OS DETERMINANTES DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA BRASILEIRA NO PLANO REAL NO PERÍODO DE 1994 A 2002

***Autora**: Gislaine Nascimento Coelho*

***Orientador:** Prof. Dr. José Caio Racy*

RESUMO

A questão distributiva, além de impactos maléficos sobre a vida da população de baixa renda, cujas condições de subsistência se vêem muitas vezes comprometidas, promove tensões sociais causadas pela disparidade de condição de vida da massa de população de baixa e alta renda, que dividem os grandes centros urbanos e fazem eclodir diversos problemas sociais, como é hoje o problema da segurança pública. O presente trabalho visa discutir os impactos que o Plano Real teve sobre a distribuição de renda no Brasil entre os anos de 1994 e 2002, bem como suas limitações em alterar o caráter distributivo estrutural. Para tanto, serão analisadas as especificidades da inflação brasileira, as políticas econômicas adotadas no Plano Real, bem como a forma como tais políticas influenciaram os resultados no que diz respeito à distribuição de renda. Analisa-se por fim o modo como os benefícios advindos da estabilização acabaram sendo neutralizados pelo custo social de algumas políticas adotadas com o intuito de impedir a volta da inflação.

Palavras chave: Distribuição de Renda. Plano Real. Inflação.

INTRODUÇÃO

A questão distributiva, além de impactos maléficos sobre a vida da população de baixa renda, cujas condições de subsistência se vêem muitas vezes comprometida, tem também impacto negativo quanto ao acesso aos serviços públicos: habitação, saneamento, educação, saúde, etc, pela escassez de investimentos públicos e pela maior dificuldade que essa população tem em se organizar para reivindicar tais melhorias.

Os impactos negativos também se fazem sentir com as tensões sociais causadas pela disparidade de condições de vida da massa da população de baixa e alta renda, que dividem os grandes centros urbanos e fazem eclodir diversos problemas sociais, como é hoje o problema da segurança pública.

Este tema é bastante recorrente nos debates brasileiros, até mesmo pela perversa concentração carregada desde a sua colonização e agravada pela existência de classes privilegiadas, que exercem seu poder sobre as instituições de modo a perpetuar o seu domínio.

O objetivo deste trabalho é discutir os impactos que o Plano Real teve sobre a distribuição de renda no Brasil entre os anos de 1994 e 2002, bem como suas limitações em alterar o caráter estrutural distributivo, que dependem de uma série de outras variáveis que influenciaram os resultados benéficos da eliminação do problema inflacionário.

Para tanto, na primeira seção serão analisadas as especificidades da inflação brasileira. Na segunda seção será realizado um estudo da política econômica adotado no Plano Real. Na terceira seção serão apresentadas algumas formas de mensuração da distribuição de renda, como a Curva de Lorenz, o Índice de Gini e o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Finalmente será avaliado o impacto das medidas estabilizadoras do Plano Real na distribuição de renda no Brasil.

Dado que não houve melhora significativa na distribuição de renda, a despeito de uma melhora na taxa de pobreza do país, pode-se concluir que se, por um lado, o Plano Real conseguiu a estabilização da economia, de outro lado incorreu em severos custos sociais, que podem se verificados pelas altas taxas de juros, baixos níveis de investimento privado e público, desemprego, entre outros.

1. A INFLAÇÃO BRASILEIRA

1.1. Especificidades da Inflação Brasileira

A inflação brasileira foi tema de muitos trabalhos que tentaram explicar o porquê de sua perpetuação e a sua difícil eliminação.

A inflação passou a se caracterizar como um problema desde o final dos anos 70, com a 2ª crise do petróleo, bem como a crise ocorrida na Balança de Pagamentos americana e sua perda de reservas, que fez com que houvesse elevação dos juros nos EUA, provocando crise de liquidez mundial, queda de preços das matérias primas e perda do poder de compra das exportações, além do agravamento do déficit público nos países subdesenvolvidos, provocado pelo descontrole das contas públicas, cujo volume de gastos crescia de forma bastante intensa sem que se soubesse ao certo seu destino.

> [...] Esta é, na verdade, uma doença de qualquer democracia, onde *lobbies* existem justamente para fazer incidir sobre todos, os custos de privilégios particulares, beneficiando "setores estratégicos" ou grupos necessitados. Porém, essa tendência natural à exploração da maioria por minorias organizadas se viu multiplicada em um contexto de fraquezas institucionais e dificuldade no terreno da legitimidade política que terminaram resolvidos nos cofres públicos. (FRANCO, 1994, p. 209).

Franco (1994, p. 208), aponta a ausência de controle das instituições fiscais e monetárias, uso do autoritarismo sobre elas e facilitação para a irresponsabilidade fiscal, através da falta de transparência envolvendo as contas fiscais e distorções introduzidas pela inflação no processo orçamentário, como agravantes para a situação da inflação brasileira.

Os países da América Latina tentaram resolver esta situação com desvalorização cambial e elevação dos juros, que provocou uma realimentação inflacionária, ampliação da dívida pública e deterioração dos termos de troca (REGO, 1986, p. 65).

Depois de longos anos convivendo cotidianamente com a inflação, os agentes acostumaram-se a tomar suas decisões econômicas levando em consideração a elevação de preços, sujeitando a economia brasileira à plena indexação.

Houve uma espécie de pacto do Governo com a inflação, uma vez que ele se utilizava do imposto inflacionário arrecadado, para fechar as contas. Acontecia no Brasil o efeito Tanzi[1] às avessas, pois a receita era indexada, mas as despesas não. Como os gastos eram definidos em valores nominais e só eram liberados com defasagem de tempo, eram corroídos pela inflação. Já as receitas, indexadas, mantinham o seu valor atualizado pelas correções.

Esta característica brasileira foi exatamente o oposto do ocorrido nos países onde houve hiperinflação nos anos 20, pois as receitas eram corroídas pela inflação e as despesas corrigidas, o que causava imensos déficits públicos, que foram automaticamente eliminados com o fim da inflação, pois, de acordo com Gustavo Franco (1994, p. 183) *"o equilíbrio orçamentário era uma conseqüência e não causa das respectivas inflações"*.

A dificuldade em eliminar o problema, no caso brasileiro, existia não apenas no fato da necessidade de se eliminar a memória inflacionária, mas também de ajustar as contas públicas,

de modo a compensar a perda do imposto inflacionário para que não houvesse necessidade de novas emissões monetárias, que fariam o problema da inflação ressurgir.

Para solucionar o problema da inflação brasileira o Brasil passou, ao final dos anos 80 e começo dos anos 90, por cinco Planos de Estabilização: Plano Cruzado (1986); Plano Bresser (1987); Plano Verão (1989); Plano Collor I (1990) e Plano Collor II (1991).

A inflação é tida como um entrave à melhoria da distribuição de renda, pelo fato de seus custos serem muito mais altos justamente para a grande maioria da população pobre, que não tendo acesso às instituições financeiras, acabam tendo a sua renda corroída pela inflação ao longo do mês, perdendo poder de compra e sendo com isso a grande pagadora do imposto inflacionário. *"A inflação tem a característica de um imposto que incide sobre os detentores de moeda, chamado senhoriagem"*. (FRANCO, 1994, p. 156).

O imposto inflacionário tem a característica de imposto regressivo, uma vez que incide sobre os mais pobres. Isto acontece pelo fato de as classes de mais alta renda terem meios de se defender contra a inflação, através de títulos indexados.

Gustavo Franco retrata de forma bastante clara os impactos que a inflação tem sobre a concentração de Renda:

> Diz a máxima que o melhor acordo político é aquele onde todos ganham, mas essa variedade de acordo é muito rara no campo da economia, onde o tipo mais comum de acordo é aquele onde quem faz ganha e quem está de fora - a sociedade não organizada - perde (jogo de soma zero). As faturas são apresentadas aos que não tem como expressar sua oposição, a maioria silenciosa paga o imposto inflacionário. A cobrança é muda e o processo aparentemente indolor. [...] A receita arrecadada encontra uso em gastos de natureza social, e defensores entre os políticos progressistas que parecem não perceber que, com a inflação que se esmeram em criar, tributam o pobre com o imposto inflacionário e usam a receita para benefício não do pobre, mas de outro, a ele associado como uma espécie de clientela. (1994, p. 209).

