

# Notas sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil: Situação Atual e Desafios

Nathalie Beghin

*Este documento examina una definición amplia de pobreza de Naciones Unidas que trasciende los aspectos meramente económicos, aunando un enfoque de 'capacidades' con el enfoque 'en base a derechos'. Pasa después a analizar la importancia de la desigualdad y la pobreza desde una perspectiva pragmática y moral, destacando el papel de la desigualdad en la perpetuación de la pobreza.*

Este artigo de base foi escrito como contribuição ao livro *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008. Ele foi publicado para compartilhar amplamente os resultados de pesquisa encomendada e experiência de programa. As visões que ele expressa são as do autor e não refletem necessariamente as visões da Oxfam International ou de suas organizações afiliadas.

## Diagnóstico - O Brasil é uma “Belíndia”: a convivência de uma grande e pobre Índia com uma pequena e rica Bélgica<sup>1</sup>

O Brasil situa-se entre as nações mais desiguais do mundo, apesar de constituir-se em um dos países mais abastados do planeta. Segundo o PNUD (2006), a desigualdade de renda medida pelo índice de GINI<sup>2</sup> é apenas melhor que a de alguns países africanos muito pobres como Sierra Leoa, Swaziland, Lesotho ou Namíbia. Entretanto, o Banco Mundial classifica a economia brasileira entre as 10 mais ricas do globo, com um Produto Interno Bruto (PIB), de U\$ 1,7 trilhão ppp<sup>3</sup>, semelhante ao da Itália. Considerando que o país conta com 187 milhões de habitantes<sup>4</sup>, seu PIB *per capita* é da ordem de U\$ 9 mil ppp.

A elevada concentração de renda revela-se nos números: o 1% mais rico da população - o que corresponde a menos de 2 milhões de pessoas - se apropria de 13% do total das rendas domiciliares. Esse percentual é semelhante àquele apropriado pelos 50% mais pobres - o que equivale à cerca de 80 milhões de brasileiros. Essa desigualdade resulta em níveis de pobreza incompatíveis com uma economia do porte da brasileira. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>5</sup>, 30,3% da população, isto é, 54 milhões de pessoas, são considerados pobres<sup>6</sup> e, dentro deste universo, 20 milhões, ou seja, 11,5% do total da população, são classificados como extremamente pobres<sup>7</sup>. Esse grau de pobreza é muito superior à média apresentada pelos países com renda *per capita* próxima à brasileira, onde os percentuais de pobreza são menores do que 10%, isto é, mais de três vezes inferiores ao observado para o Brasil.

A desigualdade também se expressa no espaço agrário onde convivem, de um lado, um pequeno número de grandes proprietários de terra - os latifundiários e os grandes empresários rurais -, que monopolizam a maior parte da área rural do país e, de outro, milhões de pequenos proprietários, de sem terra e de trabalhadores rurais vivendo em precárias condições de vida. A desigualdade fundiária no Brasil, além de extremamente elevada vem piorando: o Índice de GINI fundiário saltou de 0,827, em 1960, para os atuais 0,856. Dito de outra forma; a porcentagem da área total ocupada pelos 10% maiores imóveis é de aproximadamente 78% (Hoffmann, 1998; Gasques & Conceição, 2001).

As distâncias entre ricos e pobres são visíveis no território urbano que hoje abriga mais de 80% dos brasileiros. Parte expressiva dessa população habita em condições inadequadas, sem acesso ou com acesso precário não somente a moradia, mas a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos de saúde, educação, cultura, documentação, lazer, esporte e transporte, dentre outros. Segundo dados do UN-Habitat, em 2005, 38,5% dos domicílios urbanos eram precários<sup>8</sup>. Além disso, o acesso à habitação permanece bastante desigual do ponto de vista regional. Enquanto 31,8% dos domicílios do Sul e 26,7% do Sudeste têm condições de moradia inapropriadas, esse percentual sobe para 70,1% no Norte, 59,7% no Centro-Oeste e 53,5% no Nordeste. Outro grave problema diz respeito ao déficit habitacional estimado em 7,9 milhões de domicílios. E mais: 90,3% desse déficit atinge famílias em condições de pobreza, com rendimentos de até 3 salários mínimos por mês (IPEA & SPI, 2007).

