice. Os números são uma forma poderosa da demonstração da desigualdade, mas não podem prescindir de uma análise história e social, para que se possa, de fato, conhecer as origens e especificidades da desigualdade social brasileira. Não é lógico supor políticas para a superação da desigualdade sem conhecer suas causas.

Segundo Barbosa a respeito dos estudos sobre desigualdade:

Diante dessa flagrante desigualdade, medem-se, estimam-se, criam-se índices, debatem-se números, contradizem-se métodos, formulam-se modelos econométricos, sofisticam-se indicadores, discutem-se filtros, derramam-se rios de tinta desenhando fórmulas sobre o papel, mas raramente, nas duas últimas décadas, os economistas se perguntaram

francamente por que há tantos pobres no país, especialmente em comparação com o volume da riqueza gerada, o que diferencia o Brasil da maioria dos países da periferia capitalista. (BARBOSA et. al., 2012, p.31).

Com isso, volto a enfatizar, este Trabalho de Conclusão de Curso tentará demonstrar não apenas a redução numérica da desigualdade, mas tentará também analisar as políticas por trás dessa redução e os desdobramentos sociais que enseja. Isso fatalmente levará a uma análise não apenas do que foi feito durante o governo Lula, mas o que não foi feito. Daí a importância do político e do social em qualquer análise sobre desigualdade social.

Capítulo 2 - Governo Lula: Inflexão neoliberal e o combate à desigualdade

Discutimos aqui como a Constituição Federal foi um marco para a formulação e aplicação de políticas públicas com vistas à diminuição de desigualdades e universalidades de direitos básicos como saúde e educação. Discutimos ainda como o período neoliberal foi um ponto de inflexão nessas políticas, tendo como consequência o agravamento da situação de desigualdade no País.

Em que pese o governo Fernando Henrique Cardoso ser a expressão maior desse período neoliberal, observa-se, no fim de seu período, lentas melhoras na distribuição de renda. Segundo Barbosa, tal fato é consequência das políticas de combate à inflação e uma maior ação do Estado na área de assistência social, ou seja, políticas preconizadas na Constituição. Após as crises da Ásia, em 1998 e a desvalorização do Real frente ao dólar, assiste-se a um reflorescimento da indústria brasileira, favorecendo, segundo Barbosa, a geração de emprego e renda, com reflexo positivo sobre os indicadores sociais.

Como anteriormente citado, o Governo Lula notabilizou-se pelo aumento dos gastos sociais. Mas, mais que isso, notabilizou-se pela formulação de políticas públicas que efetivamente chegam aos pobres.

O governo Lula tem sido comemorado pelos seus partidários como histórico e um ponto de inflexão na vida brasileira, Nele, pela primeira vez na história no Brasil, o país teria vivido um processo de crescimento econômico, com democracia e redução da desigualdade de renda (BARBOSA et. al. 2012, p.38).

Um indicador para se comprovar tal melhora é o aumento do PIB per capita do Brasil, que sai de um patamar de R\$ 13.000,00 em 1988 e alcança um patamar próximo de R\$ 18.000,00 em 2010, último ano do Governo Lula.

As razões para essa melhora econômica são, segundo Barbosa, o crescimento da produção nacional, com reflexos nas vendas e encomendas de bem de capital, sendo que esses aumentos de encomendas de bem de capital refletem um aumento dos investimentos produtivos.

Os motivos apontados são vários e somam-se: melhoria do quadro externo, redução dos juros, retomada dos investimentos do governo federal, gastos populares em razão do emprego, do crédito e do salário mínimo em elevação, gastos com a seguridade social, programas de transferência de renda, entre outros. De modo mais geral trata-se da retomada do papel do Estado brasileiro como indutor da demanda, inclusive por meio do investimento, o que atizou as expectativas de retorno por parte dos empresários, permitindo assim a aceleração do crescimento econômico especialmente no período 2006-2008 (BARBOSA et. al. 2012, p. 39).

Assim sendo, vislumbra-se, no período Lula, uma retomada dos preceitos expostos na Constituição, no que se refere à proeminência do Estado na formulação de políticas públicas tanto econômicas quanto sociais. O rompimento com políticas neoliberais dá espaço a uma política chamada desenvolvimentista, por meio da qual o Estado tem a proeminência na indução econômica.

Outra consequência positiva dessa melhora do cenário econômico é a evolução das contratações líquidas, ou seja, excetuadas as demissões no período, com carteira assinada, que refletem, de um lado, o maior dinamismo da economia e do mercado de trabalho, e de outro, uma maior formalização desse mercado. De um patamar de aproximadamente 70.000 contratações líquidas/mês no período Fernando Henrique Cardoso, temos um salto para um patamar médio de 130.000 contratações líquidas/mês, segundo Ipea Data.

A importância do crescimento não só do emprego, mas do emprego com carteira assinada, o trabalho formal, reside nos efeitos positivos do acesso do trabalhador à seguridade social, tal como preconizado na Constituição de 88, seguridade essa que se constitui no acesso à saúde, previdência e assistência social.

Segundo Krein e Santos, essa melhora do mercado de trabalho é uma inflexão das políticas econômicas dos anos 90, quando da globalização financeira a que o País esteve exposto. Segundo os autores, essa melhora do mercado de trabalho, mesmo que ainda não resolva uma série de problemas estruturais desse mercado, possibilita a ampliação da proteção social do trabalhador. Esse movimento caracteriza-se pelo crescimento do emprego formal, diminuição do desemprego como um todo, redução das desigualdades advindas dos rendimentos do trabalho, a elevação da renda média dos trabalhadores e a elevação dos salários de base. (KREIN e SANTOS, 2012, p. 61).

No período 2004-2009, a expansão do emprego formal foi de 25,3% no setor privado, ao passo que o setor público aumentou em 19,3% seu nível de emprego formal. Com isso, o dinamismo do mercado de trabalho percorre todos os níveis de ocupação, acarretando uma redução de 0,8% no trabalho sem carteira assinada, e de 21,7% no trabalho não remunerado (KREIN e SANTOS, 2012, p. 61).

O desempenho favorável do mercado de trabalho brasileiro no período 2004-2010 foi, acima de tudo, determinado pelo maior ritmo de crescimento econômico, cujas taxas médias alcançaram 3,5% no período 2007-2010 – mesmo com os impactos perversos da crise financeira internacional. Apesar de a opção inicial de política macroeconômica do governo Lula guiar-se pelo extremo conservadorismo, tanto no que se refere à política fiscal (de elevados superávits primários) e ainda mais em relação à política monetária (taxas de juros reais mais elevadas do mundo), a partir de 2004 a economia brasileira passou a crescer num patamar mais elevado do que o observado no período 1990-2002 (KREIN e SANTOS, 2012, p. 64).

Temos então que os fatores que possibilitaram o maior crescimento econômico brasileiro foram revertidos em parte num mercado de trabalho mais dinâmico em todas as categorias. Em que pese, como acima exposto, a política econômica ainda conservadora do governo Lula, que manteve taxas de juro em patamares elevados, com uma política fiscal criticada pela esquerda, que privilegiava a formação de superávits primários para pagamento da dívida pública brasileira em detrimento de políticas de investimento por parte do Estado, observa-se uma mudança gradual ao logo do mandato em direção a políticas mais intervencionistas na economia.

Ainda assim, com a posterior queda da inflação e melhora do cenário externo, a maior confiança dos investidores internacionais na economia brasileira, temos uma recuperação da desvalorização do Real, com uma política econômica brasileira menos restritiva. O comércio externo revigorado passa a atuar positivamente sobre a demanda interna, e conjugado a fatores tais como aumento do crédito, transferência direta de renda às camadas mais pobres da população, e políticas de incentivo ao salário mínimo e benefícios sociais, o Brasil passa a ter um mercado interno forte, que se torna responsável pelo crescimento da economia (KREIN e SANTOS, 2012, p. 65).

Em números, a criação total de empregos no Brasil passa de 20.945.705 em 2004 e alcança 31.182.214 em 2009, um ano após a maior crise financeira mundial, sendo que no ano de 2008 a criação de empregos foi de 31.662.595. Ainda assim, cabe ressaltar que a maioria desses empregos, algo em torno de 90%, concentra-se na faixa de 0 a 3 salários mínimos, o que diminui a pobreza, mas pode ter efeitos limitantes na redução da desigualdade (KREIN e SANTOS, 2012, p. 65).

Como dito anteriormente, o governo Lula marca uma inflexão na política neoliberal do período Fernando Henrique Cardoso. Temos então um Estado com maior peso na economia nacional. Com isso, o Estado desenvolvimentista passa a dar mais importância a instrumentos tais como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), além do planejamento de grandes intervenções em infraestrutura por meio do PAC (Programa Aceleração do Crescimento). O crescimento da economia, portanto, passa a ser impulsionada pelo mercado interno, pelos gastos governamentais e investimentos privados (KREIN e SANTOS, 2012, p. 65).