2. PLANO REAL

2.1 Cenário Econômico Brasileiro Pré-Real

Pode-se listar como características marcantes do cenário econômico brasileiro, antes da implantação do Plano Real de estabilização, os seguintes itens:

- Alta inflação (2.477,15% a.a. em 1993);
- Instabilidade econômica;
- Mudanças e instabilidade institucional;
- Aumento do déficit público;
- Agravamento da concentração de renda;
- Queda da produtividade do trabalho, derivada de uma economia fechada;
- Estagnação do PIB per capta nos anos 80, a chamada década perdida, após o esgotamento do modelo de substituição de importações;
- Descrédito do Governo por parte da população quanto às inúmeras tentativas de estabilização fracassadas;
- Alta liquidez internacional.

2.2 Estratégia do Plano Real[2]

A estratégia do Plano Real tinha como pilar a teoria desenvolvida nos anos 80 por André Lara Resende e Pérsio Arida que era baseada na teoria de inflação inercial e defendia a criação de uma

moeda paralela à vigente, de modo que se conseguisse eliminar completamente a memória inflacionária e impedir a sua propagação ao longo do tempo.

O plano visava basicamente o aproveitamento do momento de alta liquidez internacional para captação de poupança externa, uma vez que a poupança do Governo era negativa e a poupança privada insuficiente para os investimentos.

Isto obviamente acumularia déficits na conta corrente da Balança de Pagamentos brasileira. Os formuladores do plano estimaram que este seria de aproximadamente 4% do PIB.

Fazia também parte do plano a atração de empresas transnacionais, sob a forma de IDE (Investimento Direto Estrangeiro) e privatizações. A razão para isso se deve ao fato de que haveria transferência de tecnologia com a vinda de empresas transnacionais, choque de competitividade, obrigando as empresas nacionais a se modernizarem e aumentando o comércio intrafirmas, isso tudo resultaria em aumento da produtividade.

Com o aumento de produtividade almejado e o aumento de competitividade, as exportações brasileiras cresceriam de forma significativa, potencializadas pelo comércio intrafirma, e haveria dessa forma superávit comercial no primeiro momento.

No momento posterior, como a pressão na Balança de Serviços seria muito grande devido à remessa de lucros e dividendos destas empresas transnacionais, o superávit na Balança Comercial deveria ser suficiente para neutralizar esse movimento e assim haveria equilíbrio nas contas externas.

> Para se acabar com uma hiperinflação é necessário haver reservas cambiais, mas é claro que junto com isso é preciso que a Balança de Pagamentos esteja equilibrada, ou que não haja sangrias de reservas oriunda de déficits comerciais ou outros pagamentos, além de condução de políticas fiscal e monetária condizentes com a estabilização. (FRANCO, 1994, p. 165).

O plano real era um plano audacioso, que consistia em uma grande reforma monetária e fiscal do país, que *"para dar certo tem que ter ajustes macroeconômicos, nas contas públicas, déficit público e balanço de pagamentos".* (FRANCO, 1994, p. 136).

O descontrole fiscal era tido como a causa da inflação: *"[...] a desordem financeira e administrativa do Estado é a principal causa da inflação crônica [...]"* (CARDOSO, 1994, p. 114) e a necessidade de um ajuste fiscal se tornava ainda mais presente se considerado o fato de que *"a inflação presta um duplo serviço ao Tesouro Nacional: a geração de imposto inflacionário e a redução do gasto real"*. (BACHA, 1995, p. 5).

Fazia parte do objetivo do Plano Real reduzir a concentração de renda nacional à medida que a inflação se reduzisse:

> Os brasileiros de alta renda continuavam a reter depósitos em moeda doméstica, pois esta era protegida contra a inflação, e os bancos se dispunham a fornecer tal proteção, já que o Banco Central garantia remuneração e liquidez. Esse era o caso das contas bancárias médias e altas; o papel-moeda e as pequenas contas não gozavam de tal proteção, o que significava que o imposto inflacionário era pago majoritariamente pelas camadas mais pobres da sociedade. (BACHA, 1995, p. 32)

Era do conhecimento de todos que a inflação é o tipo de imposto que incide sobre as classes mais pobres da população, o chamado imposto regressivo, cuja incidência faz com que haja uma transferência de renda da classe mais pobre para a classe mais rica, agravando ainda mais o já conhecido problema de distribuição de renda brasileiro.

É justamente o objetivo desse trabalho, avaliar se a estabilização que se deu com o Plano Real foi realmente capaz de minimizar o hiato da renda existente no país.

2.2. A URV - Unidade Real de Valor

Havia três alternativas que poderiam ser implementadas no Plano Real:

a) congelar preços e salários (Plano Cruzado - 1986);
b) prefixar câmbio, tarifas públicas e preços dos oligopólios (Delfim - 1980);
c) fazer um amplo programa de reforma monetária.

Optou-se pela última alternativa, mas as chances de esse plano fracassar eram muito grandes, pois dependia da credibilidade dos agentes econômicos, que na última década haviam presenciado sucessivas tentativas de estabilização fracassadas, confisco de ativos financeiros e recessão.

Para isso pensou-se em *"um plano de estabilização súbita preanunciada, precedida por uma fase de indexação plena, introduzida sem congelamento de preços, confisco de ativos financeiros ou recessão e acompanhada de Políticas Monetária e Cambial flexíveis"* (BACHA, 1995, p.10)

O Lançamento do Plano Real passaria então por três estágios anunciados em dez/93:

- Mecanismo de equilíbrio orçamentário;
- Criação da URV para ajustar os preços relativos;
- Transformação da URV na moeda Real.

Por fim o objetivo foi alcançado e a nova moeda entrou em circulação sem muitos problemas, somente alguma pressão inflacionária advinda dos últimos dias antes da circulação definitiva do Real, quando houve remarcação de alguns preços, que afetou o índice de preços ainda no mês de julho, mas que foi controlado logo no mês seguinte.

2.3. Política Econômica

2.3.1. Política Fiscal

Na verdade poucas foram as medidas de ajuste fiscal efetivamente implementadas, e as que foram, pode-se dizer que não surtiram efeito, por não formarem um todo articulado, mas sim algumas tentativas isoladas de melhoria das contas públicas.

Uma das medidas foi a reforma constitucional, feita por meio de uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional), criada em dezembro de 1993 que consistia na criação do FSE (Fundo Social de Emergência), que desvinculava 20% das receitas da União, que até aquela data tinha quase que a sua totalidade vinculada, reduzindo praticamente a zero o grau de manobra do Governo.

A outra medida foi a Reforma Tributária que transferia recursos da União para os Estados (ICMS), que mais tarde veio a gerar Guerra Fiscal entre eles, pois visando atrair indústrias e empresas através da redução da alíquota, geraram um sério problema, uma vez que à medida que reduziram as alíquotas, ficaram mais dependentes de transferências da União, pressionando as contas públicas e levando ao aumento de tributos.

Essas duas medidas tomadas foram insuficientes para resolver o problema Fiscal brasileiro, que, aliás, foi agravado pelos fatores listados a seguir:

- Aumento real do salário mínimo em 42% no início do Plano, que teve como conseqüência inclusive o aumento de gasto com a previdência, que já passava por problemas, que só tenderam a se agravar a partir de então;
- Aumento de salário do funcionalismo público em 1995;
- Taxa de juro real elevada, pressionando a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP);
- Reconhecimento de passivo público, também pressionando o aumento da DLSP.