<sup>1</sup> Assessora de Advocacy. Este texto é uma contribuição para o debate e a atuação de Oxfam Internacional (OI) no Brasil.

<sup>2</sup> O indicador GINI estabelece uma relação entre a que seria uma perfeita distribuição de renda e o que se tem na realidade. O indicador, portanto, mede a distância entre uma situação e a outra. Assim, quanto maior a desigualdade social, maior o valor apresentado pelo índice. Segundo o PNUD (2006), o melhor GINI do mundo é o da Dinamarca (0,247) e o pior é o da Namíbia (0,743).

<sup>3</sup> World Bank: World Development Indicators (WDI) database, PIB de 2006 com Paridade de Poder de Compra (PPP), revisado em setembro de 2007. Ver a página: [http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP\\_PPP.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP_PPP.pdf)

<sup>4</sup> Ver a contagem da população em 2007 na página do IBGE: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007>

<sup>5</sup> IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, N° 13, 2007a.

<sup>6</sup> O IPEA define o número de pessoas em condições de pobreza como o número de pessoas com renda mensal domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo.

<sup>7</sup> O IPEA define o número de pessoas em condições de extrema pobreza como o número de pessoas com renda mensal domiciliar *per capita* de até um quarto de salário mínimo.

<sup>8</sup> O UN-Habitat define domicílios em assentamentos precários como um grupo de indivíduos morando debaixo do mesmo teto que careça de pelo menos um dos seguintes atributos: segurança da posse, qualidade estrutural e durabilidade da construção, acesso a água potável, acesso a esgotamento sanitário e área suficiente para morar (IPEA & SPI, 2007).

A pobreza no Brasil tem cor e endereço: é negra, urbana e está concentrada no Nordeste. Com efeito, dois terços dos pobres são negros, 70% do total da população em condições de pobreza, o que equivale a 38 milhões de pessoas, estão nas cidades e, 51%, ou seja, 27 milhões do total de pessoas pobres, vivem no Nordeste. Esse contraste, da convivência de um pequeno país rico com um enorme país pobre, foi batizado pelo economista brasileiro Edmar Bacha, na década de 1970, de modelo Belíndia<sup>9</sup>: uma triste mistura da pobreza da Índia com a opulência belga.

## **As causas da pobreza e da desigualdade - A modernização conservadora**

As causas que originam a pobreza e as desigualdades são objeto de uma extensa literatura especializada e de acalorados debates acadêmicos. Não se pretende aqui entrar nesta discussão, mas apenas listar alguns fatores sócio-históricos que contribuem para explicar as atuais distâncias existentes entre ricos e pobres, homens e mulheres, brancos e negros.

Como visto no item anterior, a principal razão de parcelas significativa das famílias brasileiras encontrarem-se em situação de pobreza não reside na escassez geral de recursos, mas na sua péssima distribuição. Nas democracias contemporâneas, as desigualdades e a pobreza são o resultado das tensões entre a exigência ética dos direitos e os imperativos da eficácia econômica, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade de exclusões tramada na dinâmica das relações de poder.

Historicamente, nos países ocidentais onde se reduziu substancialmente o número de pobres, chega um momento em que as disparidades sociais se tornam tão extremas que a sociedade resolve mobilizar as engrenagens do governo e, mediante leis, políticas públicas e mudanças no sistema de impostos, força-se algum grau de redistribuição para eliminar as formas mais chocantes de pobreza e desigualdade e manter a coesão social.