Todos esses fatores contribuíram para um mercado de trabalho, além de mais aquecido, com maior grau de formalização, o que, como dito anteriormente, dá condição de acesso a um grande contingente de trabalhadores à seguridade social, e transforma-se numa espécie de colchão contra o retorno à pobreza.

Como resultado dessa economia mais aquecida temos ainda uma redução do índice de desemprego que, segundo o IBGE, de uma taxa de 10,5% da PEA (População Economicamente Ativa) em 2002, apresentou uma redução ao nível de 6,7% no último ano do período. Em números totais, o volume de empregos novos criados com carteira assinada chegou a 15.048.311.

A economia impulsionada pelos fatores acima expostos passa a ter ainda uma maior articulação institucional, visto as diversas estruturas organizadas da sociedade envolvidas na busca e defesa de um mercado de trabalho mais fortalecido.

Segundo Krein e Santos,

Além dos impactos positivos do dinamismo econômico sobre o mercado, deve-se destacar o papel das instituições públicas, a presença do movimento sindical e o incremento de algumas políticas públicas. Apesar de o bom desempenho da economia ter sido um pressuposto, o processo de formalização é explicado também por outros fatores que são de ordem

social e política, destacando-se a importância das políticas de regulação do mercado de trabalho. Nesse sentido pode-se destacar o papel desempenhado pelas instituições públicas (Justiça do Trabalho, Ministério Público do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego). O posicionamento dessas instituições estatais contribuiu para combater as fraudes da ausência do registro em carteira da relação de emprego, adotando posições que impulsionaram os agentes econômicos a atuar dentro da legalidade, em um ambiente econômico favorável e em um mercado de trabalho onde houve um aumento do poder de barganha dos trabalhadores e de suas organizações (KREIN e SANTOS, 2012, p. 67).

Importante ressaltar, portanto, o posicionamento político do governo frente às políticas em voga até então, qual seja, a tentativa da chamada flexibilização da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Conforme dito acima, a inflexão na política neoliberal do Governo Lula não rompeu com todos os dogmas presentes na visão neoliberal, mas ainda assim, trouxe um fim a algumas dessas políticas. Exemplo é a solidificação das instituições citadas acima, como forma de proteger e manter a regulação do mercado de trabalho. Portanto, esse posicionamento político, o da manutenção da regulação do mercado de trabalho é de suma importância para a redução da desigualdade social.

Ainda segundo Krein e Santos, a política econômica do governo Lula implementou outras ações com vistas à uma maior formalização do mercado de trabalho. Dentre elas, podemos citar a melhoria da política fiscal, com a finalidade de melhorar a máquina arrecadatória, o que inibe o mercado informal, a legislação do Super Simples, que amplia as políticas de benefícios às micro e pequenas empresas, estimulando sua formalização e a de seus trabalhadores, e ainda o aumento considerável do emprego público em estatais e na administração direta, além do aumento de serviços e obras públicas no âmbito do PAC.

Segundo Barbosa, o crescimento econômico e seu efeito positivo no mercado de trabalho foram conjugados a outra política pública essencial para entendermos a redução da desigualdade no Governo Lula: a elevação do poder de compra do salário mínimo. A elevação do salário mínimo tem impacto positivo nos níveis salariais menores de mão-de-obra e em dois terços dos beneficiários da previdência social.

Isso permitiu um reforço significativo no orçamento familiar de domicílios pobres e que tendem a gastar tudo que ganham. O resultado, somado à

nova política de crédito, foi um boom de vendas de bens de consumo duráveis, marcadamente produtos da linha branca, e bens de consumo não duráveis (iogurtes, carnes, roupas etc.). Esse movimento reforçou a demanda agregada e impôs à indústria a aos serviços novos níveis de produção e, conseqüentemente, de contratações e investimentos (BARBOSA et. al. 2012, p.40).

A elevação do salário mínimo foi uma constante durante o período Lula. Partindo de um valor de R\$ 200,00 nominais, o salário mínimo ao final do período Lula chega a um valor nominal de R\$ 510,00, uma valorização de mais de 100%(Fonte IBGE, extraído em 15/05/2013). Em termos de poder de compra, o salário mínimo ao fim do Governo Lula possibilitava a compra de 2,2 cestas básicas. (Fonte IBGE, extraído em 15/05/2013).

Importante ressaltar a decisão política do governo, por meio da pressão das centrais sindicais de sempre elevar o poder de compra do salário mínimo, por meio de sucessivos aumentos anuais acima do índice oficial de inflação, o IPCA. Essa decisão de aumento do poder de compra do mínimo, além de sua consequência positiva sobre o consumo dos trabalhadores, tem ainda importância fundamental nos valores pagos de beneficiários da previdência social, conforme dito acima.

A conjugação de um melhor cenário econômico, aliada a política de aumento do poder de compra do salário mínimo e de benefícios pagos da Previdência Social, teve efeitos diretos na redução da pobreza e na desigualdade social.

Nos anos 2000, a pobreza absoluta reduziu-se de forma expressiva. Pelos critérios do Banco Mundial, «mais de 28 milhões de brasileiros suplantaram a 'linha de pobreza'. O contingente de pobres caiu de 36% para 22% da população total». A proporção da população em situação de extrema pobreza que alcançava a elevada cifra de 25,8% em 1990 caiu para 4,8% em 2008, ou cerca de 9 milhões de pessoas. No entanto, pela metodologia do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), aplicada aos dados do Censo Demográfico de 2010, a extrema pobreza ainda alcançaria 8,5% da população total, 5,4% da população urbana e 25,5% da população rural (KREIN e SANTOS, 2012, p. 69).

Pode-se dizer que, nunca antes na história desse país, tivemos tamanha redução da pobreza. Como consequência das transformações acima citadas, abrem-se novas possibilidades para esse contingente populacional resgatado da pobreza. Em que pese as limitações e a dívida do Estado para com esse contingente

populacional, que ainda continua grande, não se pode negar o novo patamar de emprego e condições básicas alcançados. Não se trata de negar o caminho ainda a trilhar (exemplo são as políticas de Educação e Saneamento, aquela limitando o acesso às melhores vagas de trabalho, essa incidindo diretamente na saúde e expectativa de vida da população), mas sim de identificar claramente o processo ocorrido durante o período do governo Lula, fruto de um reordenamento da política econômica e retorno aos conceitos expressos em nossa Constituição.

Segundo Krein e Santos, temos como consequência desse dinamismo econômico, além da redução da pobreza, uma elevada queda da desigualdade social(para padrões brasileiros, note-se). A entrada no mercado de trabalho de milhões de pessoas antes destituídas de direitos básicos, aliada à valorização do salário mínimo possibilitou um aumento da renda per capita dos extratos mais pobres da população em 50%, ante um aumento de 12% dos mais ricos. Como consequência desse movimento, o índice de GINI do Brasil recuou de um patamar de 0,583, auferido em 2002 para 0,53 em 2010 (KREIN e SANTOS, 2012, p. 70).

Ainda segundo os autores,

Refletindo principalmente a elevação do emprego formal, a população ocupada com 10 anos ou mais, com contribuição previdenciária, passou de 39,2 milhões para 49,6 milhões, enquanto o conjunto de ocupados sem contribuição previdenciária foi reduzido de 45,2 milhões para 43 milhões, apenas no período 2004-2009. Os impactos foram mais expressivos entre os ocupados de baixa renda: o número de ocupados contribuintes à previdência social, com renda de no máximo um salário mínimo, aumentou 63% nesse período. Estudos do Ministério da Previdência indicam que sem a Previdência a pobreza no Brasil seria superior a 45% (KREIN e SANTOS, 2012, p. 70).

É possível afirmar, portanto, que, em que pese o maior dinamismo econômico internacional, com claras manifestações positivas internas, como aumento dos preços dos produtos da pauta de exportação brasileira, tamanha redução da pobreza e diminuição da desigualdade não se daria sem a mudança da política econômica e demais políticas públicas visando essas mesmas reduções. Por trás da melhora dos índices sociais, há de se vislumbrar esses dois fatores, a melhora dos fundamentos econômicos, que não totalmente diverso do período neoliberal, mas sim com um viés mais distributivista e, de outro lado, as políticas públicas voltadas ao fortalecimento das instituições voltadas aos trabalhadores.

Como citado anteriormente, a política pública voltada ao emprego prescindiu das flexibilizações tidas até então como determinantes para o mercado de trabalho foram deixadas de lado. Em seu lugar, tivemos um aumento substancial dos empregos formais, das instituições que zelam pelas relações do mercado de trabalho, tais como a Justiça do Trabalho, bem como o fortalecimento do sindicalismo brasileiro.