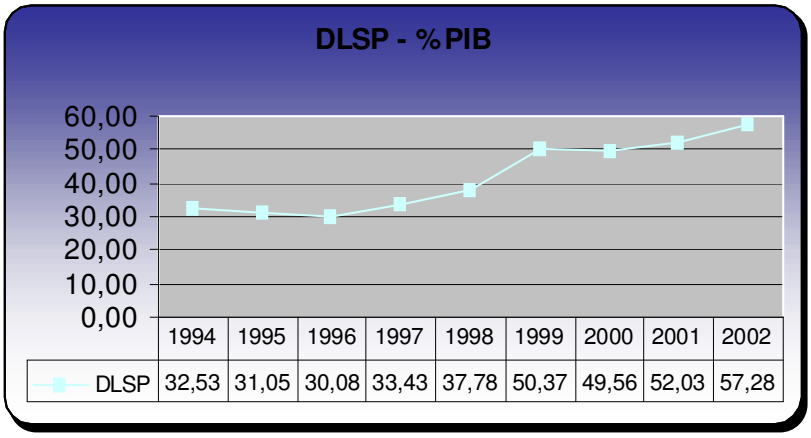

Figura 1 - Dívida Líquida do Setor Público em % PIB
Fonte: BCB Boletim / Fin. Públicas

Diante do grande aumento da dívida líquida do setor público, que passou de 37%, em 1998 para 50% do PIB em 1999, o Governo brasileiro, que precisava de empréstimo do FMI, se comprometeu a manter uma responsabilidade fiscal, gerando superávit primário (receitas - despesas do governo [exceto o pagamento de juros]), para garantir dessa forma a sustentabilidade da dívida. O superávit primário em 2002 chegou a representar quase 4% do PIB.

O superávit primário alcançado, no entanto, é bastante questionado, pois ele é alcançado basicamente através do corte dos investimentos do governo, considerando-se as reformas fiscais de 1997 que incluíam:

- Corte de 15% nas despesas de custeio no orçamento de 1998.
- Corte de 6% das atividades do governo federal.
- Demissão seletiva de até 33 mil servidores não estáveis.
- Extinção de 70 mil cargos na Administração Federal.
- Restruturação dos ministérios, com previsão de redução de 1,7 mil cargos em comissão, ou 10% dos existentes nesta categoria.
- Limitação do provimento de novos cargos, com a não contratação de servidores ou contratação de no máximo 1/3 dos cargos vagos por aposentadoria ou morte.
- Extinção dos décimos sobre cargos de confiança (benefício de um décimo do salário incorporado aos vencimentos dos funcionários públicos).
- Corte dos adicionais por serviços extraordinários e horas extras para cargos em comissão.
- Redução de 20% dos gastos com contratos de prestação de serviço no âmbito do governo.
- Superávit financeiro de autarquias e fundações vão para o Tesouro Nacional com objetivo de contribuir para amortização da dívida pública.
- Suspensão do exame de novos projetos que dependem de aval do Tesouro.
- Fim da concessão de bolsas de estudo.

- Retirada da folha de pagamento dos servidores inativos que não se recadastraram (cerca de 140 mil).
- Ministério da Previdência vai baixar uma norma inviabilizando a concessão de aposentadoria proporcional.
- Recadastramento dos beneficiários da Lei Orgânica de Assistência Social em 90 dias. Até que este processo se complete, a concessão de benefícios será paralisada. Alteração da legislação de benefícios por idade: será mantido o limite de 70 anos para concessão de benefícios nos anos de 1998 e 1999.
- Fixação do teto em R$ 24 para gastos com plano de saúde por servidor público.

Diante do aumento da Dívida Pública e dos insuficientes ajustes fiscais, pode-se concluir que a estabilização deu-se por outra razão, que não o saneamento das contas públicas, contrariando totalmente o que haviam dito os formuladores da política econômica do Plano Real, que conforme já visto, declararam ser a crise fiscal a responsável pela inflação, apontando-a como condição fundamental para o sucesso do Plano.

2.3.2. Política Cambial[3]

A Política Cambial desempenhou papel fundamental na estabilização do Plano Real, pois foi através da âncora cambial, que será discutida a seguir, que se chegou ao objetivo da queda da inflação.

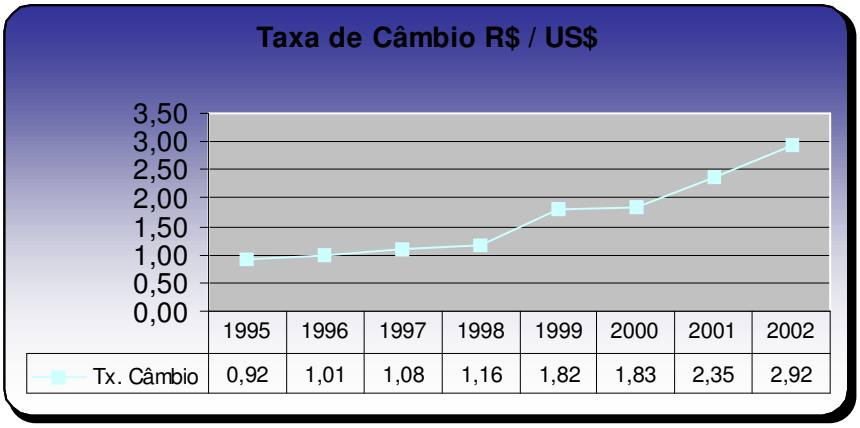

Figura 2 - Taxa de Câmbio
Fonte: IPEAData
Nota: Taxa média anual

Conforme verificado na Figura 2, a política cambial adotada nos dois primeiros anos do Plano Real foi semifixa, com o Banco Central permitindo que ela oscilasse apenas abaixo do patamar de 1/1, permanecendo, portanto, apreciada frente ao dólar, já que a inflação brasileira é superior à inflação americana.

> a variação dos preços dos bens transacionáveis deve rapidamente convergir para a taxa de inflação externa, enquanto o preço dos não transacionáveis tende a crescer em um ritmo superior por um período razoavelmente longo, daí resultando uma variação dos índices de preços (sobretudo de preços ao consumidor) superior à do câmbio, gerando uma apreciação real da moeda doméstica. (SOUZA, 1999, p. 38)

A partir do segundo biênio do Plano, por conta do agravamento da crise asiática e da grande pressão causada no câmbio, devido à saída de capitais, passou-se a adotar as Bandas Cambiais, como regime cambial.

Durante este período, de 1997 a 1999, o governo foi realizando *"minidesvalorizações cambiais em níveis superiores ao da inflação"* (SOUZA, 1999, p. 37), onde começa a ficar claro que a intenção é de reduzir a apreciação real da moeda, mantida desde o início do Plano, para reduzir o desajuste das contas externas, causado pela âncora cambial. *"A âncora cambial foi se deslocando do câmbio para os juros"*. (SOUZA, 1999, p. 43)

O volume de reservas cambiais é fator fundamental para a manutenção de uma política cambial fixada pelo governo, como vinha sendo mantida pelo Brasil até então.

A partir de 1999 o câmbio foi liberado, o governo deixou de intervir diretamente sobre a sua cotação, sendo esta definida pelo próprio mercado (oferta e demanda de moeda).

Com a liberalização do câmbio a moeda nacional desvalorizou-se cerca de 56%, quando levada em consideração a média anual de 1998 para 1999 e cerca de 151% no período 1998 a 2002.

Há que se considerar que esta desvalorização foi muito além da inflação acumulada do período, que foi de 42%. Esse fator foi um dos grandes responsáveis pela reversão do déficit do balanço comercial, a partir de 1999, que será discutido posteriormente.

2.3.2.1. Âncora Cambial

Como já pode ser percebido, a causa da estabilização não foi o ajuste fiscal, mas sim a âncora cambial.