No Brasil - Colônia, Império ou República - nunca promoveu-se uma efetiva inclusão dos mais pobres. O país se desenvolveu ao longo do século XX mantendo expressivos contingentes de miseráveis. Esse processo de desenvolvimento que “administra a pobreza” tem sido caracterizado por especialistas de “modernização conservadora”, ou seja, o Estado produz transformações significativas na economia sem romper, ou rompendo muito lentamente, com a ordem econômico-social estabelecida. Do ponto de vista social, a “modernização conservadora” *a la brasileira* se traduz, por exemplo, na predominância da informalidade no mercado de trabalho: mais da metade dos ocupados, o que representa cerca de 45 milhões de trabalhadores e trabalhadoras, não tem acesso a qualquer direito atrelado ao trabalho (i.e., seguro-desemprego, seguro acidente do trabalho, férias remuneradas, 13º salário, licença maternidade e paternidade, salário-família, aposentadoria e pensão). Ou seja, apesar de ter ingressado no seletivo clube das nações mais ricas do mundo, o país ainda não foi capaz de universalizar o assalariamento e assegurar um mínimo de proteção social para a maior parte de seus trabalhadores.

Outra conseqüência desse perverso modelo de desenvolvimento são os baixos níveis de educação. Nunca foi prioridade a efetiva universalização do ensino de qualidade que fosse capaz de dar sustentação ao desenvolvimento. Atualmente, o país ainda conta com uma taxa de analfabetismo de 10,2%. Além disso, a população com quinze anos ou mais de idade possui, em média, 7,2 anos de estudos, quando, legalmente, deveriam ser no mínimo oito. Apesar dos indicadores terem melhorado nos últimos anos, a qualidade da educação deixa a desejar. Os dados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)<sup>10</sup>, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgados recentemente, revelam a péssima posição do Brasil no *ranking* de aprendizado em

---

<sup>9</sup> Edmar Bacha, “O Economista e o Rei da Belíndia: Uma Fábula para TecnoCratas”, in *Jornal Opinião*, s/e, São Paulo, 1974.

<sup>10</sup> Programme for International Student Assessment (PISA). Para maiores informações consultar a página: <http://www.pisa.oecd.org>. O objetivo do PISA é comparar o desempenho dos países na educação. Para isso, são aplicados de três em três anos testes a alunos de 15 anos em nações que participam do programa.

diversas áreas do conhecimento. Os resultados do PISA mostram que os alunos brasileiros obtiveram, em 2006, médias que o colocam o país, entre 57 investigados, na 53ª posição em matemática, 52ª em ciências e 48ª posição em leitura. Além de estarem entre os piores nas três provas nessa lista de países, a maioria dos estudantes brasileiros atinge, no máximo, o menor nível de aprendizado nas disciplinas.

O arranjo conservador também se expressa no campo por meio do agronegócio que fortalece o poder econômico dos grandes proprietários rurais e descarta a força de trabalho assalariada não especializada bem como a massa de agricultores familiares não associados ao modelo agrícola dominante. Nesse processo, converte-se o campesinato em um imenso setor de subsistência. Segundo Gasques & Conceição (2001), o público potencial da reforma agrária é de pouco mais de seis milhões de famílias que correspondem a assalariados e desempregados rurais, agricultores sem terra ou com acesso precário à terra, isto é, sem área suficiente para sobreviver na agricultura. Trata-se de uma população da ordem de 25 milhões de pessoas que conforma um imenso setor, não assimilável pelo agronegócio nem pela economia urbana.

O processo de exclusão pode ainda ser visualizado nas grandes cidades onde se associam importantes transformações nos processos de produção e apropriação do espaço urbano. Essas transformações se refletem na reestruturação sócio-espacial da cidade que tem como consequência o agravamento da segregação, do “apartheid social”. Contingentes expressivos da população são obrigados a viver não somente a margem do mercado formal de trabalho, mas sem acesso à moradia adequada e aos serviços públicos básicos necessários a uma vida digna, como saneamento, educação, saúde, cultura, esporte, lazer e transporte.

