

## A má distribuição de renda e o desastre social

Ao contrário do que muitos pensam, o Brasil seria visto como um exemplo de país bem sucedido em termos de crescimento econômico. Na perspectiva de mais de um século, indo de 1870 a 1987, estudos empíricos mostram que o Brasil foi o país no mundo que mais cresceu economicamente, medindo-se e comparando entre eles as taxas médias anuais de crescimento. É fato que depois, nos 18 anos seguintes, as taxas de crescimento da economia brasileira ficam bem abaixo da sua média histórica. Ainda assim, o país hoje se situa pouco abaixo do terço superior das nações mais ricas do mundo. Isto não é pouco, especialmente quando se considera o grau de pobreza, verificado no século XIX, de que se parte. Mesmo sendo um relativo sucesso em termos de crescimento, o Brasil é um desastre no que tange a desenvolvimento humano. Os chamados indicadores sociais para esse país (saúde, educação, moradia, saneamento básico etc.) encontram-se consideravelmente abaixo dos de países com renda *per capita* semelhante. Tal constatação reforça o tom crítico dos que condenam a associação entre crescimento e desenvolvimento. Argumentam que se pode ter uma coisa sem a outra. No entanto, não comungamos desta separação radical entre os dois objetivos: em longo prazo, crescimento econômico conduz a desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que tal desenvolvimento constitui condição e força motriz referido crescimento. A perda de ímpeto do crescimento brasileiro após os anos 1970 teve como um de seus fatores, sem dúvida, a precária base de desenvolvimento humano para o crescimento sustentável.

Foram expostos anteriormente os requisitos para o crescimento econômico sustentável, a saber: aumento relativo no número de trabalhadores, elevação da população e do investimento, ganhos em educação, qualificação técnica e investimentos em P&D (pesquisa e desenvolvimento). Apontou-se também, naquela ocasião, a necessidade de infraestrutura física e institucional adequada para o alcance de metas desejáveis em todos os tipos de investimento, inclusive em capital humano. Pretende-se agora investigar o caso brasileiro, discorrendo sobre os desafios políticos a fim de que obtenha notável crescimento econômico nesse país, e também sobre como este crescimento poderá vir acompanhado de desenvolvimento humano. Não fazemos mais do que evidenciar um razoável consenso, entre os estudiosos dos problemas brasileiros, sobre quais os caminhos para o aumento de riqueza e de desenvolvimento social no Brasil. O diagnóstico é certamente muito mais fácil do que a implantação das medidas necessárias. A viabilização política do caminho do desenvolvimento é algo a ser operado no enfrentamento democrático de forças partidárias, com suas colorações ideológicas, que necessariamente deve apontar em direção a algum consenso. Sem um consenso, ao menos quanto básicos da estratégia de desenvolvimento, não se chega a lugar nenhum. Do ponto de vista científico, já há certo consenso; o passo necessário é a expansão deste para o plano político. Na política, deve-se buscar o acordo em torno de alguns pontos, a construção de uma unidade de posições quanto a aspectos básicos da estratégia, que ultrapasse os limites de uma única gestão e no legislativo, e que possa ser encampada por todas as representações partidárias das forças políticas hegemônicas.

Qual a relação entre crescimento e desenvolvimento na experiência histórica do Brasil e por que subsistem tantos problemas sociais? Um traço marcante da sociedade brasileira que permite uma orientação inicial na análise viceja na extrema desigualdade de riqueza, de renda e de oportunidades entre os brasileiros. Esta fisionomia social não foi criada a partir de certo momento com o desenvolvimento de algum modelo: simplesmente, após a fundação do país, ela sempre existiu. O fenômeno que se deve estudar é o de por que, mesmo transcorrido mais de um século após o término da escravidão dos afrodescendentes, não se atenuaram significativamente essas desigualdades. A sociedade brasileira sempre foi desigual e continua sendo. A passagem da economia agrícola para a complexa economia agroindustrial, industrial e de serviços não alterou esse quadro. O Brasil sempre seguiu o sistema de uma economia mista, com mercados e governo, portanto, neste ambiente deve-se procurar a origem do processo concentrador de riquezas na interação do mecanismo de mercado com as ações e intervenções do setor público na economia.