Na verdade há três possibilidades para deter a inflação: ancorar preços, salários ou câmbio. Os planos de estabilização anteriores tiveram como base o congelamento de preços, que se deu de forma abrupta, causando desalinhamento de preços relativos e fazendo retornar a inflação em um curto período de tempo. Outra alternativa seria o congelamento de salários, mas seria de difícil implementação devido às pressões trabalhistas e sindicais. A alternativa escolhida, portanto, foi a âncora cambial, que consistiu na apreciação do real frente ao dólar.

A manutenção de uma política cambial valorizada dependia de forma intensa do nível de reservas internacionais, que deveria estar disponível ao Banco Central no caso de o mercado começar a demandar dólares em grande quantidade. O Banco Central deveria ter disponível quantidade suficiente para a venda, de modo a não permitir que o Real se desvalorizasse.

O acúmulo de reservas internacionais só começou a acontecer a partir de 1990, devido à abertura do Brasil ao mercado financeiro internacional. Em apenas quatro anos, de 1990 a 1994, o país praticamente quadruplicou o seu nível de reservas.

Este acúmulo de reservas foi fundamental para a credibilidade do Banco Central junto ao mercado. Quanto à manutenção da política de intervenção cambial, foi o mais importante e indispensável legado do Plano Brasil Novo ao Plano Real.

A âncora cambial estabilizou o preço à medida que acirrou a concorrência entre as indústrias nacional e estrangeira. O câmbio estava apreciado, logo era relativamente mais barato adquirir produtos importados. Isto fez com que os preços nacionais se enrijecessem para não perder mercado.

As indústrias nacionais se viram obrigadas a buscar novas tecnologias e aumentar a sua produtividade para não serem vencidas pela concorrência. Porém, algumas indústrias não resistiram e acabaram fechando.

O sucesso da âncora cambial para acabar com a hiperinflação brasileira é indiscutível. No entanto, cabe ressaltar que ela causou um desalinhamento de preços entre os bens comercializáveis e não-comercializáveis (serviços), dado que os produtos comercializáveis tiveram seus preços enrijecidos, mas o mesmo não ocorreu com os serviços, pois estes não sofriam concorrência externa.

Este desajuste ocorrido fez com que houvesse direcionamento dos investimentos para o setor de serviços, onde havia maiores possibilidades de aferição de lucros.

2.3.2.2. Contas Externas

"A estabilidade monetária se sustentou em três pilares: âncora cambial, sobrevalorização cambial e abertura comercial indiscriminada, que pressionou o preço dos produtos comercializáveis". (MERCADANTE, 1995, p. 146).

O fato de a estabilidade monetária ter se sustentado sobre esses três pilares foi o que causou resultados tão desfavoráveis das Balanças Comercial e de Serviços nos cinco primeiros anos do Plano Real.

Na verdade houve um conjunto de fatores que afetaram esses resultados, que serão discutidos a seguir:

A taxa real de câmbio apreciada, mantida nos primeiros anos do plano, provocou queda das exportações (que ficaram relativamente mais caras para o comprador estrangeiro na sua moeda corrente). Quanto às importações, aliados à apreciação cambial encontram-se o aumento do salário mínimo e o fim da inflação, que aumentaram a renda real e elevaram o nível de importações (que ficaram relativamente mais baratas).

A abertura comercial, através da queda das barreiras de importação existentes, que na verdade já havia começado a acontecer desde o governo anterior, sendo um dos pilares da estabilização, também facilitou consideravelmente a aquisição de produtos no exterior.

O aumento dos Investimentos Diretos Estrangeiros, através da desnacionalização das indústrias, contribuiu para o déficit da balança comercial, devido à manutenção dos fornecedores estrangeiros, mas sua principal influência foi sobre a balança de serviços, devido à remessa de lucro para suas matrizes.

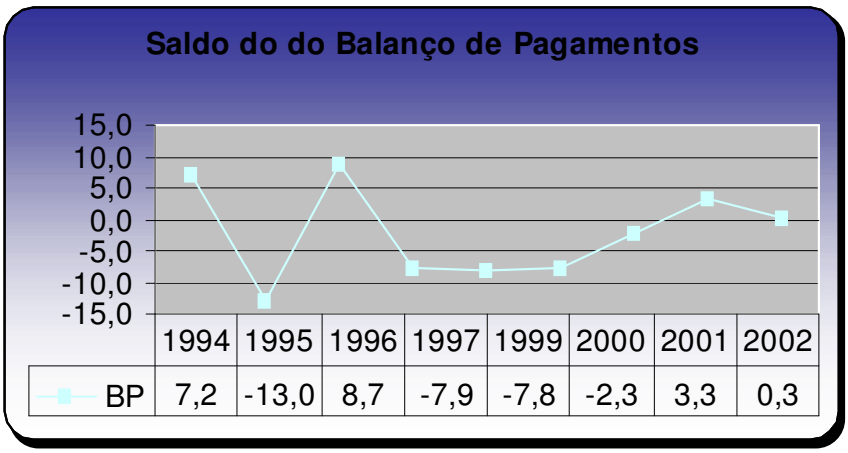

Figura 3 - Saldo do Balanço de Pagamentos (US$ bi)
Fonte: BCB

Conforme verificado na Figura 3, passou-se de uma situação superavitária em 1994 para um déficit de 13 bilhões de dólares já no ano seguinte. A situação deficitária da Balança de Pagamentos só foi revertida em 2001, quando a situação cambial já estava bastante favorável às exportações.

A pressão causada pelo déficit nas Balanças Comercial e de Serviços tornou o país cada vez mais dependente do capital externo de curto prazo, para compensar o déficit em conta corrente. Isso significou ter que manter taxas de juros bastante elevadas para continuar atraindo esse capital, o que acabou também implicando em aumento da dívida pública, que conforme já visto, saltou de 33% em 1994 para 57% do PIB em 2002.

"As importações crescentes transferiram parte do efeito dinâmico do crescimento para fora" (MERCADANTE, 1995, p. 156). Mercadante critica a deterioração dos fundamentos macroeconômicos, as baixas taxas de crescimento a que o país foi submetido em nome da contenção da inflação e o elevado custo social intrínseco a este tipo de modelo.

Segundo Mercadante (1995), há muitas inconsistências no modelo adotado, o que o torna insustentável, dado o fato de que o país aprendeu a importar e por isso linhas inteiras de produção foram desativadas e o perfil das exportações deteriorou-se, sendo formadas basicamente por *commodities* industriais e agrícolas, justificando dessa maneira o brutal desequilíbrio verificado na Balança de Pagamentos no período.

Mercadante (1995) afirma que a facilidade de captação de recursos das empresas multinacionais no exterior, a taxas bem mais baixas, destruiu as condições de competitividade das pequenas e médias empresas, o que acabou por ocasionar o fechamento de muitas delas e aumentar do desemprego brasileiro.

2.3.3. Política Monetária

Todo o período do Plano Real, desde a sua implantação em 1994 esteve associado a uma política de juros altos, no início para conter a liquidez e depois para impedir a fuga de capital externo, devido às sucessivas crises externas.

Quanto ao mercado de crédito, em 1995 houve grande expansão do mesmo, que devido aos riscos mal calculados por parte dos bancos resultou em alta inadimplência e, aliado aos altos percentuais de encaixes obrigatórios, acabou ocasionando a quebra de alguns bancos pequenos. Para evitar uma crise no sistema financeiro nacional, com a quebra de vários bancos, o governo dispendeu cerca de 100 bilhões de dólares para os programas PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional) (R$ 20 bilhões) e PROES (Programa de Saneamento de Bancos Estaduais) (R$ 80 bilhões).

> A evolução da taxa de juros no Brasil contraria, à primeira vista, a chamada condição de paridade coberta dos juros. De acordo com esta regra, havendo livre mobilidade de capitais, os juros internos deveriam igualar-se à soma dos juros externos com a desvalorização cambial implícita nas cotações da moeda estrangeira no mercado futuro. (SOUZA, 1999, p. 41)

Ocorre que o Brasil precisava atrair capital externo diante do risco cambial, e este precisaria também compensar o risco Brasil assumido pelos investidores estrangeiros ao investirem aqui. Logo, pensar em uma taxa de juros mais alta que a internacional é perfeitamente compreensível.