Segundo Krein e Santos,

Nos anos 2000, refletindo também o crescimento do emprego formalizado, nas empresas mais estruturadas e no setor público, houve uma dupla tendência em relação ao ator sindical. Por um lado, os sindicatos ampliaram a sua representatividade junto as suas categorias profissionais. O número de sindicalizados voltou a crescer, depois de uma queda constante nos anos 90, e o resultado das negociações coletivas também foram mais favoráveis aos trabalhadores, especialmente em relação à negociação salarial. A taxa de sindicalização cresceu mais entre as mulheres e situa-se, entre os trabalhadores formais, na faixa de 27%, em 2009. O número de sindicalizados passou de 12,7 milhões em 2001 para 16,5 milhões em 2009. Entre as mulheres, as sindicalizadas passaram de 4,8 milhões para 6,6 milhões no mesmo período. Ainda assim, o emprego formal cresceu mais intensamente do que a sindicalização. Ao mesmo tempo, o sindicalismo constituiu-se em um interlocutor importante em espaços públicos de discussão, conseguindo alguns avanços, não tanto pela sua capacidade de mobilização, mas pela relação com um «governo amigo», especialmente na definição das políticas de enfrentamento da crise financeira de 2008 e 2009 (KREIN e SANTOS, 2012, p. 70).

O aumento substancial da formalização do mercado de trabalho teve uma outra consequência positiva em relação aos direitos do trabalhador, qual seja, a maior sindicalização dos trabalhadores, refletindo, logicamente, no poder de barganha dos sindicatos, que, conforme exposta acima, passaram a conseguir melhores resultados em suas negociações coletivas. É necessário dizer que a ação sindical se fortalece sempre que a formalização do trabalho aumenta, pois a organização dos trabalhadores torna-se quase impossível quando não há regras estabelecidas para o diálogo, o que não é o caso do trabalho formal, que se rege pela lei. Ao mesmo tempo, como acima exposto, contribui para essa maior influência dos atores sindicais a decisão política do Governo Lula em atribuir maior espaço de decisão e mais diálogo com o movimento.

Com essas exposições, podemos afirmar por fim, que o Governo Lula foi responsável pela reintrodução e fortalecimento de políticas públicas de transferência de renda direta aos mais pobres, ao mesmo tempo que realizou uma ruptura parcial

com a política neoliberal, reintroduzindo o conceito de desenvolvimentismo no debate econômico. É sempre bom afirmar que tal ruptura teve por base preceitos expostos na Constituição, motivo pelo qual é possível afirmar que a redemocratização, promovida sob a Constituição de 88 permitiu a elaboração e o surgimento de políticas públicas voltadas a uma sociedade menos desigual, por meio da nomeação do Estado como maior responsável pela execução dessas políticas.

Capítulo 3 - Resiliência da desigualdade e suas formas

No governo Lula, temos, pela primeira vez na história brasileira, uma combinação entre crescimento econômico, democracia e redução de desigualdade de renda (BARBOSA et. al. 2012, p. 38). No entanto, como já proposto, este trabalho tem também por objetivo sintetizar as questões geradoras de desigualdade que não foram atacadas no período estudado. Não se trata de negar os avanços ou de dar a questão ares de voluntarismo, ou de outra forma, creditar aos avanços e falta deles à vontade política, mas sim de reconhecer que um governo é a síntese das forças que o apoiam, e sabe-se que o governo Lula não logrou romper totalmente com as forças conservadoras, que tem, pelo contrário, grande representatividade na política brasileira.

Com isso, pode-se afirmar que o Governo Lula avançou até onde as forças que o apoiam obtiveram consenso. Não se pretende afirmar que existe uma força hegemônica no Governo, mas que as composições e posições de diversos matizes ideológicos intragoverno e na sociedade em geral, permitiram avançar até a presente situação.

O combate à desigualdade aparece aqui, em grande medida, como figura de retórica. Louva-se a queda do índice de Gini durante os anos 2000, porém, não se discute de que forma a queda da desigualdade pode continuar nos próximos anos: se é o caso de apenas prosseguir com as mesmas ações, ou se reformas estruturais (agrária, urbana, tributária, nas relações de trabalho) não se fariam necessárias de modo a viabilizá-la. O Governo, preso a uma ampla coalizão política, que conta com uma participação expressiva de segmentos conservadores, eles próprios favorecidos pela desigualdade, parece avançar pela linha de menor resistência. O objetivo é concentrar os recursos naqueles que mais precisam, no intuito de melhorar as suas condições de vida, ao mesmo tempo em que obtém estatísticas positivas e dividendos eleitorais (BARBOSA et. al. 2012, p. 45).

A atual forma de combate à pobreza e à desigualdade, com transferência direta de renda aos mais pobres, e inserção de grandes contingentes ao mercado de trabalho enfrenta resistências para se desenvolver, ou seja, para avançar rumo a

reformas que ataquem o cerne da questão da desigualdade. As reformas preconizadas na citação acima, qual sejam, agrária, tributária e nas relações de trabalho são objeto de grande disputa entre as várias forças que compõem o governo, e mesmo o debate mais amplo, que ocorre na sociedade em geral (debate acadêmico, mídia, movimentos sociais e opinião pública). Segundo Barbosa, o governo agiu de maneira correta em sua opção pelo investimento nos mais pobres. No entanto, é necessário um passo adiante nas políticas públicas, com a finalidade de permitir a reinserção social das camadas menos favorecidas, uma maior mobilidade social e melhores ocupações. Ainda segundo o autor, tal agenda é sustentada pelos movimentos sociais, que vivenciam os “dilemas concretos” oriundos da desigualdade, ao passo que a visão governista de sucesso das políticas podem inviabilizar o desenvolvimento de novas políticas, mais efetivas no combate à desigualdade brasileira.

Entre a visão do governo brasileiro – a qual não é uniforme e possui nuances – e as demandas e iniciativas dos movimentos sociais, encontra-se uma elite tecnocrática, que aposta numa agenda imediatista que tende a contribuir para a sedimentação das desigualdades. Ela está conectada com a visão de entidades como o Banco Mundial e de algumas ONGs poderosas do mundo desenvolvido, interessadas em transformar o Brasil na nova estrela global. “Pintam” o Brasil como um caso de sucesso das reformas de mercado, com políticas sociais focalizadas e uma política econômica saudável, apesar de o país ser ainda o campeão mundial dos juros altos e seguir apresentando um dos mais elevados índices de desigualdade (BARBOSA et. al. 2012, p. 46).

Conforme sustentado no início do trabalho, as políticas públicas são fruto da correlação de forças que compõe a sociedade. Não negamos a inflexão do Governo Lula em relação ao neoliberalismo, mas também não é possível afirmar que houve uma ruptura total com essa política. Assim, as disputas em torno da política econômica, e das políticas sociais que ganharam força nesse período, estão constantemente em debate, seja para aprofundar ou atacar tais políticas, a depender do espectro político que se leve em conta. Com isso, o efeito prático da elevação do Brasil a “case” de sucesso das políticas de mercado pode ser a negação da necessidade de avanços nessas mesmas políticas. Assim, faz-se necessário evitar um certo “ufanismo” por parte do governo, bem como mediar a visão tecnocrática e

imediatista, com a afirmação de políticas de longo prazo, e que ataquem a estrutura da desigualdade no Brasil.

Com isso, continuaremos a analisar o índice de desigualdade brasileiro, com vistas a problematizar os números apresentados, bem como tentaremos analisar as políticas (ou a falta delas, sem perder de vista a correlação de forças a sustentá-las).

Segundo Barbosa, o índice de Gini apresenta três tendências. Primeiramente, o índice apresenta um melhor resultado quando se considera a renda do trabalho entre os extremos, do que quando se considera a renda per capita. Para o autor, tal fenômeno se dá pelo fato de que as famílias mais pobres possuem uma maior quantidade de filhos em sua constituição, ao passo que o conjunto de pessoas que possuem mais de um trabalho tendem a ter uma renda menor, fazendo com que todo o intervalo analisado diminua seus extremos.

A segunda variável provém da constatação de que os benefícios de transferência direta de renda do Governo Federal contribuem, quando o índice de Gini é analisado segundo o critério de renda per capita, de maneira incipiente. Segundo o autor, portanto, os benefícios em si não explicam a desigualdade ocorrida no período. (O autor analisa um período maior, de 1995 a 2009, abrangendo, portanto, os governos FHC e LULA). A queda do índice de Gini no período LULA seria, sem os benefícios da ordem de 6,60%, ao passo que com os benefícios a queda foi da ordem de 6,91% no índice. Segundo o autor, apesar de não levar em conta as diversas realidades regionais (que fazem com que a importância dos benefícios seja maior ou menor) a comparação é válida, pois demonstra a insuficiência dos benefícios no combate à desigualdade.