Pensando inicialmente no modelo puro de uma economia de mercado; como se daria neste contexto, a distribuição de renda entre população? Cada qual participa do processo de mercado contribuindo e recebendo a parte que lhe cabe pelos esforços individuais na produção e na comercialização da mercadoria. As pessoas ingressam no jogo da produção e do consumo, a cada período, com determinada dotação inicial de recursos: quantidade de capital físico, número de horas trabalhadas, capital humano, incluindo-se neste conceito não apenas educação e qualificação técnica, mas também capacidade de empreender ações, de descobrir novas possibilidades de ganho, de inovação etc. A regra do mercado é a de que a remuneração de cada qual, que confere poder de consumo pessoal, seja proporcional à contribuição individual no processo de mercado (produção e venda), bem como à renda auferida por ativos físicos e financeiros que estejam sendo remunerados por operações de empréstimo (juros ou aluguéis) ou por flutuações de valor. O mecanismo básico de remuneração dos mercados consiste em recompensar as ações que se mostraram mais eficazes no intuito de atenderem às necessidades dos consumidores. Então, no modelo de mercado, cada qual recebe uma cota da produção total de riquezas, destinada a atender às suas próprias necessidades de consumo (presente ou futuro), proporcional ao desempenho que teve em atender às necessidades das outras pessoas (de consumo,

financeiras etc.) no período em questão ou em períodos anteriores (por exemplo, os juros recebidos de empréstimos feitos no passado).

No processo de mercado, o sucesso em atender às necessidades dos outros requer não apenas o empenho inicial de recursos, mas também a capacidade de antever quais serão as necessidades futuras dos consumidores, no momento em que a produção estiver disponível no mercado. O produtor especula quanto ao momento certo de suprir o mercado; ele pode carregar o estoque de mercadoria para um momento futuro (a um custo físico e financeiro). Seu pressentimento antecipa os desejos dos consumidores, traduzindo-os em crescentes a preços vantajosos. Portanto, ao lado do esforço individual, viceja o elemento de antecipação do futuro a requer, além de poder de análise e de “sentir o mercado”, um considerável grau de sorte. Pois o sucesso de qualquer empreitada depende também do acaso: o futuro é sempre incerto e ninguém detém a infalível bola de cristal premonitória.

A cada nova rodada, o perfil das diferenças individuais de dotação inicial não é perfeitamente reposto, pois as diferentes ações resultarão em ganhos ou perdas desproporcionais, alimentados por talento individual ou sorte em encontrar a necessidade exata da demanda de mercado. Assim sendo, a distribuição de riquezas entre a população sofrerá ligeira alteração. Dada uma distribuição relativamente equitativa de recursos e de talentos individuais, no mercado não se nota nenhum mecanismo sistemático de longo prazo que levaria um grupo de pessoas a ir correndo, a cada rodada, seu patrimônio até chegar a uma situação de penúria. Isto porque se acredita que as pessoas aprendam com seus erros. Se não conseguiram antecipar a demanda hoje, irão refazer seus prognósticos e aprender a empregar seus esforços no sentido de um resultado melhor amanhã. Os fracassos são sucedidos de êxitos, graças ao processo de aprendizagem e à melhor sorte. Por outro lado, os êxitos recairiam novamente em fracassos se houvesse acomodação: o sucesso atual não garante um futuro exitoso. Portanto, o mercado puro tem alguma semelhança com um jogo. Acredita-se que o mercado tenha característica de um jogo de soma positiva em que todos tenderão a ganhar no longo prazo, embora alguns tenham que perder no presente, não se assemelhando propriamente a um jogo de azar, em que só a mesa (o casino) ganharia sistematicamente. Então o mercado, por si só, não é capaz de afetar numa única direção a distribuição de renda, na hipótese de dotação equitativa dos fatores iniciais entre a população.

O mercado altera de modo sustentado a distribuição de renda na situação em que, embora se tenha uma dotação individual de fatores relativamente semelhante no cômputo geral de cada qual, nem todas as pessoas detêm uma combinação adequada de fatores. Alguém poderia possuir uma grande quantidade de capital físico, fruto, por exemplo, da herança familiar, porém muito pouco capital humano (senão no sentido de escolaridade, na falta de iniciativa e de visão de futuro). Com isso, o mercado levaria sistematicamente à dilapidação de riquezas dos grupos com desequilíbrio na dotação dos fatores, gerando certa concentração de riqueza nas mãos dos que souberam aproveitar melhor as oportunidades, por possuírem combinação mais balanceada de recursos físicos e humanos. Uma última possibilidade, com dotação inicial equitativa, é a de que o resultado de longo prazo seja concentrador de renda, quando um grupo e agentes inicialmente bem posicionados sofre uma extraordinária sequência de infortúnios ao longo de rodadas sucessivas do mercado, de modo que a ruína ocorra basicamente pelo azar; possibilidade remota a não ser que se acredite em “urucubacas” e forças do além.