No entanto, conforme observado por Souza (1999), nos momentos de crise a taxa de juros de outras economias latino-americanas também se elevava, mas nos momentos que sucediam às crises as taxas de juros logo se reduziam, enquanto que no Brasil essa redução acontecia de

forma muito tímida, sendo sempre interrompida antes que se aproximasse das taxas de juros internacionais.

Este fator, segundo Souza (1999) é causa da transferência paulatina que foi acontecendo de uma âncora cambial para uma âncora estritamente monetária.

Mesmo depois de 1999, quando houve a crise cambial brasileira e a âncora cambial foi definitivamente abandonada, ficando o câmbio sujeito às oscilações de oferta e demanda, sem controle direto do Banco Central sobre a mesma, as taxas de juros continuaram bastante altas, isto porque, como comentado anteriormente, a âncora cambial foi sendo abandonada e passou a recair somente sobre os juros, ou seja, qualquer elevação da taxa de inflação, seja ela devido ao aumento da demanda ou inflação de custos, era respondida imediatamente com elevação da taxa de juros para conter a inflação.

As altas taxas de juros praticadas ao longo de todo o período sofreram diversas críticas, por comprometerem os investimentos privados, o emprego e o crescimento sustentável da economia.

"As taxas elevadas de juros comprometem o crescimento econômico, prejudicando a capacidade de arrecadação fiscal, além de deteriorar as finanças públicas". (MERCADANTE, 1995, p. 155).

"O custo maior é a convivência com um piso de juros reais bastante elevado e uma taxa de crescimento abaixo do potencial da economia" (SOUZA, 1999, p. 51)

Por várias vezes falou-se em redução das taxas de juros em um momento propício para alavancar o crescimento, estimular os investimentos privados, mas esse discurso não se concretizou na prática.

Os oito anos de política monetária do governo Fernando Henrique foram marcados por uma política monetária restritiva, em nome da estabilização de preços.

2.3.4. Estrutura Tributária e Gasto Social

A estrutura tributária brasileira é o que poderíamos chamar de uma estrutura tributária regressiva, pois sua incidência se dá, sobretudo, cerca de 50%, conforme texto publicado pela Secretaria do Trabalho (2003), sob a forma de impostos indiretos, ou seja, através de vendas, produção e consumo. Desta forma ela incide de maneira muito mais forte sobre aqueles que possuem menor renda e por isso, gastam quase, senão, a totalidade de sua renda com o consumo.

Aliás, esse mesmo trabalho realizado, através de dados do Ministério da Fazenda, atesta que:

> a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres cai de 29 vezes, se considerada a renda inicial, para 21 vezes se computada a renda disponível (renda inicial mais transferências governamentais menos impostos diretos e contribuições). Esta diferença, contudo, sobe para 23 vezes quando se descontam os regressivos impostos indiretos. Aqui se depara com um dos elementos mais decisivos para a perversa distribuição de renda no país: a concentração da estrutura tributária nos impostos indiretos. (SDTS-PMSP, 2003, p.10)

A estrutura tributária, portanto, exerce papel significativo sobre a perversa distribuição de renda brasileira, no entanto, não é fator exclusivo para justificá-la. Soma-se a ela *"a herança escravista, a oferta estruturalmente exorbitante de mão-de-obra, os juros altos* [...]*, bem como a dinâmica excludente do mercado de trabalho e a financeirização da economia"* (SDTS-PMSP, 2003, p. 2 e 12).

Esta característica regressiva dos impostos brasileiros, não apenas não foi alterada a partir da implementação do Plano Real, como se agravou, pois de 1991 a 2001 percebe-se uma elevação

da carga tributária da ordem de 38,6%, sem qualquer alteração expressiva na participação dos impostos indiretos sobre a arrecadação, conforme a Tabela a seguir:

Tabela 1 - Brasil: Carga tributária entre 1991 e 2001 (% PIB)

Bases de Incidência	1991		2001		Variação
	% do PIB	% do total	% do PIB	% do total	2001/1991
Total Geral	**24,6**	**100,0**	**34,1**	**100,0**	**38,6**
Vendas, Produção e Consumo	**12,5**	**50,8**	**16,8**	**49,4**	**34,4**
Valor Adicionado (Icms e Ipi)	9,1	37,0	9,6	28,2	5,5
Receita/Faturamento (Cofins, Pis)	2,5	10,2	4,9	14,3	96,0
Operação Financeira (Iof, Cpmf)	0,6	2,4	1,8	5,1	200,0
Serviços (Iss)	0,3	1,2	0,6	1,8	100,0
Salários e Mão-de-Obra*	**6,1**	**24,8**	**7,4**	**21,8**	**21,3**
Previdência (Inss)	4,7	19,1	5,5	16,3	17,0
FGTS	1,4	5,7	1,9	5,5	35,7
Renda, Lucros e Ganhos	**3,8**	**15,4**	**6,3**	**18,4**	**65,8**
Renda (IR)	3,5	14,2	5,5	16,1	57,1
Lucro Líquido (Csll)	0,3	1,2	0,8	2,3	166,7
Patrimoniais (Iptu, Itr, Ipva)	**0,7**	**2,9**	**1,0**	**3,0**	**42,9**
Comércio Exterior (II, IX)	**0,4**	**1,6**	**0,8**	**2,3**	**100,0**
Demais	**1,1**	**4,5**	**1,8**	**5,2**	**63,6**

Fonte: SDTS-PMSP (2003) *apud* Receita Federal, IBGE, SFMSP, Elaboração própria.

** Este item não pode ser considerado como de natureza tributaria, pois representa uma forma de poupança compulsória, o que pode implicar equívoco considerá-lo como parte integrante da carga tributária bruta. Nesse sentido, a carga tributária bruta seria 21,4% menor do que registrada em 2001, ou seja, 26,7% do PIB.*

Soma-se a isso o fato desse aumento da carga tributária não ter significado grande aumento nos gastos sociais, mas ter sido canalizado para o pagamento de juros.

> É inegável que a despesa financeira do governo tem sido crescente durante a década de noventa. O engate da economia brasileira num verdadeiro ciclo de financeirização faz dos juros altos uma droga em relação à qual o sistema financeiro tem ficado cada vez mais dependente, encontrando no poder público o principal sustentáculo dessa lógica [...], o arrocho fiscal tem significado uma imensa transferência de recursos para o setor financeiro, tendo, aliás, parcela significativa do ajuste fiscal tendo sido subtraída da renda do trabalho. (SDTS-PMSP, 2003, p.3)

Na verdade, o gasto social não pode ser apontado como o causador da má distribuição de renda nacional, no entanto, ele é uma arma importante na melhoria desta e a sua expansão. Conforme o texto da SDTS-PMSP, depende justamente da elevação do crescimento da economia e da redução da taxa de juros, de modo a permitir que os recursos governamentais sejam direcionados com o fim de reduzir a desigualdade entre ricos e pobres.

3. MEDIDAS DE DESIGUALDADE DE RENDA

3.1. Curva de Lorenz e Coeficiente de Gini[4]

O coeficiente de Gini é uma das medidas mais comumente utilizadas na mensuração do grau de desigualdade de renda de uma sociedade.

A obtenção desse coeficiente se dá a partir da Curva de Lorenz, que é uma derivação do referencial de eixos cartesianos. Primeiro classifica-se, em um dos eixos, a percentagem acumulada das pessoas ou das famílias, conforme o caso, que recebem até um determinado nível de renda. No outro eixo, classifica-se a percentagem acumulada da renda agregada calculada para cada percentual de renda apropriado pela população do item anterior. Por último, traça-se então a curva de Lorenz correspondente.