Por fim, a terceira dinâmica da queda do índice de Gini, segundo o autor, está concentrada no período 2003-2009, em que 70% da queda total se deu. Assim, temos que o reaquecimento do mercado de trabalho, com elevação do emprego e do salário mínimo foi mais determinante para a queda apresentada do que os benefícios de transferência de renda.

Em suma, a queda da desigualdade é resultante mais dos salários e aposentadorias indexados pelo salário mínimo do que pelas transferências de renda, que ocupam um papel secundário, até porque o seu montante – individual, no caso do BF (Bolsa Família), e em termos de renda total para o BF e o BPC (Benefício de Prestação Continuada) – mostra-se bastante reduzido. Ainda que possam reduzir a pobreza absoluta, especialmente nas

regiões mais pobres, não atacam a desigualdade e não criam alternativas de inserção social duradouras. A importância destes benefícios é inegável, mas ela ganha mais relevo se associada a políticas complementares (BARBOSA et. al. 2012, p.62).

Comparando-se a renda dos 20% mais ricos da população com os 20% mais pobres, levando em conta a renda média dos estratos, temos uma outra forma de analisar a dinâmica de queda do índice. Segundo Barbosa, em 2003 a renda média dos 20% mais ricos era 23 vezes maior que a renda média dos 20% mais pobres. Em 2009, a diferença cai para 18 vezes, valor considerado ainda muito alto. Segundo o autor, tal diferença nos Estados Unidos, país mais desigual do mundo desenvolvido, é da ordem de 8 vezes.

No Brasil, esta queda se deveu ao fato de que a renda familiar per capita dos 20% mais pobres cresceu 109% em termos reais, contra 64% para os 20% mais ricos entre 2003 e 2009, o que revela um avanço importante. Ainda assim, a renda média por pessoa das famílias mais pobres era de R\$ 104 contra R\$ 1.874 para os mais ricos em 2009 (BARBOSA et. al. 2012, p. 62).

Como demonstrado pelos números, a distância se revela ainda abissal, e tende a aumentar, se aumentarmos o intervalo considerado. Para o autor, deve-se ressaltar os resultados obtidos com o índice. O índice de Gini não capta a renda dos verdadeiramente ricos, que possuem renda obtida de outras fontes que não o trabalho, ao mesmo tempo que não leva em consideração aqueles que vivem sem renda ou da subsistência. (BARBOSA et. al. 2012, p. 62 e 63). Dessa forma, há um achatamento dos extremos, o que fatalmente distorce, ou mascara uma desigualdade ainda maior. Por fim, a desigualdade não se apresenta de maneira similar em todo o território nacional. Dessa forma, segundo Barbosa, os estados mais ricos, onde a desigualdade é menor, podem estar diminuindo os intervalos entre os estratos, mascarando a situação nos estados mais pobres.

Temos, portanto, um fator determinante para o estudo da desigualdade, que é o local de moradia da população estudada. Isto porque a depender desse local, teremos diferentes densidades ou diferenciações das relações econômicas e sociais. Para o autor, “a estrutura espacial condiciona o leque de oportunidades. E, no Brasil,

especialmente, a desigualdade espacial potencializa a desigualdade social e econômica em escala nacional” (BARBOSA et. al. 2012, p. 63).

Vejamos, a título de ilustração, como ser pobre pode significar diversos níveis de renda ao longo do território nacional. A renda familiar per capita dos 20% mais pobres oscila bastante nos vários pontos do espaço. Estar na base da pirâmide do Nordeste rural significa obter uma renda quatro vezes menor que na região metropolitana. Obviamente que os custos da cesta básica em São Paulo são muito maiores, o que pode ser comprovado pelos gastos em habitação e transportes. Entretanto, as oportunidades de ascensão social mostram-se bastante distintas, assim como os mecanismos de enfrentamento da desigualdade. No Nordeste Rural, por exemplo, o acesso a um lote de terra, crédito e formação de cooperativas pode elevar a renda dos mais pobres, enquanto no Sudeste urbano a questão da moradia e do nível do salário mínimo tornam-se fatores mais decisivos para a redução da desigualdade (BARBOSA et. al. 2012, p. 64).

Temos, com a explanação acima, que a observação do índice não é suficiente para melhor compreender a dinâmica da desigualdade no Brasil. A dimensão continental e a pronunciada desigualdade entre as diversas regiões tem como consequência diversas formas de desigualdade. Como dito acima, o Nordeste rural apresenta desigualdades oriundas da distribuição de terras, exigindo do governo, além de um diagnóstico apurado e especializado, formulação de políticas próprias à dinâmica econômica e social daquela localidade, diferente das políticas necessárias para minorar a desigualdade no Sudeste urbano. Necessário lembrar, que cada uma dessas políticas enfrenta resistências dos beneficiados pela desigualdade, seja dos grandes proprietários no meio rural, seja a pressão exercida pela especulação imobiliária nos grandes centros urbanos. Com isso salientamos mais uma vez a importância da organização dos diversos grupos e movimentos sociais na participação da formulação de políticas públicas, que, longe do pragmatismo, tão propalado como virtude no meio político, espelham uma relação de forças da sociedade.

Se a desigualdade brasileira, pelo tamanho e diversificação do País, não se apresenta de maneira homogênea, tentaremos proceder a uma análise mais pormenorizada de suas formas, e demonstrar como as políticas do governo, implementadas no período, ainda não surtiram efeito em uma queda mais ampla do índice de Gini. Procederemos então ao estudo da desigualdade a partir da

distribuição de terras, da desigualdade entre territórios, da desigualdade racial e da desigualdade no acesso à educação. Tal análise permitirá, além da demonstração da eficácia ou não das políticas públicas do Governo Lula, demonstrar como aspectos estruturais e históricos da desigualdade se dão em nosso País. Dessa forma, demonstrar a desigualdade no acesso à terra é uma forma de demonstrar como essa chaga nacional influi, desde o início para a conformação da desigualdade no Brasil. De outra forma, a desigualdade entre territórios e regiões econômicas permite esclarecer como o processo de expansão do nosso capitalismo conformou uma desigualdade entre esses mesmos territórios, bem como os diferentes níveis de desigualdade nessas áreas. A análise da desigualdade racial é outra forma de se estudar um componente histórico e estrutural de nossa desigualdade, além de possibilitar esclarecimentos sobre as causas de sua perpetuação. Por fim, o estudo sobre a desigualdade no acesso à educação é uma forma em si, de demonstrar como essa diferenciação é outra forma de perpetuar também nossa desigualdade.

3.1 Desigualdade na distribuição de terras e desigualdade entre territórios

Vimos como a desigualdade na distribuição de terras é um fator fundamental para a origem e perpetuação da desigualdade brasileira.

Segundo Barbosa,

As loas ao agronegócio escondem duas características do desenvolvimento econômico brasileiro, que se mantiveram inalteradas em toda sua história. Primeiro, sempre foi um desenvolvimento voltado para atender os interesses do mercado externo; e, segundo, em todos os períodos históricos, promoveu a desigualdade social. Essas duas características não prevaleceriam se não houvesse uma terceira: a violência exercida contra as classes sociais subalternas. Quase quatro séculos de trabalho escravo (1500-1888), a questão social tida como caso de polícia pelos governos da República oligárquica (1889-1930), os governos ditatoriais de Getúlio Vargas (1930-1945) e dos militares (1964-1985), atestam os longos – quase ininterruptos – períodos de violência institucional exercida sobre a população excluída dos benefícios do desenvolvimento econômico do País (BARBOSA et. al. 2012, p.70).

Com isso, a desigualdade no campo, fruto de uma inserção do país à economia mundial como exportador de produtos primários e tendo como base a grande propriedade e monocultura, alia-se à superexploração da mão-de-obra rural, bem como à repressão permanente do movimento de seus trabalhadores. Com o advento da democracia vislumbramos uma maior participação desses movimentos na formulação das políticas públicas, principalmente a Reforma Agrária. No entanto, em que pese essa maior participação, a situação hoje se mostra ainda extremamente desigual, no que se refere ao acesso à terra. Segundo o INCRA, as grandes propriedades representam 2,5% do total de estabelecimentos rurais, mas ocupam 56,1% da área agricultável, ao passo que os pequenos estabelecimentos somam 90,1% do total, ocupando uma área de apenas 23,8% da área total.

Segundo Engelmann e Gil (p. 1), utilizando-se o índice de Gini para medição da concentração de terras no Brasil, temos uma queda irrelevante, de 0,857 em 1985 para 0,854 em 2006.

Lula tentou conciliar dois modelos agrícolas: de um lado, criando uma política de assentamentos e incentivo à agricultura familiar com produção de alimentos para o programa de combate a pobreza; e de outro, injetando investimentos econômicos no agronegócio, para produção em grande escala e exportação. As duas políticas acabaram reforçando a predominância econômica do grande latifúndio, sob a égide do agronegócio ou grande capital deste setor (nacional e sobretudo estrangeiro), mantendo intata a estrutura agrária brasileira pelo menos desde a década de 1960 (ENGELMANN e GIL, 2012, p. 8).

Em que pese, portanto, o aumento do apoio à agricultura familiar, por meio de programas como o incentivo à produção agropecuária familiar, o governo Lula pouco fez no que se refere à reforma agrária. Em vez disso assiste-se a uma criação de assentamentos em áreas devolutas e griladas, não modificando a lógica da acumulação de terras.

Na visão de Barbosa,

[...] uma reforma agrária nos dias de hoje não se restringe mais a uma política de distribuição de terras como a que foi feita nos séculos XVIII e XIX. É preciso pensar o mundo rural como um espaço de desenvolvimento da atividade econômica, de sociabilidade e de preservação ambiental. As duas últimas exigências são incompatíveis com o modelo de agricultura

ditado pelo agronegócio, impulsionado pela obtenção e maximização do lucro a quaisquer custos (BARBOSA et. al. 2012, p. 71).

Com isso, uma política que vise minorar a desigualdade no campo não pode, em primeiro lugar, resignar-se aos benefícios de transferência direta de renda. Vimos anteriormente como tais benefícios são eficientes na redução da miséria e da pobreza, mas não minoram os efeitos perversos da desigualdade. Uma dessas políticas, conforme mencionado acima é a reforma agrária. Tal reforma sempre foi impossibilitada pela forte oposição dos grandes latifundiários, e até hoje, no governo mais a esquerda que o Brasil logrou eleger, não houve uma capacidade de mobilização pela sua efetivação. Em que pese o aumento do crédito destinado à agricultura familiar e a maior abertura em relação aos movimentos ligados à luta pela terra, a reforma agrária, nos dias de hoje não se resume, conforme mencionado por Barbosa, a mera distribuição de terras. Uma política de reforma agrária deve necessariamente levar em conta as condições de permanência do assentado, as condições de plantio e de escoamento e comercialização da produção.

Conforme dito, os benefícios de transferência de renda foram ínfimos no combate à desigualdade. Com os benefícios, o período 2003-2009 assistiu a uma queda de 7,91% do índice de Gini, ao passo que sem os benefícios tal queda seria da ordem de 7,89%. Segundo Barbosa, as políticas para combater efetivamente a desigualdade, além da reforma agrária e um novo modelo de agricultura, devem abarcar uma educação pública, gratuita e de qualidade, com vistas à incentivar um modelo de policultura, agroecológico. Tal modelo deve se relacionar e associar-se a pequenas unidades de agroindústria (BARBOSA et. al. 2012, p. 71).

Conforme dito anteriormente, a dimensão continental do país leva necessariamente à uma análise das realidades regionais, ou seja, a dinâmica que explica a queda da desigualdade, ou sua resiliência, pode ser diversa em vários pontos do país, mesmo se considerarmos apenas áreas rurais.

Uma diferença a se levar em conta é a dinâmica da desigualdade entre os territórios urbanos e rurais. Segundo Barbosa, ser pobre e rico, levando-se em consideração a diferença entre estar no meio urbano ou rural pode ter características totalmente distintas. Segundo o autor, em que pese o alto grau de integração do mercado interno, o alto nível de monetização e uma crescente generalização do padrão de consumo moderno, há distinção de parte a parte.

Percebe-se inclusive que a renda dos 20% mais pobres urbanos cresceu mais rápido que a dos 20% mais pobres rurais(...). Em 2009, o pobre urbano ganhava 2,2 vezes mais que o pobre rural. Já no caso dos 20% mais ricos, a renda cresceu mais rápido para os rurais com relação aos urbanos. Ainda assim, a diferença em favor destes era de 2,4 vezes. Vale ressaltar ainda que a renda média dos 20% mais ricos rurais – R\$ 844,00 – era cerca de apenas sete vezes superior à dos pobres urbanos – R\$ 124,00, em valores de 2009. Não custa lembrar que as análises dicotômicas das relações rural-urbanas no Brasil levam quase sempre a conclusões errôneas. A complexidade é a regra. Por exemplo, enquanto uma parte do campo se urbaniza com a expansão do agronegócio, parcelas crescentes dos pobres das áreas urbanas passam a desenvolver novas formas de sociabilidade geralmente consideradas típicas das áreas rurais (BARBOSA et. al. 2012, p.73 e 74).

Com isso, podemos afirmar que o crescimento da economia como um todo, somado à formalização da mão-de-obra brasileira tem efeitos diversos sobre as diversas áreas analisadas, e não significa o alcance de um padrão mínimo de sustentabilidade para os pobres rurais. Tal afirmação vale para qualquer dimensão da desigualdade no Brasil. Ser pobre e ser rico, a depender do local em que se está inserido, significa, acima de tudo, que as políticas públicas destinadas à redução da desigualdade devem ser elaboradas e executadas levando em conta as particularidades de cada território.

Ainda segundo Barbosa,

Ou seja, apesar das limitações das bases de dados, percebem-se realidades bastante diversas, as quais não podem ser analisadas de forma estanque. A título de ilustração, a expansão da renda dos mais pobres nas cidades pode levar a uma maior possibilidade de inserção dos grupos considerados “mais ricos” das áreas rurais, aumentando estatisticamente a desigualdade nestas, mas gerando dinâmicas locais potencialmente mais inclusivas, desde que reformas estruturais (reforma agrária, incentivo à saúde e à educação) sejam introduzidas. Do contrário, a melhoria da renda dos pobres rurais é drenada para fora das mesmas, na medida em que ativa os setores produtivos urbanos (BARBOSA et. al. 2012, p. 74).

Em que pese a generalização da afirmação acima, conforme admitido pelo próprio autor, a melhoria da renda ocorrida nos meios rurais e urbanos, além de diversas na grandeza, podem ter efeitos diversos também para o comportamento da

desigualdade. Mais uma vez, é possível afirmar que sem uma reforma fundamental, a agrária, a simples expansão dos níveis de renda de pobres não é suficiente para minorar os efeitos da desigualdade. Além disso, não se deve esquecer de outras políticas públicas fundamentais, expostas na citação acima, tais como saúde e educação, onde a desigualdade ao acesso dessas duas políticas reflete-se na condição de analfabetismo e expectativa de vida, outro traço de nossa desigualdade.

Levando-se em conta a o território como unidade analítica, outra possibilidade de análise da desigualdade é o comportamento da queda entre as regiões metropolitanas e não metropolitanas. Com esse enfoque, podemos melhor vislumbrar como as políticas do período Lula contribuíram para a queda da desigualdade nessas regiões.

Segundo Barbosa, apoiado em estudo do IPEA (2011), a redução da disparidade de renda entre as regiões metropolitanas e não metropolitanas contribuiu para a redução da desigualdade no país como um todo. De outra forma, podemos então afirmar que a redistribuição espacial da produção, ou a interiorização do crescimento econômico possibilitou maiores ganhos de renda nas regiões urbanas não metropolitanas.

Com efeito, o índice de Gini das regiões metropolitanas caiu de um patamar em torno de 0,57, em 1995 para um patamar em torno de 0,54 em 2009. Já o índice para as regiões urbanas não metropolitanas no mesmo período, sai de um patamar em torno de 0,58 para um patamar de 0,52. Com isso, temos uma queda percentual no índice de 4,98% para as áreas metropolitanas e de 10,35% para as urbanas não metropolitanas. Percebe-se, no entanto que a quase totalidade da queda desse percentual concentra-se no período de 2003-2009, em que a queda foi de 5,35% para as metropolitanas e de 8,34% para as urbanas não metropolitanas (BARBOSA et. al. 2012, p. 76).

Se considerarmos as políticas públicas de transferência direta de renda, veremos sua eficácia é maior nas áreas urbanas não metropolitanas. O índice de Gini teria recuado 7,35% sem os benefícios, ao passo que com eles obteve um recuo de 7,70% no período de 2003-2009.

Segundo Barbosa, tal fato se dá pela heterogeneidade dos municípios que compõem o que chamamos de região urbana não metropolitana. Este conceito abarca vários tipos de municípios, inclusive pequenos municípios classificados oficialmente como urbanos, mas que tem sua atividade econômica ligada à área

rural. Mesmo assim, é possível afirmar que nas regiões metropolitanas, o aumento do nível de emprego, bem como uma maior formalização do mercado de trabalho, aliados à política de valorização do salário mínimo foi o fundamental para a queda da desigualdade. Já nas regiões urbanas não metropolitanas, temos além das causas acima, uma maior contribuição da transferência de renda direta por parte do governo para a queda no índice de desigualdade.