Os pensadores de influência marxista costumam identificar um processo concentrador de renda na economia pura de mercado, sempre que houver qualquer pequena diferença inicial de recursos e de oportunidades. Este suposto processo de concentração da renda vem associado ao esquema teórico marxista de convergência crescente de capital físico nas mãos de poucos. A concentração de renda e de capital seria inerente ao processo concorrencial dos mercados. Os negócios dos que detêm mais capitais, por menor que seja a diferença na dotação inicial, operariam a uma escala maior. A produção na planta ampliada gera economia de escala com a conseqüente redução dos custos unitários médios de produção. Assim, a certo preço de mercado, as estruturas de produção suportadas por maior aporte de capital atuam com uma margem de lucro maior. A maior lucratividade permite à empresa praticar preços mais baixos que os anteriores, expulsando assim as indústrias de menor escala do processo competitivo. Então o mercado como todo, para o setor em questão, caminharia em direção a uma estrutura monopolística, na qual restaria, no limite, apenas um único ofertante. Em simultâneo à concentração de capital na indústria, os negócios estariam migrando para a alçada de poucos empresários que deteriam para si toda a massa de lucros do mercado. Os felizes sobreviventes nesse mercado teriam sua renda ampliada em relação aos que sucumbiram. Com isso, também a distribuição de renda estaria convergindo. Então, os marxistas acreditam que qualquer ligeira assimetria na dotação inicial de recursos levaria a um processo inequívoco de concentração de renda numa economia de mercado.

Na cantilena marxista, o monopólio é recorrentemente estigmatizado como um mal incurável do capitalismo. Monopólio é símbolo de exploração do mercado, com preços praticados acima dos custos sociais de produção (a mercadoria vendida a um preço acima do que custa socialmente produzi-la na margem, reza a teoria microeconômica elementar. A propensão a criticar o grande negócio é um velho ardid das ideologias. Hitler e seus seguidores nazistas também admoestavam amiúde as empresas maiores, presumidamente em mãos do judeu dominador e que queria esmagar o idílico pequeno negócio

do bom empresário "ariano". Assim mesmo, o tirano alemão não hesitou em associar-se a grandes empresas de seu país, em especial as da indústria de armamentos, tais como Siemens, Porsche e I.G. Farben, na produção de seus sofisticados artefatos bélicos.

A questão do monopólio tem sido interpretada pelos economistas de uma maneira mais completa do que dão a entender os manuais introdutórios de microeconomia. É bem verdade que os monopólios representam um poder de mercado que permite ao produtor extrair mais "excedente do consumidor", ao praticar preços acima dos custos marginais. No entanto, há que se comparar o preço atual de monopólio com o preço alternativo que seria praticado na concorrência perfeita, dado o nível menor de eficiência desta. Ou seja, a questão que está em jogo é se o ganho de eficiência do monopólio compensa o poder maior de mercado do monopolista. Se eficiente na produção, o preço do monopolista poderia, até mesmo, estabelecer-se num ponto abaixo do preço de equilíbrio na situação alternativa de concorrência. A curto prazo, o consumidor sairia ganhando com o monopólio e não perdendo, conforme se presume no modelo simples com tecnologia constante. Ademais, deve-se examinar o problema do ponto de vista dos custos globais envolvidos e não apenas em termos dos custos diretos com a produção, bem como se considerando a eficiência dinâmica da economia. A primeira análise é típica da moderna teoria econômica dos "custos de transação", que aponta para o fato de as grandes empresas economizarem custos de confecção de contratos e de supervisão deles, que se teria que incorrer em caso de substituição delas por um conjunto de empresas menores e articuladas entre si. Schumpeter, por tudo enfoque, examinou os efeitos dinâmicos do monopólio, mostrando os ganhos de eficiência associados à prática, não somente para o setor afetado, mas também para a economia como um todo.