Uma outra faceta desse modelo de reprodução das desigualdades e da pobreza se expressa na construção e manutenção de um sistema tributário regressivo que taxa, sobretudo, o consumo e o trabalho poupando o grande capital. Segundo dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), de 2004, a carga tributária dos mais ricos, isto é, dos que ganhavam acima de 30 salários mínimos por mês, foi de 26,3% da renda familiar. Já para os trabalhadores mais pobres, com rendimento mensal de até dois salários mínimos, o percentual foi praticamente o dobro, de 48,8%. O mais dramático é que essa diferença só vem aumentando ao longo do tempo (Salvador, 2007a). Como ressalta muito apropriadamente Rubens Ricupero, Ex-Secretário Geral da UNCTAD, “Não se pode falar seriamente em acabar com a miséria e a desigualdade sem antes obrigar os muito ricos não só a pagar impostos mas a pagar muito mais que os outros” (Ricupero, 2003).

Essa lógica também se reproduz nos gastos com as políticas sociais que vêm sistematicamente perdendo recursos. Desde o começo da década de 1990 instaurou-se um mecanismo que permite que o Governo Federal desvincule 20% dos impostos e contribuições originalmente previstos para a área social. São bilhões de reais que, anualmente, são utilizados para a realização do superávit primário destinado ao pagamento de juros e amortização da dívida<sup>11</sup>. Em outras palavras, fortalece-se a desigualdade na medida em que, de um lado, remuneram-se regamente os mais abastados (os credores da dívida pública) e, de outro, deixa-se de ampliar o atendimento das populações mais pobres.

É importante registrar, ainda, que as relações de dominação ocorrem em diversos âmbitos e não somente entre ricos e pobres. Este é o caso das discriminações de gênero e de raça. O processo de exclusão a que estão submetidos mulheres e negros está diretamente relacionado aos fenômenos do sexismo e do racismo. De fato, a persistência, ao longo de décadas, das desigualdades de gênero e de raça indica a manutenção de processos ativos de discriminação de indivíduos em razão de seu sexo ou

---

<sup>11</sup> A título de ilustração, entre os anos de 2005 e 2006 foram retirados cerca de R\$ 66 bilhões de recursos, inicialmente destinados às áreas de previdência social, saúde e assistência social. Isso equivale a sete anos de Bolsa Família cujo orçamento anual é de R\$ 9,2 bilhões. Na educação, estima-se que entre os anos de 2000 a 2007, R\$ 45 bilhões deixaram de ser aplicados no setor por conta desse mecanismo chamado de DRU - Desvinculação das Receitas da União (Salvador, 2007a).

de sua cor que operam em diversas esferas da sociedade como na escola, no mercado de trabalho, na política e na própria família. As conseqüências da permanência dessas desigualdades são perversas. De um lado, naturaliza a participação diferenciada de mulheres e negros nos diversos espaços da vida social, reforçando a estigmatização desses grupos populacionais, inibindo o desenvolvimento de suas potencialidades individuais e impedindo o usufruto da cidadania por parte dessa parcela de brasileiros e brasileiras à qual é negada a igualdade de oportunidades que deve o país oferecer a todos. De outro lado, os processos de exclusão vividos por mulheres e negros fortalecem as características hierárquicas e autoritárias da sociedade e aprofundam a fratura social que marca o Brasil contemporâneo. Nesse sentido, ao se abordar o problema das desigualdades raciais e de gênero, está-se abordando não somente questões que afetam parte da população nacional - negros e mulheres - mas um problema que atinge a sociedade brasileira como um todo.