Essa dinâmica diferenciada da queda do índice produz, portanto, efeitos variados na desigualdade brasileira. O processo de interiorização do capitalismo brasileiro, bem como o efeito mais abrangente dos benefícios de transferência direta de renda por parte do governo, possibilitou, conforme demonstrado uma maior queda da desigualdade nas áreas urbanas não metropolitanas, sendo que a distância entre os 20% mais pobres dessas áreas já auferem renda equivalente a 77% da renda auferida pelos 20% mais pobres das regiões metropolitanas. Na outra ponta, os 20% mais ricos das regiões urbanas não metropolitanas tem um patamar de renda equivalente a 70% dos 20% mais ricos das regiões metropolitanas (BARBOSA et. al. 2012, p.78).

No entanto, segundo Barbosa,

A análise da evolução do índice de Gini por grandes regiões e unidades da federação num país como o Brasil exige muita cautela. Trata-se de um país onde as desigualdades sociais se encontram estruturadas a partir da integração segmentada do espaço, gerando uma hierarquização dos fluxos econômicos, migratórios e de informações. Dito de outra forma, a evolução das desigualdades inter-regionais e interestaduais não pode ser analisada de forma isolada, já que moldaram o processo de reprodução no país (BARBOSA et. al. 2012, p. 78).

Devido à essa complexidade ao que o autor se refere, faz-se necessária uma análise estrutural da desigualdade, levando-se em conta suas causas históricas. Já foi demonstrado que a queda em diferentes regiões tem diferentes causas, ou as mesmas causas, mas com intensidade diferente no resultado. Assim, suposições fáceis acerca das causas da queda devem ser afastadas, para que se possa aperfeiçoar as políticas públicas que visem sua redução. Supor que o crescimento econômico é suficiente para tanto, expõe uma visão de senso-comum, apartada dos estudos científicos.

Segundo Barbosa, partindo-se do princípio dessa diferenciação nas causas da queda da desigualdade,

[...] a mera ampliação da dimensão do mercado – como tampouco os programas de transferência de renda – não é suficiente para alterar a trajetória de inserção social e produtiva para os pobres das áreas rurais e das áreas urbanas menos dotadas de infraestrutura econômica e social. Sem reformas estruturais mais profundas – reforma agrária e expansão de iniciativas de cooperativismo, microcrédito, incubadoras produtivas, qualificação social e profissional e ações de estímulo à economia solidária, auxiliadas por investimentos públicos -, os mais pobres das regiões mais pobres tendem a ser excluídos pelos mecanismos de mercado (BARBOSA et. al. 2012, p. 79).

Por fim, podemos afirmar que, durante o período Lula, a queda da desigualdade, ao analisarmos sua dinâmica territorialmente, tem relação com o local vinculado, com sua dinâmica econômica e social. Percebe-se que o efeito dos benefícios federais tem relação direta com o nível de desenvolvimento econômico de determinada região. Nas regiões metropolitanas, observa-se um papel irrisório dessas transferências no resultado do índice, ao passo que nas regiões urbanas não metropolitanas e rurais, a dependência de benefícios como Bolsa-Família e BPC constitui importante causa dessa queda.

Outra prova dessa diferenciação é a análise dos dados quando procedemos por regiões geográficas. A queda do índice de desigualdade também é diferenciado e possui causas diversas. Na região Norte, a percentual de queda sem benefícios no período 2003-2009 teria sido de 3,09%, ao passo que com os benefícios a queda foi de 3,51%. Da mesma maneira, a queda no Nordeste sem benefícios seria da ordem de 4,59%, e com os benefícios 4,78%. A região Sudeste apresenta quedas respectivas, sem e com os benefícios de 7,87% e de 8,21%. Por fim, a região Sul, apresentou queda de 7,25% sem os benefícios e de 7,84% levando-os em conta (BARBOSA et. al. 2012, p. 83).

O índice de Gini do Norte, no período 2003 a 2009 sai de um patamar de 0,58 para 0,52, apresentando uma alta de 0,51 a 0,52 de 2008 a 2009. O Nordeste obtém um índice que sai de 0,60 para 0,55. O Sudeste sai de um patamar de 0,56 para 0,50, enquanto o Sul sai de 0,56 e alcança 0,48.

Segundo Barbosa,

Isto se deve ao fato de que a elevação do emprego – corrigido pelo salário mínimo – nas regiões mais ricas contribui para elevar a renda dos de baixo, junto com o efeito das transferências de renda. Já nas regiões mais pobres, os segmentos de trabalhadores que recebem o salário mínimo não se encontram entre os mais pobres, em virtude da importância do setor informal – cujos níveis de renda ainda tendem a ser inferiores. Ou seja, nestas áreas, o Bolsa Família e o BPC podem reduzir a pobreza absoluta, mas não contribuem de forma efetiva para a queda da desigualdade, já que não contam com um mercado de trabalho tão dinâmico. Ainda assim, a queda no nível de desigualdade nas regiões mais pobres – ainda que menor – parece depender mais das transferências de renda do que nas áreas mais ricas (BARBOSA et. al. 2012, p. 81).

Pode-se, portanto, afirmar, que o preponderante para a queda no índice foi a expansão econômica, conjugada à expansão da formalização do mercado de trabalho e da valorização do salário mínimo. Com relação aos benefícios, sua importância reside na sua contribuição para redução dos índices de miséria e pobreza. No tocante à desigualdade, sua participação é pouco sentida, sendo que nas regiões com economia menos desenvolvida, ou em áreas rurais, seu impacto é mais sentido.

3.2 Desigualdades raciais

Levaremos em conta nesta análise, principalmente as diferenças raciais ligadas à cor da pele. Especificamente, entre negros e brancos, pois os dados e estudos disponíveis acerca dessa desigualdade mostram que é entre essas duas raças que a desigualdade se apresenta de maneira importante. De outra forma, pode-se afirmar, segundo Barbosa (p. 107) que há um componente especificamente ligado à cor da pele, independente de nível educacional, ocupação ou origem social. Ainda segundo Barbosa,

Mas as consequências da discriminação são ainda mais graves, uma vez que raramente os negros possuem todas aquelas demais condições num nível semelhante ao dos brancos. Uma desigualdade de oportunidades e de

acesso que é anterior acaba por delinear um quadro em que os negros têm menos possibilidades de mobilidade social, vivem em regiões com pior infraestrutura. Muitos governantes, economistas e cientistas sociais supuseram que a modernização e industrialização da sociedade brasileira trariam a eliminação dessas desigualdades não advindas puramente da matriz econômica. A história recente mostra, contudo, que isso não ocorreu (BARBOSA et. al. 2012, p.108).

Essa perpetuação tem como consequência, levando-se em conta os índices de renda, numa proporção desigual de negros e brancos em cada camada. Segundo Barbosa, em 1995, 54,68% das pessoas se declaravam brancas, mas, entre os 10% mais ricos, 83,09% eram brancos. Já entre os negros, com 4,89% da população, tínhamos uma porcentagem de 1,41% do estrato mais rico composto por esse grupo racial. Em 2001, essa razão cai para 81,90% de brancos entre os 10% mais ricos e de 16,27% de negros. Já em 2009, penúltimo ano do Governo Lula, responsável pela implementação de diversas políticas específicas para a população negra, principalmente a de cotas para acesso à educação de nível superior, temos uma queda dessa desigualdade um pouco maior, onde os brancos passam a representar 75,07% e os negros passam para 23,49%. Na outra ponta, inverte-se a composição do estrato de renda. Em 1995 entre os 10% mais pobres, 28,16% eram brancos, ao passo que 71,47 eram negros. Em 2001, os 10% mais pobres eram compostos pelos mesmo 28,16 de brancos e de 71,54% de negros. Já em 2009, tínhamos nesse estrato de renda 26,66% de brancos e 72,9% de negros.(BARBOSA et. al. 2012, p112).

Tal diferenciação reflete-se em condições de vida e possibilidades de mobilidade social bastante diferenciada. Condições de vida tais como acesso à moradia digna, saneamento básico e saúde. Como possibilidade de mobilidade social, o acesso à educação e posteriormente o trabalho apresentam-se como perpetuadores dessas desigualdades.

Segundo Barbosa,

Entre 1995 e 2009, todos os grupos raciais tiveram suas rendas médias aumentadas. Em 1995, um branco recebia cerca de 2,3 vezes mais que um preto e 2,35 vezes mais que um pardo. Em 2001, esse cenário havia mudado muito pouco, e a desigualdade de renda por raça/cor apenas acena para um leve declínio (a razão entre as rendas de pretos e brancos cai para 2,12, e entre esses últimos e os pardos passa para 2,33). Em 2009, a diferença entre a média da renda familiar para brancos e pretos cai para 1,8

vez e entre brancos e pardos 1,94 vez – uma relativa melhora, mas dentro de contexto de altíssimas desigualdades (BARBOSA et. al. 2012, p. 113).

Portanto, a queda observada entre os extremos não foi suficiente para minorar os efeitos da desigualdade. Outro ponto que minora o efeito da queda é que ela vem acompanhada de um aumento do percentual total de “não brancos” na sociedade, que passa de 45,6% em 1995 para 51,8% em 2009.

Se observarmos os 10% mais pobres ou mais ricos de cada grupo racial, veremos que há diferenciação no “ser pobre” ou “ser rico” de cada um. Segundo Barbosa, a média da renda familiar per capita dos 10% mais pobres e brancos em 1995 era de R\$ 64,17, R\$ 62,13 em 2001 e R\$ 97,63 em 2009, ao passo que os 10% mais ricos e brancos era de R\$ 3.213,56 em 1995, R\$ 3.090,31 em 2001 e R\$ 3.545,63 em 2009. Já para os 10 % mais pobres e pretos/pardos era de R\$ 41,11/R\$ 31,46 em 1995, R\$ 39,91/R\$ 31,20 em 2001 e R\$ 63,95/ R\$ 52,71 em 2009. Já entre os 10% mais ricos dentre esses dois estratos era de R\$ 1.112,76/ R\$ 1.277,68 em 1995, R\$ 1.254,06/R\$ 1.219,84 em 2001 e R\$ 1.694,52/R\$ 1.676,97 em 2009.

Por fim, percebe-se uma forma desigual no aumento de renda de cada grupo racial, o que nos permite afirmar que tanto o crescimento econômico com a queda da desigualdade são percebidos e distribuídos também de forma desigual, ou ainda, que o aumento no nível de renda dos grupos raciais preto e pardos, portanto negros, não é suficiente para uma queda da desigualdade consistente entre brancos e negros. Isso só é possível quando consideramos que os mecanismos de mercado, como geração de emprego e formalização do mercado de trabalho, que tiveram aumento expressivo durante o governo Lula, teve seu efeito minorado para a parte negra da população em consequência da discriminação racial ainda muito presente em nossa sociedade. Dessa maneira, as políticas públicas do Governo Lula ainda não foram capazes de superar o abismo entre os grupos raciais, em que pese políticas de afirmação, tais como cotas para acesso ao ensino superior, e a criminalização do racismo como um todo.

3.3 Desigualdade no acesso à educação

O estudo da desigualdade no acesso à educação faz-se necessário pela importância de seus efeitos na minoração do fosso existente entre mais ricos e mais pobres. Segundo Barbosa, a educação constitui-se no elemento mais central nessa discussão, bem como é a garantia de melhores chances de vida e para o exercício da cidadania.

De outro lado, porém, a educação pode exercer um papel de perpetuação das condições da desigualdade, quando o acesso e a qualidade também, se mostram desiguais entre os estratos populacionais, pois segundo o autor:

Se de um lado, é inegável que muitos indivíduos experimentam sensíveis melhorias em sua vida devido à crescente escolarização, por outro lado, apenas o acesso à escola não garante que os resultados sejam os mesmos para todas as classes sociais. No Brasil, existe grande desigualdade na qualidade dos sistemas de ensino básico público e privado, com expressivas vantagens para o segundo. No âmbito do ensino superior o quadro é o inverso: as melhores escolas são as públicas (em geral, federais). Deste modo, é comum que os pobres percorram todo o trajeto inicial de sua carreira educacional em escolas públicas de baixa qualidade e, posteriormente, tenham que pagar – muitas vezes se endividando para tanto – por um ensino privado também de baixa qualidade. Os ricos, por seu turno, em geral, frequentaram a vida toda escolas pagas e podem desfrutar da excelência do ensino público superior (BARBOSA et. al. 2012, p.127).

A universalização do acesso à escola, garantido em lei com a Constituição de 88 foi um importante e tardio passo para o Brasil. No entanto, conforme exposta acima, estamos diante de um acesso ainda desigual entre ricos e pobres. Esta desigualdade no acesso a educação pode se constituir em uma perpetuação da desigualdade, motivo pelo qual o estudo dessa forma de desigualdade se faz necessária. Segundo Barbosa, o total de analfabetismo, considerando o conjunto da população de 10 anos ou mais, vem de uma taxa de 14,8% em 1995, de 11,4% em 2001 e de 8,9% em 2009. Tal queda, porém, não se distribui de maneira equivalente entre os diversos estratos de renda e idade da sociedade. Segundo o autor, em 1995 os 20% mais pobres nunca alcançam uma taxa de alfabetização de 90%, sendo que o pico desse estrato de renda acontece entre as populações de 15 a 19 anos de idade, com um índice de 85%. À medida que consideramos outras faixas de idade, o grau de alfabetização cai, sendo que não chega a 50% para os mais pobres com 45 anos ou mais (BARBOSA et. al. 2012, p. 129).

Já para os mais 20% mais ricos, a população com até 45 anos apresenta um índice de quase 100% de alfabetização. Podemos dizer que tal fato se dá pela já citada tardia universalização do acesso à escola, garantida em lei somente com a Constituição de 88 e levada a cabo somente em 2009, no que se refere ao ensino básico. Tal universalização é fruto das políticas públicas educacionais constituídas desde 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases e os Planos Nacionais de Educação em 2001, ambos ocorridos durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

[...] Além disso, as condicionalidades dos programas de transferência de renda, que focalizam diretamente essa parcela da população, bem como as políticas diretamente voltadas para a erradicação do trabalho infantil, servem como incentivo direto à frequência escolar das classes baixas (BARBOSA et. al. 2012, p. 131).

Observamos, portanto, que até os 13 anos de idade, 100% das crianças mais ricas e as mais pobres estão matriculadas. No entanto, a partir dos 13-14 anos, etapa na qual o agora adolescente frequenta o Ensino Médio, verificamos uma discrepância no percentual de estudantes matriculados, que passam a ter muito menos estudantes desse estrato de renda.

Isso remete a dois problemas cruciais de nossa educação: a defasagem escolar e a evasão escolar, com uma clara relação entre elas. A evasão ocorre devido às condições precárias do acesso e da possibilidade de permanência dos estudantes mais pobres. Em que pese os programas existentes, a evasão continua como um dos problemas da desigualdade educacional em nosso país. Já a defasagem ocorre também pelas condições externas à escola, que redundam em menores índices de desempenho escolar, acarretando em repetência e discrepância entre a idade do aluno e a série que deveria ocupar.

Essa defasagem não ocorre de maneira equivalente para os estratos de renda. Segundo Barbosa, em 1995, entre os mais pobres, 75,8% das crianças apresentavam defasagem escolar, ao passo que os mais ricos apresentavam defasagem de 29,1%. Já em 2009, observa-se um recuo nesses índices de, respectivamente 63,1% e 28,2%. Segundo o autor, a defasagem escolar para os mais ricos caiu em todas as idades, ao passo que para os mais pobres observa-se uma queda somente nas crianças entre 10 e 13 anos.

Observa-se, portanto, as políticas de inclusão no ensino básico foram as responsáveis pela queda na desigualdade no ensino fundamental, mas que não lograram êxito no ensino médio, haja visto a evasão e a defasagem entre ricos e pobres a partir dos 14 anos.

Outra consequência fundamental dessa desigualdade educacional é o posicionamento no mercado de trabalho. Segundo Barbosa,

[...] As teorias econômicas convencionais assumem que mais educação estaria associada a mais produtividade; deste modo, um indivíduo com mais escolaridade seria “recompensado” com um salário maior. No entanto, as oportunidades desiguais no acesso à educação levam a população mais pobre a se inserir num circuito de reprodução de suas posições desfavorecidas. Uma menor renda familiar per capita leva à necessidade de uma inserção precoce no mercado de trabalho, geralmente em ocupações subordinadas e de menor remuneração (BARBOSA et. al. 2012, p. 135).

No entanto, ao observar a média de renda da população adulta em 1995 e em 2009, observamos que no caso brasileiro, o acesso a melhores níveis educacionais não garante necessariamente, uma melhor renda. Em 1995, a média da renda do trabalho de um adulto sem nenhuma instrução era de R\$ 381,17 e cresceu em 2009 para R\$ 562,23. Para o adulto com nível educacional do ensino Fundamental, sua renda média era de R\$ 810,03 em 1995 e de R\$ 852,40 em 2009. Já para os adultos com nível escolar do ensino Médio era de R\$ 1.298,49 em 1995 e de R\$ 1.183,37 em 2009. Já para os adultos do ensino superior, sua renda média era de R\$ 3.267,96 em 1995 e decresce para R\$ 2.927,78 em 2009 (BARBOSA et. al. 2012, p.136).

Observando os salários por níveis de ensino completo, percebemos que há um claro ordenamento. A renda média dos trabalhadores sem nenhum grau de escolaridade completo eleva-se em função da política do salário mínimo. Isso reduz a distância entre esse grupo de indivíduos e aquele que possui ensino fundamental completo. Deste modo, o aumento da renda experimentado por alguns dos mais pobres não se relaciona com suas realizações educacionais (BARBOSA et. al. 2012, p.136).

Posto isso, podemos afirmar que a posição ocupada pelo trabalhador não está ligada somente ao seu nível educacional. Nos outros estratos de ocupação por nível educacional em que houve queda, podemos atribuir a falta de geração de empregos mais qualificados.

Por fim, segundo Barbosa, cabe questionar em que medida a democratização no acesso à escola estará ligada a um melhor posicionamento no mercado de trabalho. O autor propõe ainda a formulação de políticas que integrem os sistemas de ensino com a esfera do trabalho, com a finalidade de propiciar uma dinamização do sistema econômico, com a geração de nossas posições ocupacionais e de melhores empregos (BARBOSA et. al. 2012, p. 137).

Conclusão

Ao final do presente trabalho, uma primeira conclusão pode ser obtida. A de que a queda da desigualdade observada no governo Lula, bem como a redução da pobreza, não foi suficiente para minorar a extensão e profundidade da desigualdade em nosso País.

No entanto, pode-se afirmar, contrariamente, que o período Lula, logrou êxito parcial em sua diminuição, além do que pôs na “ordem do dia” a busca por um país mais igualitário.

Como vimos durante o texto, a desigualdade brasileira não pode ser tratada de forma homogênea. Há variáveis, a depender da particularidade que se quer estudar em relação ao assunto. Com isso, deve-se pautar cuidadosamente as conclusões obtidas com o assunto.

Durante o governo Lula, observamos em primeiro lugar, uma inflexão, também parcial, em relação às políticas neoliberais do Governo FHC. SE a política fiscal e financeira, tais como juros altos, continuou durante o período Lula, outras mudanças de rota ocorreram, e foram de suma importância para a queda da desigualdade verificada. Tal mudança, conforme exposto durante o trabalho, é de caráter, antes de ser econômico, político. Tal fato é a Constituição Federal de 1988. Nela, foi definido o Estado como principal formulador de políticas públicas com a finalidade de assegurar, além de um crescimento econômico que gere desenvolvimento, políticas públicas que universalizassem a seguridade social.

No entanto, verifica-se que os governos posteriores à Constituição adotaram o neoliberalismo como prática governamental. Procede-se a isso um desmonte das já frágeis políticas construídas até então, principalmente na economia, ao passo que se pretende focar a atuação do Estado em Saúde e Educação, políticas que mesmo no período neoliberal continuaram a ser seguidas, mesmo que a universalização convivesse com a privatização. Demonstramos também como esse mesmo período teve de se preocupar com a inflação, a fim de estabilizar a economia. Tal fato, a estabilização econômica, maior legado do governo FHC, com a implantação do Real, propicia um ganho de bem-estar, seja pela capacidade de se voltar a planejar a economia (tanto política como planejar-se individualmente), como também cessa com a corrosão de salários, devido à queda inflacionária. No entanto, a

desigualdade mantém-se a mesma, e seu combate não se constitui como um dos princípios do governo.

Com a eleição de Lula, ocorre então essa inflexão parcial com o neoliberalismo. Notadamente, observa-se a volta do Estado como planejados central da economia, bem como a emergência de políticas públicas, que têm a Constituição como legitimadora, que visem cumprir o papel de Estado provedor.

Temos então, aliada a um maior crescimento internacional, um reaquecimento da economia interna, com a geração de mais empregos, agora formais. A geração desses empregos formais possibilita a inserção de milhões de pessoas à seguridade social. Junto desse reaquecimento, temos a valorização sistemática do salário mínimo. Essas políticas aliadas, ou seja, expansão do mercado de trabalho formal e aumento de salário mínimo, foram responsáveis, conforme demonstrado no trabalho pela queda da desigualdade brasileira.

No entanto, aspectos estruturais da desigualdade não foram atacados, ou as políticas criadas não foram capazes de minorar os efeitos dessa desigualdade. Devido a isso, abordamos posteriormente à análise da resiliência da desigualdade, ou do porque a desigualdade continua um traço marcante em nosso país.

Em primeiro lugar, o governo Lula, não rompe totalmente com o neoliberalismo, e portanto, não rompe totalmente com as forças conservadoras, as quais, inclusive, participam de seu governo. Dessa forma, ao analisarmos as formas com a desigualdade se apresenta hoje, o quadro que se revela é ainda preocupante.

Com a finalidade de demonstrar essas desigualdades, escolhemos quatro formas, por considerá-las ligadas historicamente. Em primeiro lugar, a desigualdade na distribuição de terras. Essa análise permite vislumbrar como essa forma de reprodução está no cerne do problema, continua ainda hoje como um dos principais fatores de exclusão em nossa sociedade. A falta de reforma agrária, não implementada satisfatoriamente pelo governo Lula, apesar da emergência de políticas de crédito e de assentamento para os pequenos agricultores, continua com uma das responsáveis desse tipo de desigualdade.

Outra forma de reprodução, ligada à forma de exploração da terra e sistema econômico é a desigualdade entre territórios, seja urbano e rural, ou grandes regiões geográficas. Embora o tamanho do Brasil dificulte as análises dos dados, as desigualdades regionais continuam a reproduzir uma hierarquia entre os territórios, fazendo com que alguns alcancem melhores resultados que outros.

A terceira forma de reprodução da desigualdade é a racial. Mesmo com a emergência de políticas afirmativas, principalmente para os negros, a distância entre esses dois grupos raciais continuam a criar estigmatizados e excluídos. Tal fato se dá pela constatação de que a exclusão é operada não apenas por forças do mercado, mas sim pelo preconceito existente em nossa sociedade.

Por fim, analisamos a desigualdade advinda da educação. Constatamos que a universalização da educação não é capaz ainda de encerrar o principal obstáculo à formação dos mais pobres em nossa sociedade, a evasão escolar e a defasagem escolar. A primeira, causada pelas dificuldades de permanência de estudantes mais pobres. A segunda, causada também por dificuldades externas, e conseqüente desempenho inferior nos estudos.

Finalmente, podemos afirmar, que pela causa das quedas da desigualdade, ou seja, expansão do mercado de trabalho formal e valorização do salário mínimo, as quedas verificadas são maiores onde a renda per capita é mais alta, ou em regiões mais urbanizadas. Devido a isso, as políticas de transferência de renda tem pouco, ou quase nenhum impacto na queda verificada. Já nas áreas rurais, de menor renda per capita, cresce a importância do benefício para minorá-la. Em uma região ou outra, pode-se afirmar que a importância dos benefícios reside na redução da pobreza e da miséria, sem diminuir substantivamente o problema da desigualdade.

A análise da desigualdade em nosso país, deve, portanto, pautar-se pela acuidade no exame dos números, bem como não se deve a eles se ater. As análises devem se pautar levando em conta as causas históricas da desigualdade, bem como analisar como sua reprodução se dá nos dias atuais. Assim também deve proceder a ação governamental. As quedas obtidas durante o período Lula devem ser comemoradas, mas não podem levar o governo ao imobilismo causado pela redução verificada. Conforme demonstrado pelas análises falta às políticas públicas atacarem estruturalmente as reproduções da desigualdade. Dessa forma cumpre a elaboração de políticas públicas que realizem a reforma agrária, que distribua igualmente entre as diversas regiões o desenvolvimento econômico, levando em conta as particularidades de cada território, atacar sistematicamente o racismo e prover políticas de permanência na escola aos estudantes mais pobres. Enfim, as políticas públicas realizadas durante o governo Lula deram um passo importante para a redução da desigualdade, mas uma análise para além dos indicadores estatísticos

mostra que esse traço perverso da sociedade brasileira, a desigualdade, continua a se reproduzir por meio de mecanismos estruturais.

Referências:

BARBOSA, Alexandre de Freitas (org.); FREITAS, Gustavo Gomes; DOWBOR, Monica AMORIM, Ricardo L. C... [et all]. **O Brasil Real: a desigualdade para além dos indicadores**. São Paulo: Outras Expressões, 1ª edição, 2012.

ENGELMANN, Solange I.; GIL, Aldo Duran. **A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST**. Revista Eletrônica do CEMOP. Nº 02 – Setembro 2012. Disponível em: < www.memoriaoperaria.org.br >. Acesso em abril 2013.

KREIN, José Daei; SANTOS, Anselmo Luis. **Crescimento e efeitos da política laboral no Brasil**. Revista Nueva Sociedad. Disponível em <www.nuso.org> acesso em abril 2013.

NERI, Marcelo Cortes. **Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade**. Revista Nueva Sociedad. Disponível em <www.nuso.org> acesso em abril 2013.

POCHMANN, Márcio. **A nova economia política brasileira**. In: Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo: Palavra Livre/Instituto Pólis, 2012.

VIEIRA, Fabrício de Assis; HOLLAND, Márcio. **Crescimento econômico secula no Brasil, modelo de Thirlwall e termos de troca**. Economia e Sociedade. Campinas, V.17, Nº2. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarc.php?id=655&tp=a> acesso em abril 2013.