Não é empiricamente verificável que as economias de livre mercado tendam para uma estrutura monopolística de mercado. Não é esta a experiência histórica dos países capitalistas centrais que até hoje mantêm grande número de empresas competindo entre si na maioria dos mercados, ao contrário do que prognosticava Marx, a despeito de existirem nessas economias grandes monopólios e oligopólios. Monopólios existem e são tolerados onde se mostrarem eficientes. Leis contra abuso de mercado, ou leis contra a concorrência desleal, existem na maioria das economias mistas. Muitas delas, como no Brasil, possuem órgãos que regulam o funcionamento da concorrência, delimitando as possibilidades de aquisições para efeito de fusões e ganhos de mercado sempre que a prática se mostrar nociva à eficiência da economia e ao consumidor. O ponto em questão é que não se pode demonstrar que uma economia de livre mercado caminharia inexoravelmente para o monopólio em cada setor, uma vez assegurada certa equivalência entre os níveis de dotação inicial de recursos entre os agentes. Também não se demonstraria, como creem os marxistas, que a operação dos mercados leva, por si só, à concentração na distribuição de renda da população.

O funcionamento do livre mercado tão somente piora com o tempo a distribuição de renda na situação em que o perfil da dotação inicial dos fatores for muito desigual entre os agentes. Mesmo certa desigualdade de oportunidades iniciais não garante a piora na situação final da distribuição: os menos dotados entrariam com menos fatores no jogo do mercado, e, no entanto obteriam proporcionalmente mis resultados se tiverem sorte e habilidade suficientes. O que é quase certo é que, se os agentes iniciam atuando no mercado com dramáticas desigualdades de recursos individuais, a situação só tenderia a piorar nas jornadas seguintes do mercado. Voltamos a falar diretamente do caso brasileiro: se sua economia fosse, desde a abolição, uma economia pura de mercado (coisa que nunca foi), os filhos dos escravos teriam pouquíssimos recursos para oferecer no mercado. Beneficiariam a poucos com seu trabalho, atenderiam a irrisórias necessidades dos demais no mercado e retirariam dele pouco do que desejam para o atendimento de suas próprias necessidades. Com efeito, teriam que trabalhar muito apenas para sobreviverem. Enquanto os ricos estariam poupando, investindo em capital humano, desenvolvendo sua rede de contatos, seu potencial de inovação, de exploração crescente de novas necessidades, do espírito empresarial (lembre-se: não há governo nessa economia pura de mercado, de modo que se desconsidera o comportamento "caçador de renda"), o pobre coitado do descendente de escravos estaria a labutar apenas para não morrer de fome. A cada rodada, no máximo ele entraria no jogo de mercado com o mesmo dote da etapa anterior, e pouco retiraria dele. Ao contrário, o participante mais rico estaria se capitalizando cada vez mais em termos físicos e humanos. Salvo se vitimado por uma onda de infortúnio, ele terá de volta, nas rodadas de mercado que se sucedem crescente proporção da riqueza social, ela mesma a se ampliar. Se a situação do grupo pobre não melhorar, e não há no modelo puro de mercado muita esperança de que ela melhore a menos que eles consigam poupar alguma coisa do que ganham (já dissemos: pobre também poupa), a distribuição de riqueza, de rendimento etc. fatalmente irá piorar com o tempo.

Então se chega ao seguinte resultado para a economia pura de mercado: se a distribuição inicial de recursos físicos e humanos não for muito desigual, não há uma tendência verificável de concentração de renda; se a distribuição de renda for muito desigual, então a renda tende a se concentrar. O fato de a distribuição de renda no Brasil não ter piorado, mas permanecido relativamente igual ao longo do último século é um quarto, mostra que esta distribuição não se comportou como em um modelo puro de mercado com enormes desigualdades iniciais de oportunidades. Algo deve ter ajudado os mais pobres, muitos deles descendentes de escravos, quer por iniciativa própria desse segmento, quer pelas políticas

sociais ou por benefícios do crescimento econômico que transbordaram para eles. Na economia mista, dificilmente o poder público deixa de fazer alguma coisa pelos pobres. Somente a repressão não funciona indefinidamente, alguma política compensatória de apoio deve-se ter para que a tensão social não exploda em conflito aberto. É evidente que políticas sociais ocorreram no Brasil neste período, e que elas ajudaram, ao menos, a não piorar as coisas, em que pese a desvantagem dos mais pobres no processo de mercado.

Portanto, urge concluir que a desigualdade de riquezas no Brasil é um produto conjunto da interação entre políticas sociais com processo de mercado. Em outras palavras, é um processo ao mesmo tempo político e econômico. A pobreza existe porque os recursos estão mal distribuídos (herança histórica) e se perpetua porque as políticas sociais que deveriam combatê-la pouco funcionam, pois o máximo que conseguem é estabilizar a desigualdade.