## **A melhora recente - A queda da desigualdade de renda e da pobreza**

Apesar desse quadro pouco alvissareiro, nos últimos anos, o Brasil vem conhecendo melhoras no que se refere à pobreza e, especialmente, à desigualdade de renda. Com efeito, segundo dados do IPEA (2007b), o nível atual de desigualdade na distribuição dos rendimentos do trabalho é o menor dos últimos 30 anos. Além disso, entre 2001 e 2006 houve uma forte redução da desigualdade: o coeficiente de GINI caiu pouco mais de 6% nesse período, o que representa uma queda expressiva para este indicador neste curto espaço de tempo. De 2001 a 2004, os 70% mais pobres ganharam, ao passo que os 10% mais ricos perderam rendimentos. A partir de 2004, todos os estratos da população passaram a aumentar suas rendas, mas nas camadas inferiores esse aumento foi maior. Apesar da queda na desigualdade, tanto a pobreza como a pobreza extrema não caíram até 2003, devido, entre outras razões, ao fraco desempenho da economia. Mas, a partir de 2004, com a retomada do crescimento econômico<sup>12</sup> e da ampliação da atuação do Estado, ambas começaram a diminuir: a pobreza extrema reduziu-se em 4,9 pontos percentuais ao ano entre 2004 e 2006 e a pobreza, 2,7 pontos por ano neste mesmo espaço de tempo.

## **O que explica essa melhora? Um conjunto de fatores, mas especialmente a atuação redistributiva do Estado**

São diversos os fatores que concorrem para explicar a melhora da distribuição da renda e a queda da pobreza. Assim, por exemplo, as transformações demográficas pelas quais o país vem passando nos últimos anos estão sendo decisivas para este resultado. A mudança da estrutura etária da pirâmide populacional resulta no chamado "bônus demográfico", segundo o qual o aumento constante da população economicamente ativa, que deverá durar até os anos de 2030, mantém baixa a taxa de dependência de inativos em relação a ativos. A maior participação das mulheres no mercado de trabalho é mais um fator na medida em que contribuiu para aumentar a renda familiar. Atualmente, as mulheres representam pouco mais da metade (52,6%) da População Economicamente Ativa (PEA); essa proporção era menor do que um terço (30,1%) em 1980. No que se refere ao aumento da renda feminina no orçamento familiar, ela passou de 30,1% no começo dos anos de 1990 para 40,1% em 2006. Outro fator relevante diz respeito à progressiva consolidação da democracia<sup>13</sup> que não somente permitiu a alternância no poder de partidos de diferentes orientações políticas como a maior participação da sociedade civil organizada na formulação e monitoramento das políticas públicas. O desempenho mais favorável da economia nos últimos anos (o PIB cresceu 19% em termos reais entre

<sup>12</sup> Variações do PIB brasileiro (IPEA 2007a):

Anos	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Varição PIB	1,3%	2,7%	1,2%	5,7%	2,9%	3,7%

<sup>13</sup> A redemocratização do Brasil iniciou-se em meados da década de 1980, com o fim da ditadura militar que durou 21 anos. A partir de 1988 passou a vigorar uma nova Constituição que instaurou o Estado de Direito bem como conformou um Estado Social, definindo o direito dos cidadãos à proteção social e o dever do Estado na garantia desse direito. A Constituição também assegurou a participação da sociedade civil organizada na formulação e no acompanhamento das políticas públicas. É por essa razão que a Carta Magna de 1988 foi batizada pelo então Presidente da Assembléia Constituinte, Ulysses Guimarães, de "Constituição Cidadã".

2000 e 2006) associado a uma crescente qualificação da força de trabalho também foram elementos importantes, pois possibilitaram a elevação dos níveis de emprego e renda, especialmente das populações mais pobres. Neste sentido, entre os anos de 2001 e 2006 foram criados 6 milhões de postos de trabalho no setor formal da economia. Entretanto, a atuação do Estado, cada vez mais pressionado por movimentos sociais e organizações não governamentais, foi sem dúvida a principal razão dessa melhora, especialmente no que diz respeito à implementação de políticas e programas que ampliaram a cobertura de direitos sociais constitucionalmente adquiridos em 1988. A seguir, listam-se algumas das principais medidas tomadas neste sentido:

- Aumento real do salário mínimo que tem impacto direto na renda dos trabalhadores (38 milhões de ocupados percebem mensalmente até um salário mínimo) bem como na renda dos aposentados, pensionistas e beneficiários dos programas assistenciais (são cerca de 24 milhões de pessoas que recebem benefícios monetários no valor do salário mínimo). À elevação do mínimo, que está atualmente em torno de US\$ 200,00 por mês, associou-se uma queda relativa do preço dos produtos alimentícios, o que resultou na diminuição da pobreza extrema ou da insegurança alimentar. Segundo estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)<sup>14</sup>, em abril de 1997 um trabalhador que ganhava o salário mínimo na cidade de São Paulo precisava trabalhar 202 horas para comprar uma cesta básica de alimentos. Em abril de 2002, uma cesta equivalia a 158 horas de trabalho. No mês de abril de 2007, a mesma quantidade de bens alimentícios podia ser adquirida com apenas 109 horas de trabalho.
- Expansão da cobertura dos benefícios monetários como, por exemplo, os benefícios previdenciários (20,5 milhões de pessoas recebem aposentadorias ou pensões), os benefícios assistenciais para pessoas pobres idosas ou com deficiência (2,8 milhões de pessoas), os programas de transferência de renda condicionada<sup>15</sup> (o Programa Bolsa Família atende cerca de 11 milhões de famílias em situação de pobreza ou 45 milhões de pessoas; e, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI já atinge 1 milhão de pessoas). Estudos realizados por Hoffmann (2005) e pelo IPEA (2007a e b) revelam a importância das políticas de transferência de renda na diminuição da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil. Simulações realizadas pelo IPEA para o ano de 2004 mostram que se fossem retirados da renda domiciliar dos extremamente pobres o conjunto de benefícios monetários transferidos pelo Estado, a pobreza extrema dobraria passando de 11,3% da população para 22,6%. No caso da pobreza, o percentual se elevaria de 30,1% para 41,7% (IPEA, 2007a).
- Aumento da eficiência da máquina pública, o que contribuiu para incrementar a arrecadação e a fiscalização trabalhista e previdenciária, combatendo o trabalho escravo, o trabalho infantil bem como elevando os níveis de formalidade do mercado de trabalho, e, conseqüentemente, de proteção social dos trabalhadores.
- Expansão do Sistema Brasileiro de Proteção Social tanto do ponto de vista da alocação de recursos financeiros como da cobertura dos beneficiários. Assim, por exemplo, apesar da DRU, os gastos federais com as políticas sociais (i.e., previdência social, assistência social, saúde, educação, emprego e renda, desenvolvimento agrário, saneamento, habitação, alimentação e nutrição) são atualmente da ordem de 14% do PIB; em meados da década passada, esse percentual era de 12%. No período de 10 anos, isto é, de 1995 a 2005, o Gasto Social Federal aumentou em 74% em termos reais, passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 312,4 bilhões (valores constantes de dezembro de 2005). Estima-se que esse número dobre quando se somam os recursos dos estados e municípios (Abrahão et al., 2008).

<sup>14</sup> Ver página do DIEESE: <http://www.dieese.org.br/re/rac/cesta.xml>

<sup>15</sup> Note-se que a participação dos programas de transferência de renda condicionada, como o Bolsa Família e o PETI, para a diminuição da desigualdade é importante ainda que tenha peso menor do que ações como o aumento real do salário mínimo ou os benefícios previdenciários ou assistências. A contribuição dos programas de transferência condicionada na queda do GINI é da ordem de 25%. Parte importante dessa diferença deve-se ao valor dos benefícios: com efeito, as transferências monetárias dos programas como o Bolsa Família são determinadas de forma discricionária pelo governo e, em geral, correspondem a quantias bem menores que a do salário mínimo; além disso, seus reajustes são aleatórios e pouco frequentes. Já os benefícios previdenciários e assistenciais, constitucionalmente definidos, correspondem ao salário mínimo e, portanto, acompanham seu aumento anual em termos reais.