A seguir, segue o exemplo de uma curva de Lorenz (Figura 4). Quanto maior o grau de convexidade da curva, representado pela linha vermelha, maior o grau de desigualdade na distribuição da renda.

O valor do coeficiente de Gini é algum número entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1 for o valor, maior é a concentração de renda da região ou período analisado. Quanto mais próximo de zero, melhor a distribuição de renda, mais equitativa.

O coeficiente de Gini é calculado a partir da curva de Lorenz, através da área de concentração, especificada na Figura 4, dividida por toda a área que se encontra abaixo da linha azul, linha de perfeita igualdade. O resultado que se obtém a partir deste cálculo é o Coeficiente de Gini.

A curva de Lorenz e o Coeficiente de Gini são medidas quantitativas da distribuição da renda, não visando responder questões qualitativas com relação a essa distribuição.

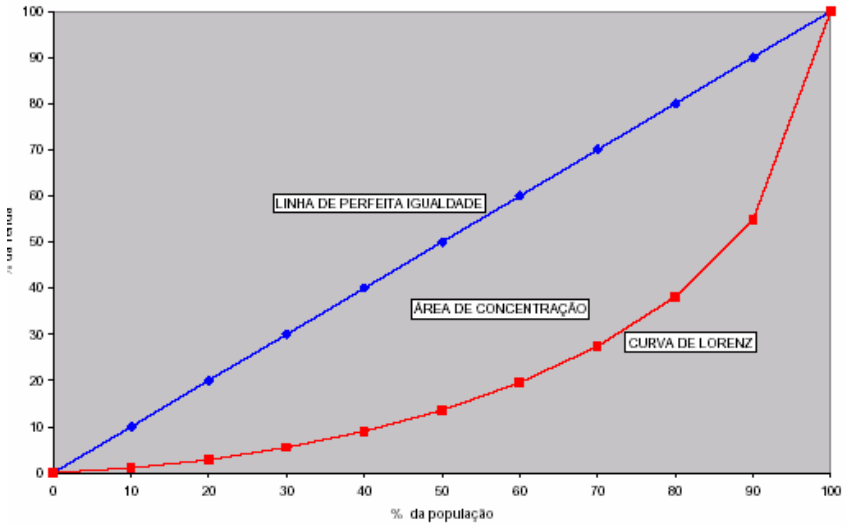

Figura 4 - Curva de Lorenz
Fonte: Cacciamalli (2002)

O conceito de igualdade e equidade da renda se diferem:

> A busca de uma distribuição de renda igual para todos os membros de uma sociedade, ou para todas as famílias, não implica que seja justa ou equânime. Esta é uma questão ética e ideológica controvertida entre indivíduos e entre nações. Raciocinando com casos extremos, para alguns, os indivíduos deveriam ser remunerados de forma igual independentemente da capacidade produtiva e da acumulação prévia de estoque de riqueza e de capital humano; para outros, deveriam ter remunerações diferenciadas. (CACCIAMALI, 2002, p. 6)

Tabela 2 - Coeficiente de Gini Brasileiro

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,583	0,064	n.d.	0,601	0,602	0,602	0,6	0,594	n.d.	0,596	0,589

Fonte: Ipea

Nota: Nos anos de 1994 e 2000 não foram realizadas as PNAD´s.

Conforme observado na Tabela 2, a distribuição de renda brasileira deteriorou-se, passando o coeficiente de Gini de 0,583 em 1992 para 0,64 em 1993. Os motivos para esta deterioração podem ser encontrados a partir da análise do Plano Collor, que causou instabilidade econômica, social e política e teve seus efeitos sentidos inclusive sobre a distribuição de renda.

Como a pesquisa não foi realizada em 1994, o próximo dado a que se tem acesso já se refere ao ano de 1995, segundo ano do Plano Real, quando se nota uma ligeira melhora do índice que passou, então, para 0,601, e cuja estabilidade foi mantida até 1998.

A partir de então, vai-se notando uma melhora marginal, até que no ano de 2002 o índice alcança o valor de 0,589, ainda pior que o observado em 1992, de 0,583.

Com essas informações percebe-se que a melhora ocorrida na distribuição de renda ao longo do Plano Real, em termos de coeficiente de Gini, foi muito pequena, apenas o suficiente para fazer com que o índice retornasse ao valor observado em 1992, quando a inflação alcançava mais de 1.000 % a.a. e a economia passava por uma brutal instabilidade.

Contudo cabe ainda verificar mais detalhadamente de que forma esta pequena melhora se deu.

Tabela 3 - Apropriação da Renda por Estratos Populacional

Estrato	1990	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002
1% mais ricos	14,20	13,23	15,09	13,81	13,53	13,78	13,86	13,24	13,90	13,42
10% mais ricos	48,78	45,78	48,64	47,85	47,52	47,67	47,80	47,27	47,45	47,02
20% mais pobres	2,14	2,36	2,26	2,31	2,16	2,21	2,31	2,41	2,32	2,52
50% mais pobres	11,45	13,11	12,31	12,35	12,09	12,12	12,34	12,69	12,58	12,98

Fonte: IPEA

Conforme verificado na Tabela 3, a alteração no Índice de Gini observada ao longo do Plano Real, deveu-se basicamente à perda da apropriação de renda sofrida no topo da pirâmide, ou seja, entre os 1% mais ricos da população.

Em 1993, os 1% mais ricos se apropriavam de 15,09% da renda, já em 2002 se apropriavam de 13,42%, implicando em uma desconcentração de 11% nessa camada populacional ao longo do período. Apesar de notar-se alguma perda entre os 10% mais ricos, esta é bem inferior à percebida entre os 1% mais ricos.

Entre os estratos inferiores nota-se uma melhora entre os 20% mais pobres, que passam a apropriar-se de 2,52% da renda total, contra 2,26% de 1993. Quando tratamos dos 50% mais pobres, o nível de apropriação de 12,98% em 2002 não foi suficiente sequer para levá-los ao mesmo índice alcançado em 1992, que era de 13,11%.

Os resultados, portanto, não foram tão significativos como se esperava, pois as alterações foram apenas marginais na estrutura distributiva brasileira. Os motivos para estes resultados serão discutidos mais detalhadamente no capítulo seguinte.

3.2. IDH

O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) baseia-se no conceito de *basic needs*: *"Adotar a abordagem de necessidades básicas insatisfeitas significa ir além daquelas de alimentação para*

incorporar uma gama mais ampla de necessidades humanas, tais como educação, saneamento, habitação, etc." (ROCHA, 2003, p. 19)

"Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana". (PNUD)

O IDH tenta ser exatamente uma medida complementar ao tradicional PIB, que considera apenas a dimensão econômica dos avanços de uma sociedade.

Utilizam-se para o cálculo do IDH indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (expectativa de vida ao nascer) e renda (PIB per capta).

Os valores variam de 0, que representa nenhum desenvolvimento humano a 1, representando o desenvolvimento humano total.

O Brasil tem apresentado trajetória ascendente no que diz respeito ao nível de desenvolvimento humano, mas ainda assim, as desigualdades sociais se acentuam ao invés de decrescer, esta afirmação foi feita no RDH 2003, que diz que se se mantiver a concentração de renda atual, esta impedirá o país de atingir a meta de redução da pobreza em 50% até 2015. Segundo o relatório, a culpada não é a escassez de recursos, mas uma persistente e alta desigualdade (https://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,OI118948-EI1659,00.html, matéria publicada em 07/07/2003).

Tabela 4 - IDH Brasileiro

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
0,774	0,783	0,737	n.d.	0,739	0,746	0,75	0,757	0,75	n.d.

Fonte: PNUD

Conforme observado na Tabela 4, em 1993 o Brasil alcançava um índice de 0,774 no IDH e em 1994, primeiro ano do Plano Real o índice foi de 0,783, mostrando assim uma melhora no mesmo. Já a partir de 1995 este índice cai para 0,737 e não mais alcança o patamar inicial, mantendo-se relativamente estável nos anos de 1999 a 2001, no patamar de 0,75, significando de modo geral uma ligeira deterioração do desenvolvimento humano brasileiro no período.

A despeito da queda no IDH nos últimos anos, quando analisadas as últimas décadas, o Brasil tem mostrado uma progressiva melhora, conforme apontado no Relatório de Desenvolvimento Humano:

> em 1975, o índice do Brasil era de 0,641, a média dos países da América Latina e Caribe, de 0,653 e a média mundial era de 0,592. Em 1999, esses valores haviam subido para 0,75, 0,732 e 0,684, respectivamente. Isto é, o IDH brasileiro subira 17%, enquanto o latino-americano aumentara 12% e o mundial, 16%. (PNUD, RDH 2001).

Muito ainda há para ser melhorado nas questões sociais brasileiras, como saúde, educação, habitação, saneamento, nutrição, infra-estrutura, etc. Uma série de problemas que impedem o Brasil de figurar entre os países com índice de desenvolvimento avançado, questões essas que conforme verificado no presente capítulo, não estiveram entre as prioridades do governo, que destinou cada vez parcelas menores de seus gastos para esses setores, razão para a queda do índice verificada no período.

4. OS IMPACTOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS DO PLANO REAL SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Os impactos das políticas econômicas são bastante amplos e gerais, por isso mesmo não se podem mensurar os impactos de cada uma especificamente.

Conforme verificada na seção 3, a melhora percebida na distribuição de renda foi apenas marginal suficiente apenas para fazer com que o coeficiente de Gini retornasse os valores alcançados no início da década de 90, ou seja, anulando os efeitos adversos causados pela crise vivenciada nos Planos Collor I e II.

Pois bem, o Plano Real trouxe consigo alguns benefícios à classe mais pobre da população, a começar pela eliminação da pressão inflacionária sentida durante toda a década de 80 até meados dos anos 90.

> A inflação é o mais injusto e cruel dos impostos. São os mais pobres que o pagam. Empresas e famílias de alta renda aprenderam a se defender. Têm acesso aos substitutos da moeda que a indexação e um sofisticado mercado financeiro desenvolveram nos muitos anos de convívio com a inflação elevada. Enquanto isso os assalariados de baixa renda e a legião dos excluídos do Brasil industrial vêem deteriorar-se a cada dia o valor de seus escassos rendimentos. Não há, assim, política social mais eficaz do que a queda da inflação. Combater a fome, priorizar o gasto público com programas de cunho social e aumentar sua eficiência é obrigação de um governo [...]. Mas só a estabilidade de preços criará condições para a distribuição de renda, permitindo preencher o abismo entre o Brasil rico, industrializado, moderno e eficiente e o Brasil miserável, de tudo desprovido. (CARDOSO, 1993, p. 116)

Ou seja, acabar com a inflação, de modo a devolver o poder de compra da classe pobre brasileira (cerca de 40% em 1994) era também uma preocupação dos formuladores do plano.

Sendo esta uma preocupação tão intrínseca, por que então os seus resultados foram tão limitados?

Para responder a essa pergunta há na verdade um conjunto de respostas, ou de características do Plano Real que influenciaram direta ou indiretamente a distribuição de renda ao longo do período estudado:

- Altas taxas de juros: mantidas altas para evitar a saída de capitais de curto prazo, já que o déficit do balanço de pagamentos deveria ser compensado e a paridade cambial deveria ser viabilizada através da manutenção do nível de reservas. Após a liberação cambial, em 1999 o papel das altas taxas de juros mudou para um instrumento de contenção da demanda, sendo ajustada pelo Banco Central de modo a impedir o reaparecimento da inflação.

Os efeitos adversos da manutenção dessa política monetária estão no impacto que ela tem sobre o desempenho produtivo do país muito próximo do crescimento registrado na chamada década perdida, bem como o nível de investimentos que ao invés de ser canalizado para o setor produtivo é direcionado para o setor financeiro, dada a atratividade das taxas de retorno.

- Perda de competitividade da indústria brasileira: com a taxa de câmbio valorizada, queda de barreiras tarifárias e a importação de produtos facilitada e estimulada, muitas empresas nacionais não conseguiram sobreviver e isso implicou em fechamento de muitos postos de trabalho.

A pouca mobilidade da mão de obra de baixa qualificação ocasionou dificuldade na realocação desses trabalhadores em outros setores da economia, por exemplo, para o setor de serviços que teve grande expansão no período.

> É certo que o nível de escolaridade da população brasileira vem se elevando, e, desse modo, não só é esperada como desejável a redução da participação dos indivíduos entre os ocupados. O que se quer chamar a atenção aqui é para a exclusão desses trabalhadores no mercado de trabalho nas metrópoles. A demanda por essa mão de obra está se reduzindo bem mais rapidamente do que a participação desses indivíduos na

> população em idade de trabalhar. Quanto maior o desequilíbrio entre oferta e demanda, maior a probabilidade de que o ajuste no mercado de trabalho tenha impactos negativos sobre a incidência de pobreza. (ROCHA, 2003, p. 132)

A difícil realocação da mão de obra, a desestruturação do mercado de trabalho, o aumento da informalidade, o enfraquecimento dos sindicatos, tiveram como consequência a perda do poder de barganha dos trabalhadores, que associados às altas taxas de desemprego, ocasionou queda da renda real dos trabalhadores.

A fim de recuperar a renda familiar perdida, pessoas que antes estavam fora do mercado de trabalho, passam então a procurar emprego, aumentando o exército de reserva de mão de obra e dificultando ainda mais as negociações salariais daqueles já empregados.

- Regressividade tributária: a característica regressiva dos impostos brasileiros afeta de maneira muito mais intensa a camada pobre da população, que gasta praticamente a totalidade de sua renda com consumo, logo o aumento da carga tributária ocorrida no período é tido também como um fator contribuinte para a manutenção da desigualdade brasileira.

- Déficit Público: a situação deficitária das contas públicas brasileiras se agravou nos primeiros anos do Plano Real, quando houve considerável aumento dos gastos com funcionalismo público e previdência social, devido ao aumento real dado ao salário mínimo e à crescente despesa com o pagamento de juros. Num primeiro momento a situação não foi tão debatida, até mesmo porque na ocasião estavam sendo usados recursos advindos das privatizações, no entanto, o crescimento da dívida e as discussões a respeito da sua sustentabilidade passam a entrar em pauta uma vez que a credibilidade e a própria estabilização passam a estar ameaçadas, caso a sua ascensão não seja contida. Estabelecem-se então metas de superávit fiscal, que reduz mais ainda os gastos sociais, que beneficiam em maior proporção à classe pobre da população.

Todo esse conjunto de fatores econômicos foi responsável pelo resultado verificado com relação à distribuição de renda. Não há como classificá-los segundo uma ordem de importância ou determinar em que ponto termina o efeito de uma política e começa o de outra. O que se pode dizer é que o conjunto desses fatores limitou os efeitos benéficos gerados pela exterminação da alta inflação.

A despeito dos efeitos limitados, alguns dados importantes relacionados à pobreza brasileira serão considerados a seguir.

"Apesar da desigualdade de renda não ter se alterado, o grau de pobreza exibiu um significativo declínio, que se deve ao crescimento da renda per capta das famílias e à queda dos preços relativos dos alimentos". (BARROS; CARVALHO, 2003, p. 1).

Cabe ressaltar que a linha de pobreza a qual nos referimos nesse trabalho trata-se da pobreza por insuficiência de renda e, conforme Sonia Rocha (2003), sua definição é feita da seguinte maneira:

> Linha de pobreza é um recurso metodológico utilizado para estimar a quantidade de famílias ou indivíduos que se encontram em situação de pobreza ou indigência. É definida como um determinado patamar de faixa de renda que permite às famílias o acesso a bens e serviços para suprir necessidades essenciais. (CACCIAMALI, 2002, p.7)

O Brasil teve uma considerável redução da proporção de pobres, passando de 43,04% em 1993 para 31,27% em 2002.

> Os dados relativos a 1995 revelam mudanças significativas no que diz respeito ao aumento do nível de renda e à melhoria da distribuição do rendimento em relação ao

> verificado em 1993. O rendimento médio das pessoas de 10 anos e mais apresentou um ganho em termos reais de 28% entre 1993 e 1995. No entanto, esses ganhos se deram de maneira mais acentuada na base da distribuição, em detrimento das faixas de renda mais elevadas. (ROCHA, 2003, p. 118)

Segundo Sonia Rocha (2003), três fatores básicos explicam a redução da pobreza brasileira percebida no período:

- Âncora verde: comportamento moderado dos preços alimentares; favorecendo aos mais pobres, devido à maior ponderação dos preços de alimentação na estrutura de despesa dessas famílias. O INPC geral e o INPC alimentação nos anos de 1993 e 1994 foram de 9,29%, 9,97% e 22% e 8,4%, respectivamente.
- Elevação relativamente maior dos preços dos produtos *nontradeables*: em detrimento da não-concorrência de produtos importados nesse setor. O aumento dos preços em comércio e serviços elevou o rendimento dos trabalhadores, em particular daqueles com rendimentos mais baixos.
- Aumento do salário mínimo em 42% em maio de 1995: teve um impacto amortecido pelo aquecimento da economia que já vinha ocorrendo pós-Real, mas no que diz respeito aos benefícios previdenciários e assistenciais teve papel decisivo no aumento dos rendimentos da base da distribuição.

Sônia Rocha destaca ainda que as evidências do esgotamento da redução da pobreza já se fazem notar em 1996 quando a proporção de pobres encontra um novo patamar, em torno de 34%.

> A impossibilidade de a pobreza absoluta continuar a se reduzir após 1995 esteve ligada à situação macroeconômica delicada, que resultava de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e de déficits públicos crescentes. As crises asiática e russa encontraram o país em situação vulnerável. Como resultado, já em 1998, o crescimento do PIB foi praticamente nulo (-0.12%) [...]. O mais grave, porém, é que os efeitos da queda da atividade não são neutros, mas afetam os pobres de forma mais direta. A evolução observada revela que as perdas em termos de postos de trabalho e rendimentos recaíram sobre os indivíduos com menor escolaridade, tendo por si só um efeito provável de aumento da pobreza absoluta e da desigualdade. (2003, p. 125)

Barros e Carvalho (2003) ajudam a explicar a controvérsia encontrada entre a queda do percentual de pobres e a manutenção do quadro de desigualdade através da ineficiência dos gastos sociais brasileiros, pois programas sociais bem focados seriam eficientes em reduzir a pobreza e isso se refletiria em alteração no padrão distributivo.

Os autores apontam alguns problemas nos programas sociais brasileiros: falta de integração dos programas sociais; ausência de coordenação nos três níveis de Governo; precária focalização na população mais carente e ausência de um sistema de avaliação dos programas e políticas sociais. O montante gasto com tais programas não é tido pelos autores como um problema, muito pelo contrário, ele é considerado satisfatório, mas deve ser otimizado para tornar-se eficiente no combate à pobreza e a melhoria da distribuição de renda.

> Na realidade podemos afirmar com toda propriedade que o Brasil é um país com uma das políticas sociais mais abrangentes e, em grande medida, modernas. Pode-se dizer também que nossa política social é bastante descentralizada e diversificada, embora seja óbvio que o grau de coordenação é ainda insuficiente. (BARROS; CARVALHO, 2003, p. 5)

Para resolução dos problemas de ineficiência dos programas sociais, já descritos anteriormente, Paes de Barros e Carvalho apresentam as seguintes soluções:

> Em suma, embora a pobreza seja um problema universal, o seu tratamento necessita ser local, precisa respeitar e se adaptar às especificidades do espaço em que procura atuar. Assim, um dos grandes desafios para o governo federal é o de desenhar a sua política social de uma forma flexível o suficiente para acomodar as especificidades locais. Para atingir tal finalidade, a política social federal terá de se basear num alto grau de descentralização que envolva não apenas a operacionalização, mas também a definição de alguns parâmetros dos programas e uma considerável participação comunitária (2003, p.13).

Os problemas estruturais distributivos permanecem e são tão amplos que mesmo a redução da pobreza significativa ocorrida ao longo do plano Real ainda não foi capaz de resultar em expressiva melhora no coeficiente de Gini brasileiro, classificando-o ainda como um dos mais concentrados do mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas econômicas adotadas ao longo do Plano Real para manter a inflação em níveis baixos, tais como a alta taxa de juros e a redução dos gastos do governo, tiveram muitos custos sociais: altas taxas de juros, baixos níveis de investimento privado e público, desemprego, entre outros.

Como os resultados obtidos em relação à distribuição de renda do período não mostraram uma mudança significativa no Coeficiente de Gini e IDH pode-se concluir que os custos sociais das políticas econômicas foram capazes de neutralizar os efeitos benéficos da estabilização.

A estabilização deveria ser um meio através do qual se poderia atingir o crescimento econômico sustentado, melhorando a qualidade de vida da população de um modo geral, mas transformou-se no objetivo final das políticas do governo, mesmo que para que fosse atingido tivesse sido necessário impor à população altos custos sociais.

A verdade é que enquanto não houver um projeto que priorize de fato a redistribuição da renda, de forma efetiva e consistente, a perversa situação distributiva atual não será alterada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHA, Edmar. O Plano Real: Uma avaliação Preliminar. In: MERCADANTE, Aloizio (org.). **O Brasil pós-Real.** São Paulo: Ed. Unicamp, 1995.

BARROS, Ricardo Paes de. CARVALHO, Mirela de. **Desafios para a política social brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA, texto para discussão nº 985, 2003.

CACCIAMALI, Maria C. Distribuição de renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade. In: PINHO D. & VASCONCELOS, M. A. S. **Manual de Economia.** São Paulo: Ed. Saraiva, 2002.

CARDOSO, Fernando Henrique. Exposição de Motivos nº 395. In: **Revista de Economia Política**. v. 14 nº 02 (54), 1993.

CASTRO, Jorge Abrahão de. et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**. Texto para discussão nº 988. Brasília, DF: IPEA, 2003.

FRANCO, Gustavo H. B. **O Plano Real e outros ensaios**. São Paulo: Ed. Francisco Alves, 1994.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) Apresenta dados sobre PIB, coeficiente de gini, taxas de inflação. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>

MERCADANTE, Aloizio Plano Real e o Neoliberalismo tardio. In: MERCADANTE, Aloizio (org.). **O Brasil pós-Real**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1995.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003.** Brasília, DF. Abr/2004

PNUD (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO). Apresenta os Relatórios de Desenvolvimento Humano Anuais, com informações dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países. Disponível em <www.pnud.org.br/rdh>

REGO, José M. et al. **Inflação Inercial, Teorias sobre Inflação e Plano Cruzado**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1986.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** Afinal do que se trata? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SDTS-PMSP **Desigualdade de Renda e Gastos sociais no Brasil:** Algumas evidências para o debate. São Paulo. 20 nov./2003

SOUZA, Francisco E.P. A política de câmbio do Plano Real (1994-1998). Especificidades da âncora brasileira. **Revista de Economia Contemporânea** nº 5, jan-jun 1999.

[1] Efeito Tanzi é a relação negativa entre inflação e o valor real da receita tributária. O argumento é muito simples: em um sistema tributário imperfeitamente indexado e onde existe defasagem temporal entre o fato gerador e a coleta do imposto, quanto maior a inflação, menor será a receita tributária.

[2] A esse respeito veja Bacha (1995) ou Franco (1994).

[3] A esse respeito ver Souza (1999).

[4] A esse respeito ver Cacciamali (2002).