Em economia mista, não se deve colocar toda a responsabilidade pelo combate à pobreza a cargo do setor público. A pobreza também seria aliviada pela iniciativa privada. Os pobres necessitam de certos elementos a fim de saírem da situação em que se encontram: se possuírem saúde e algum ânimo precisa de meios para desenvolver sua produção tais como microcrédito, treinamento para várias pequenas iniciativas produtivas, incentivos para ideias inovadoras, informação, formação técnica, acesso a mercados (transporte e venda das mercadorias que produzem) e coisas além. Para terem simplesmente saúde e disposição, necessitam de cuidados higiênicos, médicos e nutricionais. Há um número expressivo de iniciativas privadas, no Brasil e em outros países, que têm sido bem sucedidas no apoio ao pequeno produtor; usando recursos de doadores externos ou, até mesmo, transformando a ajuda aos pobres em negócio relativamente rentável. Também desempenham papel importante no combate à pobreza as instituições de caridade leigas ou de natureza religiosa, bem como as doações diretas de filantropos e pessoas caridosas.

O efeito do crescimento econômico sobre a pobreza é uma realidade empiricamente inquestionável na evidência oferecida por vários países. Nada obstante isso, o efeito do crescimento depende *ceteris paribus* do grau de desigualdade na distribuição de renda em que o país se encontra. O impacto do crescimento sobre a pobreza em países como a Índia, com menor assimetria na distribuição de renda, tende a ser muito maior do que no Brasil. A relação entre uma coisa e outra depende também do que chamariam de qualidade do crescimento: políticas para crescimento econômico com qualidade aliam os mecanismos tradicionais de incentivo direto à poupança e ao investimento com outros estímulos ao crescimento, também apontados por nós, com impacto direto na pobreza investimentos específico em saúde, educação e infraestrutura física. Um estudo encomendado recentemente pelo banco Mundial avalia o impacto do crescimento econômico nos anos de 1990 para um conjunto de nações em desenvolvimento. Considerando um dólar diário a linha de pobreza, o desempenho do Brasil foi apenas mediano: enquanto na média do grupo como um todo um crescimento do PIB de 1% ao ano tende a acarretar queda anual de 1,7% no número de pessoas que se encontram na pobreza extrema, no Brasil este mesmo crescimento implicará na queda de apenas 0,8%.

O fato de o crescimento econômico hoje em dia quase invariavelmente vir acompanhado de redução da pobreza não implica que o mesmo melhore a distribuição de renda e de riqueza. No Brasil, nos últimos anos, a renda dos mais pobres vem crescendo, mais em função do crescimento da economia do que das políticas sociais, e, no entanto, a desigualdade não se alterou muito. Uma mudança verificou-se no período inicial do lançamento do Plano Real. Durou de 1995 a 1997, a partir daí o perfil distributivo piorou um pouco e se manteve estacionário, embora com menos grau de desigualdade do que se verificara no período inflacionário. A inflação piora muito a situação dos mais pobres: os mais desprotegidos de seus efeitos perversos, os que não têm como se defenderem do processo de corrosão dos valores nominais de seus rendimentos. Então, a estabilização macroeconômica dos últimos anos no Brasil é por si só, uma importante política de redistribuição de renda, provavelmente a principal delas.

Em suma, o forte crescimento histórico da economia brasileira não afetou o perfil da distribuição de renda, porém, o processo econômico, aliado a iniciativas do governo e do setor privado, beneficiou e continua beneficiando os mais pobres. É incorreto dizer que a pobreza não esteja sendo combatida no Brasil. Contudo, os elevados gastos sociais, a estrutura privada de apoio social e o mecanismo econômico em si mesmo não resultaram em algo mais do que modesto arrefecimento do drama da pobreza, e ainda não se conseguiu uma evolução aceitável no quadro de miséria. Cerca de um terço da população continua vivendo na pobreza e pouco menos da metade disso na pobreza extrema (os tais com renda diária de menos de um dólar). Problemas sociais de enormes proporções subsistem no país, mesmo com expressivos gastos públicos na área social. O percentual PIB alocado pelo país nos programas sociais é mais elevado do que o da maioria dos países ricos. Excluindo-se o pagamento de juros, os principais programas sociais absorvem cerca de dois terços do gasto federal. O grande saldo no nível desses gastos ocorreu com a Constituição de 1988, que assegurou um conjunto de benefícios sociais à população, incluindo-se a aposentadoria automática aos idosos. Os números expressam a magnitude destes gastos: entre 1987 e 2004, as transferências pessoais a título de política social multiplicam-se por mais de 2,5 vezes como porcentagem do PIB.