- Crescimento do crédito subsidiado destinado à agricultura familiar. O volume de recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) aumentou mais de 70 vezes no período de 1995 a 2005 passando de R\$ 89 milhões para R\$ 6,4 bilhões (valores correntes).

## **Desafios – A radicalização da democracia**

Apesar do quadro mais otimista em tempos recentes, os desafios permanecem expressivos diante das magnitudes das desigualdades e da pobreza, como foi visto no primeiro item da Nota. É importante registrar que a melhoria observada na distribuição da renda diz respeito apenas aos rendimentos do trabalho, deixando de fora lucros, dividendos, aluguéis e juros que são importantes fontes de riqueza das famílias mais abastadas do país. Acredita-se que se fosse possível medir a efetiva distância que separa ricos de pobres, os resultados não seriam tão alentadores quanto parecem. Segundo Pochmann (2004), as cinco mil famílias "muito ricas", que representam 0,001% do total das famílias brasileiras, apropriam-se do equivalente a 3% da renda total nacional, representando o seu patrimônio algo em torno de 40% do PIB brasileiro. E mais: segundo os dados oficiais sobre contas nacionais, a participação dos salários na renda total vem caindo continuamente nos últimos 10 anos, passando de 45% do PIB em 1994 para pouco mais de 30% nos dias de hoje (DIEESE, 2006; Garcia, 2008). Vê-se, pois, que as desigualdades sociais são mais complexas do que aparentam.

Existem questões estruturais que necessitam ser enfrentadas para redistribuir ativos e poder e, assim, dar sustentabilidade ao processo de maior justiça social em curso no Brasil. Este é o caso da implementação de uma efetiva política de desenvolvimento agrário<sup>16</sup> que democratize o acesso à terra e fortaleça a agricultura familiar. Faz-se necessário, também, realizar uma reforma urbana que assegure o direito à cidade e garanta uma moradia adequada para todos bem como o acesso justo à infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos.

Urge por em marcha uma reforma tributária que promova a justiça fiscal, fazendo com que os mais ricos paguem proporcionalmente mais. Urge, ainda, adotar um padrão de gastos públicos que amplie o atendimento dos direitos sociais e que interrompa bem como reverta o histórico movimento de transferência indireta de renda dos que têm menos, isto é, os trabalhadores e os setores produtivos, em favor dos rentistas.

É crucial realizar uma reforma política que expanda a democracia em suas diversas dimensões: direta, participativa e representativa. Faz-se necessário, ainda, fortalecer políticas públicas de combate às discriminações raciais e de gênero e ampliar ações afirmativas de modo a promover a inclusão de mulheres e negros. O combate às desigualdades de gênero e raça requer que, simultaneamente a essas medidas específicas se universalize o acesso, de qualidade, aos bens e serviços públicos de saúde, educação, previdência, assistência, saneamento, habitação, seguro-desemprego, qualificação e intermediação profissional, dentre outros. A sociedade democrática caracteriza-se como aquela em que as oportunidades básicas oferecidas aos indivíduos não os diferenciem em função de seu sexo, raça, etnia ou origem social. Essas oportunidades básicas são o alicerce sobre o qual se ergue a igualdade de oportunidades e de tratamento que asseguram a eficácia da equidade tão almejada.

---

<sup>16</sup> No que se refere à Reforma Agrária, a mesma tem recebido pouca atenção por parte do governo federal: desde a criação do programa até agora somente foram assentadas 700 mil famílias. Número pequeno diante de um público potencial da ordem de 6 milhões de famílias, conforme o cálculo de Gasques e Conceição (2001). Ainda segundo Gasques & Conceição (2001), a União gastou R\$ 20,4 bilhões para reestruturar o sistema fundiário entre os anos de 1980 e 2001, muito pouco diante do problema: o investimento realizado em questões fundiárias, nessas duas décadas, corresponde à receita de apenas um ano de exportações agropecuárias.

## Referências bibliográficas

- Abrahão de Castro, J. and C. Cardoso Jr. (2006) *Dimensionamento e análise das finanças sociais: 1995 a 2002*, Discussion Paper n. 1,213. Brasília: IPEA.
- Abrahão de Castro, J., J.A. Ribeiro, et.al. (2008) *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*, Discussion Paper n. 1,324. Brasília: IPEA.
- Bach, E. and H. Klein (1986) *A transição incompleta: Brasil desde 1945*, Rio de Janeiro: Paz e Terra publishing house.
- Barros, Ricardo et al. (2006) *Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade da renda brasileira*, Nota Técnica: Rio de Janeiro: IPEA.
- Beghin, N. and L. Jaccoud (2002) *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*, Brasília: IPEA.
- Delgado, G. (2005) 'A questão agrária no Brasil' in L. Jaccoud (Org.), *Questão social e políticas sociais*, Brasília: IPEA.
- Dieese. (2006) *Valorização do salário mínimo: um imperativo da ética econômica e social*, Technical Note.
- Garcia, R.C. (2008) *Despesas correntes da União: visões, omissões e opções*, Discussion Paper n. 1,324. Brasília: IPEA.
- Gasques, J.C. and J.C. Conceição (Orgs.) (2001). *Transformações da agricultura e políticas públicas*, Brasília: IPEA.
- Hoffmann, R. (1998) *A estrutura fundiária do Brasil de acordo com o cadastro do INCRA*, INCRA/UNICAMP Agreement, September.
- Hoffmann, R. (2005) 'As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade', in *Econômica* 7 (2): 335-41.
- IPEA. (2007a) *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, 13.
- IPEA. (2007b) *PNAD 2006 – First analyses. Demography, education, labour, social security, income inequalities and poverty*, Note, September.
- IPEA. (2007c) *National report on the achievement of the Millennium Development Goals*, Brasília: IPEA.
- IPEA and SPI. (2007) *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*, Brasília.
- Pochmann, M. et. al. (Orgs.). (2004) *Os ricos no Brasil*, São Paulo: Cortez.
- Ricupero, R. (2003) *Pobreza e desigualdade no Brasil*, [http://www.maritain.org.br/ricupero\\_sintese\\_fsp.htm](http://www.maritain.org.br/ricupero_sintese_fsp.htm)
- Salvador, E. (2007a) 'Os bilhões que nos tomaram', *Le Monde Diplomatique Brazil*, November.
- Salvador, E. (2007b) 'Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? Observatório da Cidadania', *Panorama Brasil*.

Soares, S. et al. (2006) *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*, Discussion paper n. 1,228. Brasília: IPEA.

Theodoro, M. (2005) 'As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil', In L. Jaccoud (Org.). *Questão social e políticas sociais* Brasília: IPEA.

UNDP. (2006) *Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, New York: UNDP.

© Oxfam International Junho de 2008

Este estudo de caso foi escrito por Nathalie Beghin, em março de 2008. Ele faz parte de uma série de estudos de caso escritos para oferecer informações para o desenvolvimento do livro de publicação da Oxfam International *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxfam International 2008.

Nathalie Beghin é Assessora de *Advocacy*, Escritório da Oxfam International, Brasília, Brasil.

O texto pode ser usado gratuitamente para fins de educação e pesquisa, desde que a fonte seja reconhecida integralmente. O detentor dos direitos autorais solicita que todos estes usos sejam registrados com eles para fins de avaliação de impacto. Para cópias em outras circunstâncias ou reutilização em outras publicações, ou ainda para tradução ou adaptação, uma permissão deve ser concedida. Envie um e-mail para [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)

Para mais informações sobre as questões levantadas neste texto, por favor envie um e-mail para [enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk)