

Vinte Anos de Política Econômica e Distribuição de Renda no Brasil

Twenty Years of Economic Policy and Income Distribution in Brazil

João Felipe Cury Marinho Mathias^a

Resumo: A partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder muitos estudos empíricos têm sido feitos para avaliar o impacto as políticas econômicas e da política salarial sobre a distribuição de renda, tanto em nível pessoal quanto na dimensão funcional. A série das contas nacionais disponibiliza dados dos anos de 2000 a 2020, que serão objeto de escrutínio neste estudo. Para tanto, propõe-se uma abordagem analítica que busque analisar cada governo levando em conta a hipótese da *Partisan Theory*, segundo a qual governos de esquerda são pró-distribuição de renda. A partir da análise de séries temporais e linhas de tendência, verifica-se o impacto das políticas sobre a atividade econômica, mercado de trabalho e sua relação com a distribuição da renda. Como previsto, os governos de Lula 1, Lula 2 e Dilma 1 são caracterizados por serem pró-distribuição de renda, enquanto os demais, não.

Palavras-chave: Distribuição funcional da renda; Salário-mínimo; Coeficiente de Gini; Mercado de trabalho.

Classificação JEL: E25.

Abstract: Since 2000's Workers Party election, several empirical papers have been published to evaluate the economic policy and salary policy impact on income distribution, including personal, functional dimension. National accounts series available data from 2000 to 2020, and this period will be object of this study. Therefore, it is proposed an analytical approach which aims to analyze each specific government taking on consideration the Partisan Theory hypothesis, which states that left parties governments are favorable to income distribution. From the time series and tendency lines the approach seeks to check the impact of policies on economic activity, labor market and its relationship with income distribution. As predicted, from the governments evaluated in the period, Lula 1, Lula 2 and Dilma 1 have been characterized as governments favorable to distribution, while the others, no.

Keywords: Functional income distribution; minimum wage; Gini coefficient; Labor market.

JEL Classification: E25.

^a Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: mathias@ie.ufrj.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5629-3434>.

1. Introdução

A análise da repartição da renda já foi considerada o principal problema de economia política (RICARDO, 1817), sendo a questão do conflito distributivo central no século XIX. Com efeito, o tema acerca da distribuição é tratado desde os primórdios da Ciência Econômica e, nas duas últimas décadas, voltou a ser objeto de grande interesse acadêmico e político (IMF, 2007; STOCKHAMMER, 2009; ATKINSON, 2009). No Brasil, há uma intensa e crescente literatura empírica centrada na distribuição pessoal da renda (DPR) e, mais recentemente, na distribuição funcional da renda (DFR). A disponibilidade de dados com séries mais longas e metodologias mais robustas propicia um cenário favorável ao desenvolvimento da agenda de pesquisa centrada na temática da distribuição da renda (HALLAK NETO E SABOIA, 2014; PEREIRA, 2017; MIEBACH E MARQUETTI, 2023).

A máxima que diz que “é preciso primeiro fazer crescer o bolo para depois reparti-lo” é das frases mais repetidas quando o debate sobre a desigualdade no Brasil está em voga, sobretudo quando associado à chamada “Controvérsia dos anos 1970” (GANDRA, 2005). No entanto, é possível afirmar que existem momentos históricos em que se evidencia crescimento com redistribuição de renda. Há várias explicações, mas uma, em especial, é objeto deste artigo. O papel do governo no processo redistributivo, no qual suas ações têm como consequência que os frutos do crescimento são desigualmente distribuídos a favor dos trabalhadores e dos mais pobres, beneficiários de políticas de assistência social.

A intencionalidade da política econômica (macroeconômica e salarial) e suas consequências distributivas serão objeto de análise no período de 2000 a 2020, que representa a série de dados de contas nacionais anuais a partir da qual é possível calcular a distribuição funcional da renda. A curiosidade é que esse amplo período pode ser dividido em sete mandatos presidenciais, com diferentes matrizes ideológicas contemplando 13 anos do governo do Partido dos Trabalhadores (esquerda), e demais anos, partidos de direita (de centro a extrema direita). Afinal, qual foi o papel de cada governo nos movimentos distributivos? É possível descrever um governo como pró-redistribuição? A escolha e a ênfase das políticas macroeconômicas bem como a política salarial são bons pontos de partida à guisa de oferecer um arcabouço analítico para interpretar o comportamento dos distintos governos quando o tema é distribuição de renda.

Nossa hipótese vai de encontro à proposição neoclássica, segundo a qual a distribuição de renda é determinada pela tecnologia. Ao analisar pela ótica da distribuição funcional da renda a tecnologia é apenas um dos muitos fatores que têm impactos redistributivos. Sem dúvida, a dinâmica do mercado de trabalho, dos salários reais, entre outros, evidenciam que as políticas públicas (econômicas e sociais) favorecem a redistribuição de renda num país. Nesse sentido, como é abordado de forma recorrente na literatura, o governo pode ter um papel relevante no processo de redistribuição de renda ao ampliar ou reduzir gastos públicos, juros, bem como a condução do regime cambial e a elaboração de políticas sociais e de transferência de renda. O governo pode, portanto,

direcionar suas políticas para a amenização dos conflitos distributivos e para a redução da desigualdade no país.

A partir da revisão da literatura recente sobre os movimentos distributivos no Brasil, e com ajuda da hipótese derivada da *Partisan Theory* (Teoria do Governo Partidário), o trabalho tem por objetivo apresentar um arcabouço analítico que identifique se o governo é pró-distribuição ou não. Para tanto, será necessário recorrer a dados que contemplem os 20 anos da análise, ainda que por meio de metodologias distintas, sobretudo às estatísticas do mercado de trabalho. Uma série de dados mensais do IBGE, IPEADATA e FGV Dados proporcionarão a possibilidade de construção de uma análise de séries temporais simples e a obtenção de linhas de tendência tanto das políticas adotadas em cada mandato, como seus resultados sobre a distribuição de renda.

O artigo está estruturado em mais três seções, além das considerações finais. A próxima seção se propõe a apresentar um arcabouço analítico que proporcione um guia para o estudo visando identificar se o governo analisado é pró-distribuição de renda ou não. A seção seguinte apresenta o percurso metodológico do artigo e, sobretudo, as bases de dados necessárias para a construção das séries temporais. A seção 4 apresenta os resultados, iniciando por uma visão global do período, escrutinando cada governo do período e oferecendo uma síntese dos resultados. Finalmente são apresentadas as conclusões do trabalho.

2. Fundamentação teórico-analítica

As referências bibliográficas sobre a questão distributiva no Brasil mostram que o enfoque funcional da distribuição da renda era pouco explorado até meados dos anos 2010 (HALLAK NETO E SABOIA, 2014). Segundo os citados autores prioriza-se o ponto de vista pessoal, individual ou domiciliar, da distribuição dos rendimentos. No entanto, é justo reconhecer que nos anos recentes há uma crescente produção sobre DFR na literatura brasileira (PEREIRA, 2017; SABOIA E HALLAK NETO, 2018; MIEBACH E MARQUETTI, 2023).

No caso do Brasil, o interesse sobre o tema da análise da distribuição funcional da renda se deu pela razão oposta ao que se observou na retomada do tema na literatura internacional no início dos anos 2000 (GOLLIN, 2002; IMF, 2007; ATKINSON, 2009) focada no constante declínio da participação do fator trabalho no PIB nas décadas anteriores. No Brasil observou-se, notadamente a partir do ano de 2004, um movimento de recuperação da participação do fator trabalho no PIB.

Naturalmente a literatura sobre distribuição de renda é fortemente influenciada pelas tradições teóricas, particularmente associadas à Ciência Econômica. A tradição *mainstream* se apoia nos pressupostos da Teoria Neoclássica da Distribuição, que são identificados na seguinte passagem:

The starting point of the neoclassical analysis of distribution is typically the assumption of full capacity utilization and the clearing of markets. Therefore, presumably this is a long-run

equilibrium. **Income distribution is then determined by technology and preferences.** The marginal product of labor which is given by available technology determines the labor demand curve and preferences determine the labor supply curve. The wage share will then exclusively depend on the parameters of the production function. (STOCKHAMMER, 2009, p. 6, grifo nosso)

Como corolário dessa abordagem a produtividade do trabalho deve se igualar ao salário real na condição de equilíbrio da economia¹. Para Atkinson (2009) a partição de fatores associa a renda ao crescimento da produtividade e é elemento central para o entendimento do movimento redistributivo. O governo, ao interferir com suas políticas, é capaz de alterar essa relação entre quem irá apropriar os ganhos de produtividade e isso se expressa na distribuição funcional da renda. Ainda, de acordo com o IMF (2007):

From a policy perspective these results suggest that to avoid unfavorable (or undesired) distributional consequences, policymakers will have to pay attention to labor market outcomes and to the dispersion of wages, including distortions induced in the labor market by different policy interventions or by changes in labor market institutions (IMF, 2007, p. 19).

Nesse sentido as intervenções de políticas são capazes de alterar a dinâmica do mercado de trabalho, em especial na relação entre salários reais e a produtividade do trabalho. Essa, no entanto, é uma lacuna presente na tradição neoclássica acerca da distribuição de renda. Como lembra Minsky (2013), em seu livro “Ending Poverty: Jobs, not Welfare”, o modelo Keynesiano enxerga o comportamento da economia como sujeito à influência e sendo controlada pela política. A passagem seguinte é taxativa quanto a negligência da política nos modelos que antecederam Keynes:

Throughout most of the capitalist era, policy has been inadvertent. Economic theory offered no guide – and pre-Keynesian theory was fundamentally incapable of acting as a guide – to policy relating to the dynamic attributes of economy. (MINSKY, 2013, p. 119)

Os modelos que se derivaram da perspectiva teórica da demanda efetiva – baseados em John Maynard Keynes (desenvolvido por Nicholas Kaldor) e Michal Kalecki – são fortemente associados aos impactos distributivos das políticas econômicas. Naturalmente tais políticas afetam a parcela pertencente aos capitalistas e aos trabalhadores, evidenciando o conflito distributivo. Tais abordagens defendem o uso de políticas econômicas comprometidas com a manutenção e/ou obtenção do pleno-emprego e da amenização dos conflitos sociais (Pereira, 2017). Segundo Hallak e Saboia (2014), o aspecto funcional da distribuição da renda no Brasil tem sido pouco explorado pela literatura que, em grande parte, dedica-se à distribuição de renda nos níveis pessoal e domiciliar, de forma a responder uma teoria neoclássica que centra o indivíduo e sua força de trabalho como principais objetos de análise.

¹ Também observado pela teoria neoclássica contemporânea (*Business Cycles*).

Adicionalmente, é amplamente reconhecida pela literatura a relação entre política partidária e economia e seu impacto distributivo. Nesse sentido, alguns estudos propõem a análise da distribuição da renda levando a hipótese contida *Partisan Theory* cujo trabalho seminal é de Hibbs Jr. (1977)². A *Partisan Theory* se baseia na observação de que as classes menos favorecidas compõem o principal eleitorado dos partidos de esquerda. Esse grupo é impactado por políticas macroeconômicas que proporcionem o aquecimento da atividade econômica e o baixo desemprego no mercado de trabalho (Hibbs Jr., 1992).

A *Partisan Theory* defende que a parcela da população que costuma apoiar governos de esquerda é aquela mais vulnerável aos custos sociais de decisões econômicas e, conseqüentemente, de crises que acarretam a perda do emprego, majoritariamente de baixa qualificação e remuneração – o que não ocorre com apoiadores de partidos mais à direita. Segundo o Hibbs Jr. (1977), ao passo em as tendências ideológicas dos partidos não signifiquem uma rigidez nas agendas de governo, elas indicam um compromisso geral com os programas com os quais os partidos foram eleitos, isto é, um compromisso para com seu eleitorado.

A dicotomia entre direita e esquerda é explicitada por Norberto Bobbio que aponta que uma das diferenças seria que a esquerda busca promover a justiça social enquanto a direita trabalha pela liberdade individual. A promoção da justiça social passa pela adoção de políticas redistributivas (BOBBIO, 2001). Não obstante, a vontade e a força despendida para alterar este cenário distributivo e a busca pelo equilíbrio social depende de diretrizes políticas, ou a lógica econômica adotada pelo governo, muito influenciada pela *Partisan Theory*. A ascensão da democracia nos países em desenvolvimento permitiu o desenvolvimento e fortalecimento dos países de esquerda, que possuem papel importante para a solução de problemas relacionados a desigualdade e pobreza (HUBER E STEPHENS, 2012).

Como lembra Gonçalves (2020), os trabalhos pioneiros no campo da *Partisan Theory* afirmam que “governos adotam políticas macroeconômicas, de modo geral, em consonância com as preferências econômicas objetivas e as preferências subjetivas do seu eleitorado formado por determinadas classes sociais” (HIBBS JR., 1977, p. 1.467, *apud* GONÇALVES, 2020, p. 203). Alguns textos recentes com abordagem empírica como Arretche (2018), Kerstenetsky (2018), Cavalcanti, Vieira e Oliveira (2012) e Gonçalves (2020) se apoiam nessa hipótese para discutir os movimentos distributivos no Brasil e América Latina baseando-se na hipótese supracitada.

O trabalho de Arretche (2018) tem a Constituição de 1988 (CF/1988) como maior vetor explicativo da redistribuição no país desde a redemocratização, colocando em caráter secundário a hipótese da *Partisan Theory* quando se avaliam os governos do PSDB e do PT. A CF/1988 vinculou aposentadorias não contributivas ao valor do salário-mínimo, bem como constitucionalizou os sistemas universais e gratuitos de saúde e educação. Tal vinculação é bastante explorada em diversos trabalhos empíricos que associam o salário-mínimo à distribuição de renda no Brasil nos anos recentes (BRITO, FOGUEL E

² O debate da *Partisan Theory* foi antecedido pela literatura do “Political Business Cycle”.

KERSTENETSKY, 2015; KERSTENETSKY, 2017; SABOIA E HALLACK NETO, 2018).

O principal objetivo do artigo de Cavalcanti, Vieira e Oliveira (2012) é analisar de forma comparada os determinantes, sobretudo de natureza política, do desempenho macroeconômico das nações latino-americanas. O estudo citado aplica regressão múltipla com dados longitudinais de dezoito países latino-americanos entre 1990 e 2010 para investigar os determinantes políticos dos seus resultados sociais, caracterizados pela variação das taxas de alfabetização, renda per capita e expectativa de vida. A linha de pesquisa supracitada tem como premissa da importância do papel da intencionalidade das decisões sobre os resultados, e se baseia na perspectiva de Hibbs Jr. (1977) a qual afirma que os resultados macroeconômicos não são totalmente endógenos, mas, são influenciados em grande medida por escolhas políticas de curto e longo prazo.

Em síntese, os argumentos oriundos da *Partisan Theory* são úteis como referencial analítico para a análise da distribuição de renda num período mais longo, como o delimitado neste trabalho. A ideia básica aqui é identificar se o governo é comprometido (pró) ou não com a distribuição de renda. Nesse sentido, a avaliação das políticas macroeconômicas adotadas e seus impactos sobre a atividade econômica e o mercado de trabalho é indispensável. E, adicionalmente, a consideração da política salarial, devido aos argumentos encontrados na literatura empírica, torna-se não menos importante.

O trabalho de Maciel, Alarcon e Gimenes (2017) apresenta uma ordenação coerente na classificação dos partidos políticos na escala esquerda-centro-direita no Brasil a partir de respostas de especialistas e parlamentares. A partir dessa abordagem é possível sugerir que os governos (coalizões políticas) liderados pelos presidentes eleitos se enquadram no seguinte espectro político-ideológico:

1. Fernando Henrique Cardoso (Partido da Social-Democracia Brasileira – PSDB): centro-direita
2. Luiz Ignacio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT): centro-esquerda
3. Dilma Rousseff (PT): centro-esquerda
4. Michel Temer (Movimento Democrático Brasileiro – MDB): centro-direita
5. Jair Bolsonaro (Partido Liberal – PL): direita

Em termos práticos, para efeitos desse artigo, espera-se que os governos do PT, dentro do espectro mais à esquerda, sejam pró-redistribuição, e os demais, não.

A inspiração nas abordagens supracitadas ajuda a explicar a necessidade de um arcabouço analítico que dê conta dos efeitos das políticas econômicas de modo a contemplarem os resultados ao longo de um mandato governamental (usualmente quatro anos). A abordagem teórico-analítica aqui proposta enfatiza um elemento que, somado ao efeito das políticas macroeconômicas (monetária e fiscal), têm impacto na distribuição pessoal e funcional da renda: a política salarial (valorização do salário-mínimo). Sobre essa

perspectiva o trabalho de Mattos (2005) é elucidativo, que aponta uma explicação histórica para a elevada concentração da parcela do capital no Brasil:

A possibilidade de remunerar uma parcela significativa de sua mão-de-obra com salários relativamente reduzidos permite aos principais e mais dinâmicos setores capitalistas da economia brasileira o pagamento de elevada remuneração a alguns segmentos de sua estrutura ocupacional sem que sejam deprimidas as suas margens de lucro – favorecendo, portanto, a concentração funcional da renda. (MATTOS, 2005, p. 138)

Nesse sentido, o antídoto contra essa concentração de renda passa por uma decisão de cunho político: a política de valorização do salário-mínimo. Conclui Mattos (2005), em sua explicação dos motivos que levavam a elevada concentração funcional da renda:

Em suma, os fatores estruturais da economia brasileira, aliados à **opção política** de impedir, por exemplo, que o Estado brasileiro patrocinasse uma ampla recuperação do valor real do salário-mínimo nacional nos anos de maior prosperidade (notadamente na época do “milagre brasileiro”, quando se ampliou a dispersão salarial, em um momento de supressão das liberdades políticas e sindicais), fizeram com que se conformasse uma estrutura de rendimentos acentuadamente desigual, em um mercado de trabalho pouco estruturado em sua base e excessivamente flexível. (MATTOS, 2005: p. 138, grifo nosso)

Uma consequência da política de valorização do salário-mínimo captada pela literatura é sua consequência política sobre os rendimentos do setor informal, conhecida como efeito farol, e sobre os demais rendimentos do trabalho. O salário-mínimo tem tanto um impacto direto nos rendimentos iguais ao piso como indireto, por ser uma referência utilizada nas negociações salariais. O efeito farol foi relatado originalmente por Baltar e Souza (1979). Tais autores apontam evidências de que a taxa de salários da economia era determinada pela taxa de reajuste do salário-mínimo.

Vários estudos sobre desigualdade têm apontado a evidência do efeito farol nos anos recentes. Segundo Saboia e Hallak Neto (2018) a elevação real do salário-mínimo no período 2004/2013 influenciou positivamente a variação da massa de rendimentos, que cresceu em proporção superior ao aumento do PIB, ocasionando a elevação de seu peso na DFR. E acrescentam que os resultados para os empregados sem carteira assinada são surpreendentes, “apresentando elasticidades próximas à unidade, com pequena queda nos níveis mais elevados. A elasticidade média atinge 0,95. Isso confirma o efeito “farol” do salário-mínimo para esses trabalhadores informais, podendo ser explicado também pelos baixos níveis salariais dos empregados sem carteira assinada” (SABOIA E HALLAK NETO, 2018, p. 269).

Neste trabalho será utilizada uma versão adaptada que relaciona o salário-mínimo com os rendimentos reais do trabalho, que incluem o setor informal. A ideia é que essa abordagem capta melhor o possível impacto redistributivo do salário-mínimo, tal como evidenciado no trabalho de Corseuil, Foguel e Hecksher (2015), que encontra um coeficiente de impacto positivo do salário-mínimo sobre o rendimento médio das famílias.

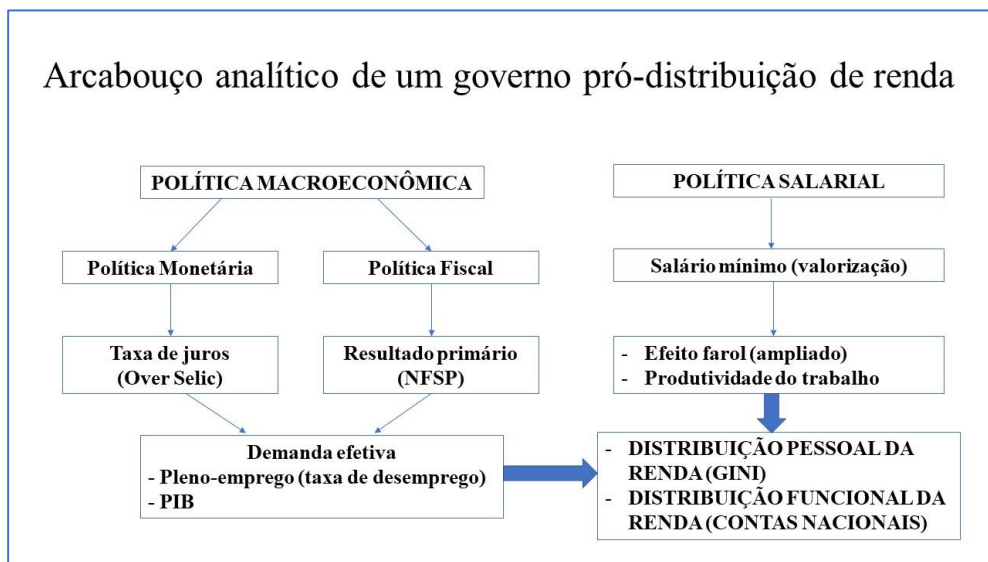
De maneira simplificada, o que se captará aqui é um efeito farol ampliado: como a valorização do salário-mínimo afeta o rendimento médio real, impactando positivamente a DPR e a DFR. Ainda assim vale ressaltar que o uso do indicador de efeito farol ampliado aqui não é feito com uso de rigor econométrico, mas apenas apresentado como uma possível tendência a ser testada *a posteriori*. O trabalho de Medeiros (2015, p. 269) reconhece a dificuldade de captação do efeito farol: “Efeitos de espalhamento e de compressão das diferenças salariais decorrente de um aumento do mínimo foram amplamente reconhecidos, mas não suficientemente explicados de forma articulada com o padrão de crescimento”.

Bastos (2012) lista uma série de variáveis que podem afetar a distribuição funcional da renda, de acordo com a revisão da literatura. Da lista apresentada pelo autor as variáveis de impacto distributivo de interesse para o arcabouço analítico simplificado deste trabalho foram selecionadas as seguintes variáveis que são impactadas de acordo com a prioridade de política econômica dos diferentes governos:

- **Produto Interno Bruto (PIB):** o crescimento do PIB tem impactos positivos sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, sobre a DPR e DFR. Aqui lembra Mattos (2005) que existe uma grande parcela de mão-de-obra excedente de baixa qualificação que pode ser mobilizada pelo capital nos seus momentos de expansão e desmobilizada sem maiores ônus nas fases descendentes do ciclo econômico;
- **Juros:** impacta diretamente os detentores de ativos financeiros e tem relação negativa com o investimento e a demanda agregada. Um aumento da taxa de juros tende a concentrar a renda e a redução desconcentrar.
- **Emprego:** o crescimento do emprego/ redução do desemprego afeta a DFR via emprego formal (remuneração dos empregados) e, em menor escala, o RMB.
- **Salário real:** a valorização do salário-mínimo tem conseqüências positivas no rendimento real (efeito farol) e afeta a DPR e DFR.

À guisa de oferecer um arcabouço analítico simples para interpretar a distribuição de renda do Brasil de 2000 a 2020, busca-se analisar o impacto de duas políticas que, adotadas em conjunto, cooperam para a redução da DPR e da DFR: políticas de promoção do mercado de trabalho/ pleno-emprego (monetárias e fiscais) e a política de valorização do salário-mínimo (e o conseqüente “efeito farol” sobre os rendimentos do setor informal).

A partir da revisão da literatura sobre a distribuição de renda (pessoal e funcional) e a admissão da hipótese da *Partisan Theory*, propõe-se um arcabouço simplificado (não inclui as políticas sociais e de transferência de renda, dentre outros fatores) que pode ser visualizado na Figura 1:

Figura 1: Arcabouço analítico para governos pró-distribuição de renda

Fonte: Elaboração própria.

Um governo **pró-distribuição de renda** (traduzido na melhora na DPR e DFR) busca adotar as seguintes políticas:

1. **Políticas macroeconômicas expansionistas:** o objetivo é a obtenção do pleno-emprego. O efeito é o crescimento do PIB e a melhora dos indicadores de emprego/ocupação, cuja consequência é impactar positivamente a DPR e DFR.
2. **Política de valorização salarial:** o impacto do aumento do salário-mínimo se alastra para os demais rendimentos do trabalho, impactando positivamente a DPR e a DFR.

Pela hipótese do *Partisan Theory* espera-se, a partir do arcabouço analítico concebido, que os mandatos de Luiz Ignacio Lula da Silva e Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (centro-esquerda) se enquadrem como pró-redistribuição e os demais, Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer (centro-direita) e Jair Bolsonaro (direita), não.

2. Material e métodos

O arcabouço teórico-analítico pressupõe a análise da distribuição de renda por cortes de período que contemplem um mandato presidencial (*Partisan Theory*). Nesse sentido, o percurso metodológico contempla a análise das políticas governamentais que

tenham efeito sobre as principais categorias que impactam a redistribuição de renda do país. A opção deste trabalho é por analisar os dados das séries temporais ao longo de cada governo (primeiro a último dia) e estabelecer séries de tendência para os dados mensais. Um governo completo, caso de Lula 1, Lula 2 e Dilma 1, possui 48 observações.

A intenção da análise de séries temporais é identificar padrões não aleatórios. No caso das variáveis de interesse deste estudo, apresentadas no arcabouço analítico, tais padrões têm o poder de impactar a distribuição de renda do país. Nesse sentido o objetivo aqui é justamente avaliar o comportamento médio ao longo do mandato presidencial para avaliar como os distintos governos agem em relação às políticas que impactam a redistribuição de renda no país. Um mandato presidencial no Brasil dura quatro anos, mas em função do corte temporal e do acesso aos dados não há homogeneidade na construção das séries temporais. Ademais, no caso do Brasil, ainda se adiciona a questão do *impeachment* e a consequente interrupção do segundo mandato de Dilma Rousseff em agosto de 2016.

Como se trata de uma análise simples de séries temporais, a opção foi pela construção das linhas de tendência que apontam, de um lado, o perfil das políticas macroeconômicas adotadas no período (expansionistas ou contracionistas) e seus resultados sobre a atividade econômica (PIB e desemprego/ desocupação). Apontam, adicionalmente, os efeitos da política de salário-mínimo sobre os demais rendimentos reais do trabalho (efeito farol ampliado). Por fim, busca-se visualizar o possível impacto das variáveis supracitadas sobre a distribuição pessoal da renda (DPR) – captada pelo coeficiente de Gini e sobre a distribuição funcional da renda (DFR) explicitada pela relação remuneração/ PIB.

As políticas macroeconômicas serão captadas pelas seguintes variáveis:

1. **Política fiscal:** análise dos dados mensais do resultado primário real (indexado ao IPCA) para identificar se a política fiscal foi expansionista ou contracionista ao longo do período do governo. Os dados são retirados das séries temporais disponibilizadas no portal da transparência da Receita Federal (Tesouro Transparente)³.
2. **Política monetária:** análise dos dados da taxa Over Selic (acumulada no mês mensal) para identificar se houve contração ou expansão monetária e seus respectivos impactos sobre a taxa de juros da economia. Os dados são disponibilizados pelas Séries Temporais do Banco Central do Brasil⁴.

Os dados econômicos de interesse que refletem os impactos das políticas monetária e fiscal são associados à atividade econômica (PIB) e ao mercado de trabalho (taxa de desemprego/ desocupação). Os dados do PIB seriam facilmente obtidos pelas Contas

³ <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-do-tesouro-nacional>.

⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>.

Nacionais (base 2010) e contemplam todo o período de análise. Porém, são dados trimestrais e a série temporal é construída em termos mensais. Para resolver esse problema recorreu-se aos dados das “Séries Institucionais da FGV” no portal FGV Dados⁵. O trabalho utiliza o “Índice de volume mensal - PIB a preços de mercado”.

Os dados sobre mercado de trabalho, no entanto, requerem atenção devido às mudanças metodológicas nas estatísticas sobre emprego no período de análise. Por conta de tais mudanças serão utilizadas três pesquisas distintas, a saber:

- Pesquisa Mensal de Emprego (PME antiga) antes de 2002: governo FHC 2;
- Pesquisa Mensal de Emprego (PME) após 2002: governos Lula 1, Lula 2 e Dilma 1;
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), após 2012: governos Dilma II, Temer e Bolsonaro.

As informações sobre o rendimento real do trabalho são oriundas das seguintes séries:

- Pesquisa Mensal de Emprego (PME antiga): Massa de rendimentos do trabalho principal - índice (jul. 1994 = 100) – até 2002.
- Pesquisa Mensal de Emprego (PME): Rendimento médio real efetivo - pessoas ocupadas - RMs – (R\$)
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (IBGE/PNAD Contínua): Rendimento real médio de todos os trabalhos efetivos mensais - R\$ Penúltimo mês da série.

Em que pesem as diferenças metodológicas, elas são atenuadas pelo uso da linha de tendência nas séries temporais. Nesse sentido, não há preocupação com o nível de desemprego/ desocupação, mas como ele se move ao longo do tempo. O mesmo problema, porém, de natureza distinta, ocorre nos cálculos para a obtenção do coeficiente de Gini, com vistas ao entendimento dos movimentos na distribuição pessoal da renda. Para tal, serão usadas as séries da PNAD “antiga” para os cálculos até 2014 (dados do IPEADATA) e as séries da PNAD Contínua para o período de 2015 a 2020 (dados de Salata e Ribeiro, 2022). Os números refletem o coeficiente de Gini a partir dos dados da renda domiciliar per capita, incluindo, portanto, os efeitos das transferências de renda sobre a desigualdade.

A série temporal de salário-mínimo real R\$ (do último mês) é apresentada no IPEADATA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - GAC12_SALMINRE12 -). Tendo as informações sobre a tendência do salário real e dos rendimentos reais é possível sugerir a existência ou não do efeito farol descrito na literatura.

O cálculo da distribuição funcional da renda é extraído da desagregação da conta de geração renda disponibilizada pelos dados das Contas Nacionais, conforme a Tabela 1:

⁵ Veja em: <https://extra-ibre.fgv.br/IBRE/sitefgvdados/consulta.aspx>.

Tabela 1: Componentes da distribuição funcional da renda

Produto interno bruto
Remuneração dos empregados
Residentes
Não residentes
Impostos sobre a produção e a importação (1)
Subsídios à produção
Excedente operacional bruto e rendimento misto bruto
Rendimento misto bruto
Excedente operacional bruto

Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais.

Como lembram Hallack Neto e Saboia (2014), a conta de geração da renda mostra como o valor adicionado é distribuído entre as rendas primárias que são atribuídas aos agentes que participam diretamente da produção. O valor adicionado é repartido entre: a remuneração dos empregados, que compete ao trabalho despendido pelos assalariados; os impostos sobre a produção líquidos de subsídios, que o Governo deduz da produção; e o excedente operacional ou o rendimento misto, que remunera os ativos utilizados pelas unidades empresariais ou pelas famílias produtoras.

A série vigente das contas nacionais possui referência no ano 2010 e é retrapolada (projeção para trás) até o ano 2000. Os resultados da ótica da renda estão disponíveis na série histórica publicada pelo IBGE sob a nova referência do SCN para a economia brasileira de 2000 a 2020. Esta nova série, fundamentada na mais recente revisão do manual internacional de contas nacionais, o SNA-2008, possui referência no ano 2010 e foi divulgada pelo IBGE em 2022.

Como a série das contas nacionais com base em 2010 se inicia no ano de 2000, isso inviabiliza a análise do primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. O último ano da série disponibilizada em novembro de 2022 é 2020. Com efeito, apenas os dois primeiros anos do governo de Jair Messias Bolsonaro são analisados. A partir da desagregação da conta da renda é possível construir o gráfico da distribuição funcional da renda no período. Já a distribuição pessoal da renda é captada pelo coeficiente de Gini, cujo cálculo da série, baseada na renda familiar domiciliar per capita, é apresentado no IPEADATA e em seus boletins de conjuntura.

A análise dos governos obedece a seguinte demarcação temporal:

1. Fernando Henrique Cardoso 2 (FHC 2), centro-direita: 2000-2002
2. Luiz Ignacio Lula da Silva 1 (Lula 1), centro-esquerda: 2003-2006
3. Luiz Ignacio Lula da Silva 2 (Lula 2), centro-esquerda: 2007-2010
4. Dilma Rousseff 1 (Dilma 1), centro-esquerda: 2011-2014

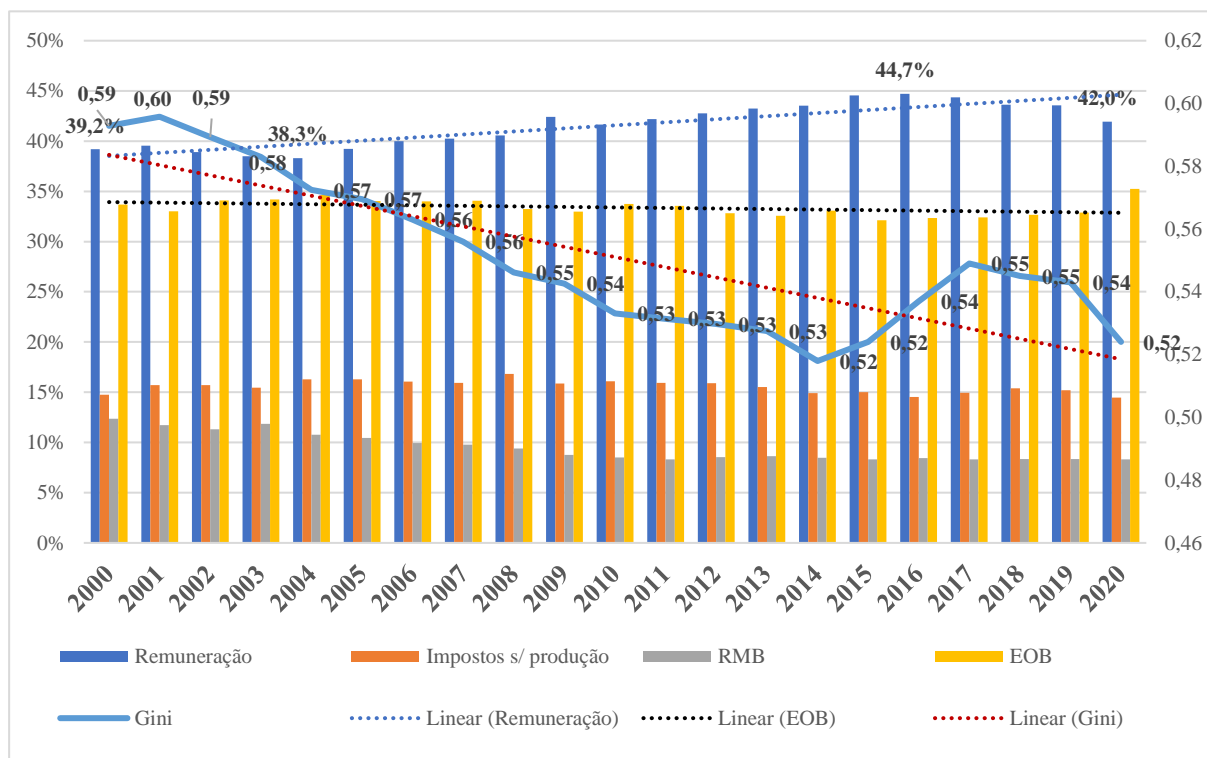
5. Dilma Rousseff 2 (Dilma 2), centro-esquerda: 2014 a agosto de 2016
6. Michel Temer (Temer), centro-direita: setembro de 2016 a 2018
7. Jair Messias Bolsonaro (Bolsonaro), direita: 2019-2020

O resultado da análise das séries temporais será apresentado numa figura que aglutina quatro gráficos, com as seguintes unidades de medida, expressos da seguinte maneira:

- Gráfico 1: Política Monetária (PM) – Over Selic (%) e Política Fiscal (PF) – Necessidade de Financiamento do Setor Público primário (NFSP) – R\$ milhões (apenas governo FHC 2) e (%/PIB)
- Gráfico 2: Produto Interno Bruto (PIB) - índice de volume mensal – e Desemprego/desocupação (%)
- Gráfico 3: Efeito farol – salário-mínimo real (R\$) e rendimento real (R\$)
- Gráfico 4: Distribuição Pessoal da Renda (DPR), (Índice entre 0 e 1) e Distribuição Funcional da Renda (DFR), (%/PIB)

3. Resultados

Segundo Mattos (2005), o contexto que precedia os anos 2000 mostrava que a participação dos rendimentos do trabalho na renda total gerada na economia brasileira vinha decaindo nas últimas décadas, atingindo proporções inferiores inclusive às de países de nível de renda per capita e grau de desenvolvimento econômico semelhantes. A reversão se inicia em 2004, ano tido como referência para a inflexão da distribuição funcional da renda no Brasil (HALLAK NETO E SABOIA, 2014). Já Medeiros (2015) evidencia que a elevada expansão do trabalho assalariado formal e o persistente aumento do salário-mínimo real estão reconhecidamente na base da redução da pobreza e das desigualdades nas rendas do trabalho observadas nos últimos anos na economia brasileira. Fato é que a partir dos anos 2000 houve um evidente experimento redistributivo no país. Os resultados da distribuição de renda do Brasil estão apresentados no gráfico 1.

Gráfico 1: Distribuição Pessoal e Funcional da Renda. Brasil (2000-2020)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE.

A análise do período de 2000 a 2020 aponta tendência de melhora na DPR e na DFR. Do ponto de vista pessoal, o coeficiente de Gini mostra forte tendência de queda que é contínua de 2001 a 2014, sendo revertida a partir de 2015. A exceção fica por conta do ano de 2020, período mais agudo da pandemia de COVID-19, no qual houve uma forte política de transferência de renda com o auxílio emergencial. Já em relação à DFR o ponto de inflexão de melhora distributiva é o ano de 2004 tendo um resultado, no fim da série, positivo, embora com clara tendência de reversão dos ganhos redistributivos captados pela DFR a partir de 2016. Há uma tendência clara de ganhos de participação das remunerações no PIB, passando de 38,3% em 2004 para 44,7% em 2016. A tendência do EOB é de estabilidade, como ligeira queda no período, reforçando a tendência à distribuição de renda em favor dos trabalhadores no período. O ano de 2020, no entanto, apresenta forte retração das remunerações no PIB, sugerindo que a cota de sacrifício da pandemia recaiu mais fortemente sobre os trabalhadores.

Como será visto adiante, partir do governo de Lula 1 foi estabelecida uma política de valorização do salário-mínimo, pactuada de forma a garantir o reajuste inflacionário do

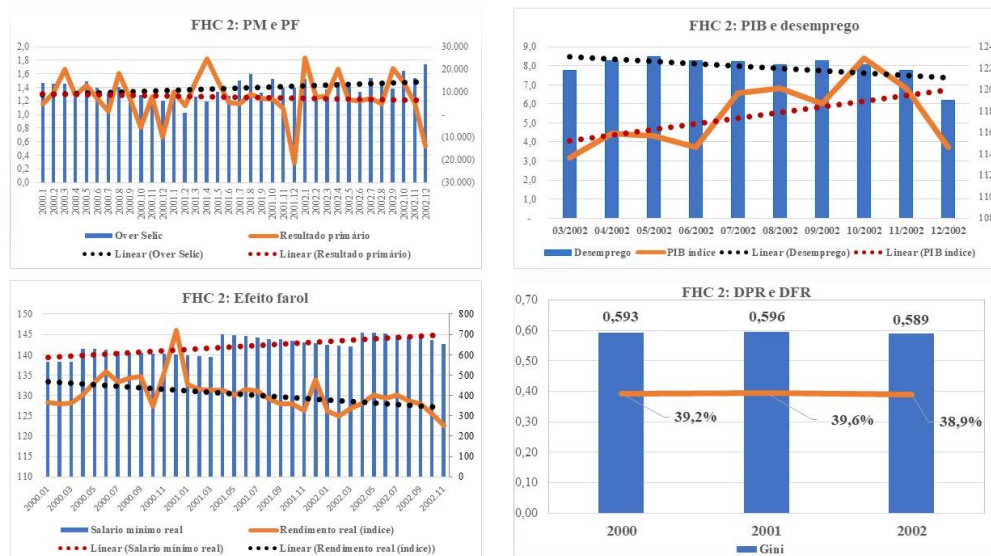
ano anterior somado ao percentual de crescimento real do PIB de dois anos prévios, elevando a capacidade dos gastos das famílias. Além disso, já no segundo mandato de Lula há uma inflexão na política macroeconômica como resposta à crise financeira de 2008, seguida pelo governo Dilma 1. A partir do governo de Dilma 2 há uma reversão da política econômica, bem como a deterioração crescente da atividade econômica e do mercado de trabalho, com resultados negativos nos indicadores de DPR e DFR.

Nesse sentido, é fundamental o escrutínio tanto das ações de políticas econômicas, como os seus resultados sobre a atividade econômica e mercado de trabalho para o entendimento mais aprofundado dos movimentos redistributivos no Brasil. A aplicação da abordagem teórico-analítica aqui proposta – centrada na análise de um mandato governamental – propõe-se a oferecer tal investigação.

3.1. FHC 2 (2000-2002)

O período de interesse para o presente trabalho tem início no ano 2000, que corresponde ao segundo ano do segundo mandato (1999-2002) de FHC, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), considerado de centro-direita no espectro político brasileiro. Assim, trata-se de um governo de continuidade, de modo que cabe fazer uma breve contextualização a respeito dos anos anteriores da gestão. Conforme explica Sampaio (2018), os anos 1990 foram essencialmente regidos pela adoção de medidas neoliberais, consolidadas pelo governo de FHC. O autor explica que o governo em questão foi responsável pela consolidação de medidas voltadas para uma rápida abertura comercial, acompanhada de privatizações de empresas estatais manufatureiras, redução do poder de barganha da classe trabalhadora, e aumento da influência do capital estrangeiro no processo decisório de políticas econômicas e sociais no Brasil. Os indicadores que impactam a distribuição de renda do governo FHC 2 são apresentados na Figura 2:

Figura 2: Indicadores selecionados para o governo FHC 2 (2000-2002)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

A análise dos resultados sobre a atividade econômica e mercado de trabalho, devido à ausência de séries mensais, requer muita cautela por se tratar de apenas 10 observações. Elas não necessariamente apresentam a tendência dos resultados das políticas das demais séries que se iniciam em 2000. Há uma tendência de crescimento do PIB e redução da taxa de desemprego.

O resultado apontado acima parece ser refutado pela série mais longa que busca identificar a existência de um efeito farol. Em que pese exista uma tendência de crescimento real do salário-mínimo há uma redução no rendimento real. Esses dados parecem incompatíveis com os resultados do primeiro gráfico da figura. Os resultados redistributivos são muito tímidos, quase estáveis. Há uma ligeira redução do coeficiente de Gini, mantido em patamares elevadíssimos, e uma quase estabilidade na DFR. Não é possível qualificar o governo FHC 2 como pró-distribuição.

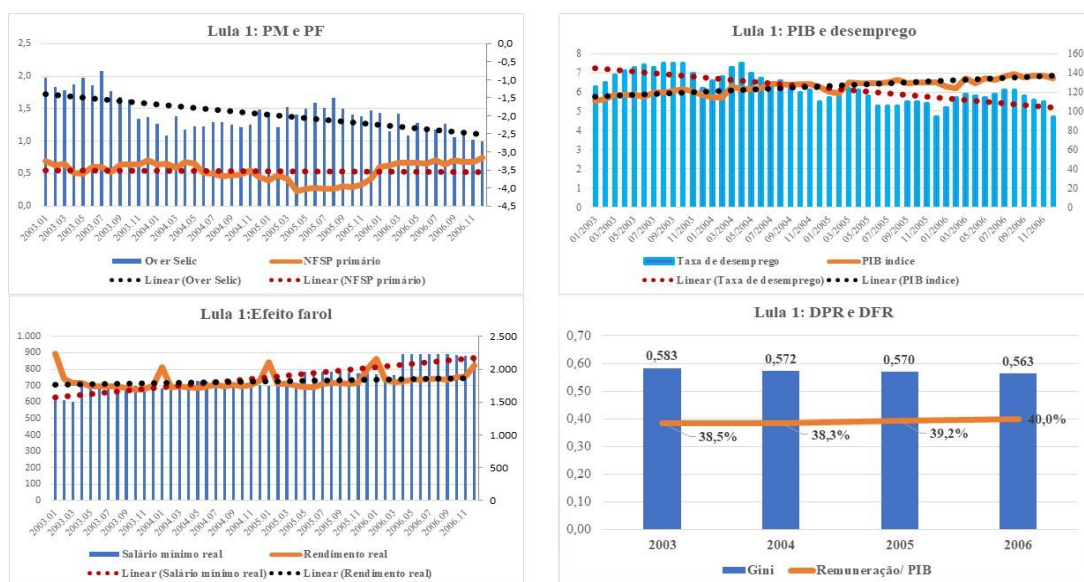
3.2. Lula 1 (2003-2006)

Sampaio (2018) menciona que, às vésperas do início do mandato de Lula, houve apreensão entre economistas e investidores a respeito da gestão econômica de um governo de esquerda, inédito no Brasil. Lula, eleito pelo Partido dos Trabalhadores, deu grande destaque à pauta redistributiva e aos direitos dos trabalhadores em sua proposta de governo.

Todavia, as expectativas ao novo governo foram revertidas com relativa rapidez, o que para alguns autores sugeriu que o primeiro mandato de Lula foi uma ode à estabilização.

Conforme explica Lopreato (2006), ao aceitar como principal estratégia para o desenvolvimento brasileiro a integração da economia nacional à globalização, o governo Lula decidiu dar continuidade ao modelo de FHC do tripé macroeconômico e foi relativamente conservador na economia. No que tange as metas do tripé macroeconômico, o primeiro mandato de Lula obteve contínuos e crescentes superávits, mesmo com metas mais altas do que as anteriores e com um aumento nas importações, e a inflação manteve-se dentro da meta (FEIL, 2014). Os indicadores referentes ao governo Lula 1 são apresentados na figura 3:

Figura 3: Indicadores selecionados para o governo Lula 1 (2003-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

A tendência apontada para a política monetária no governo Lula 1 é de afrouxamento ao longo do tempo, ainda que com um pequeno período de reversão no ano de 2005, período que coincide com a redução da NFSP primário, que caracteriza uma política fiscal mais austera. A política fiscal de todo o período do governo Lula 1 tem uma tendência a estabilidade em torno da obtenção de superávits primários (NFSP negativa) em torno de 3% a 3,5% do PIB ao mês. Em relação ao movimento cíclico da atividade econômica o resultado aponta um aquecimento que se refletiu na melhora do PIB e na redução da taxa de desemprego, com tendências bem claras no período analisado.

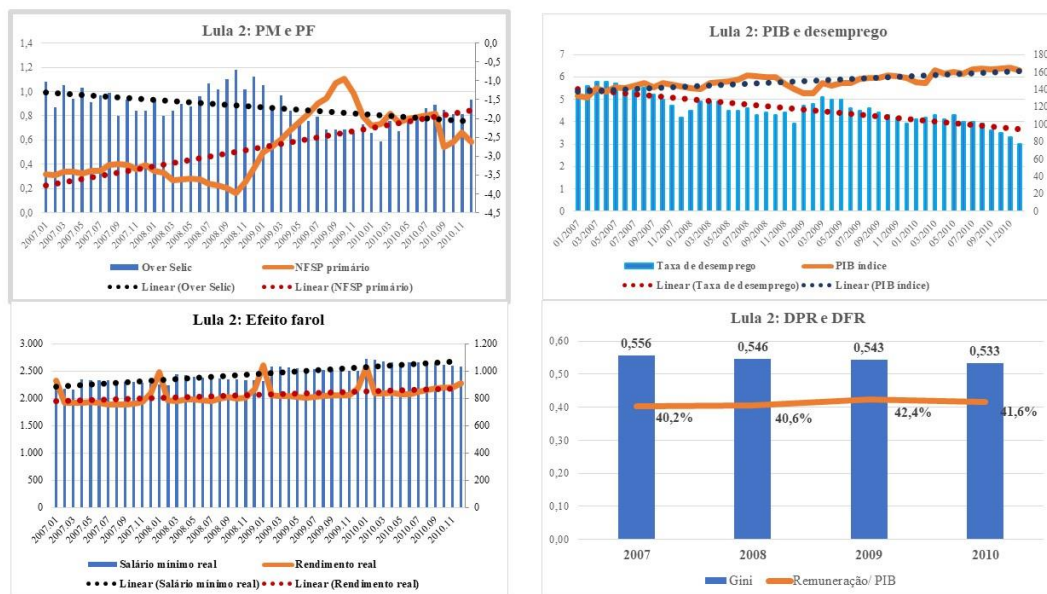
Observa-se também, ainda que de maneira tímida, o efeito farol no governo Lula 1. A tendência de crescimento real do salário-mínimo é evidente, já a referente aos rendimentos reais é suave. Ainda assim esse resultado é coerente com o encontrado por Foguel, Ramos e Carneiro (2015). O efeito sobre os rendimentos reais da população foi positivo. A combinação da melhora das condições de renda e emprego ajudam a explicar a redução do coeficiente de Gini e o aumento da participação da remuneração dos empregados no PIB, indicando melhora na distribuição pessoal e funcional da renda no período. É possível enquadrar o governo Lula 1 como pró-distribuição.

3.3. Lula 2 (2007-2010)

Em seu segundo mandato Lula se afastou do tripé macroeconômico e adotou outra política econômica. Curado (2011, p. 97) observa que “os resultados fiscais verificados a partir do final do ano de 2008 devem ser interpretados no contexto de promoção de uma política fiscal anticíclica - dada a retração do nível de demanda privada, sobretudo dos investimentos privados”. Na mesma linha, Lima e Deus (2013) identificam que, como reflexo da crise do *subprime* de 2008 o governo se viu pressionado a tomar medidas de expansão da liquidez, políticas macroeconômicas expansionistas e controle do câmbio.

Os indicadores do governo Lula 2 estão expressos na figura 4.

Figura 4: Indicadores selecionados para o governo Lula 2 (2003-2006)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

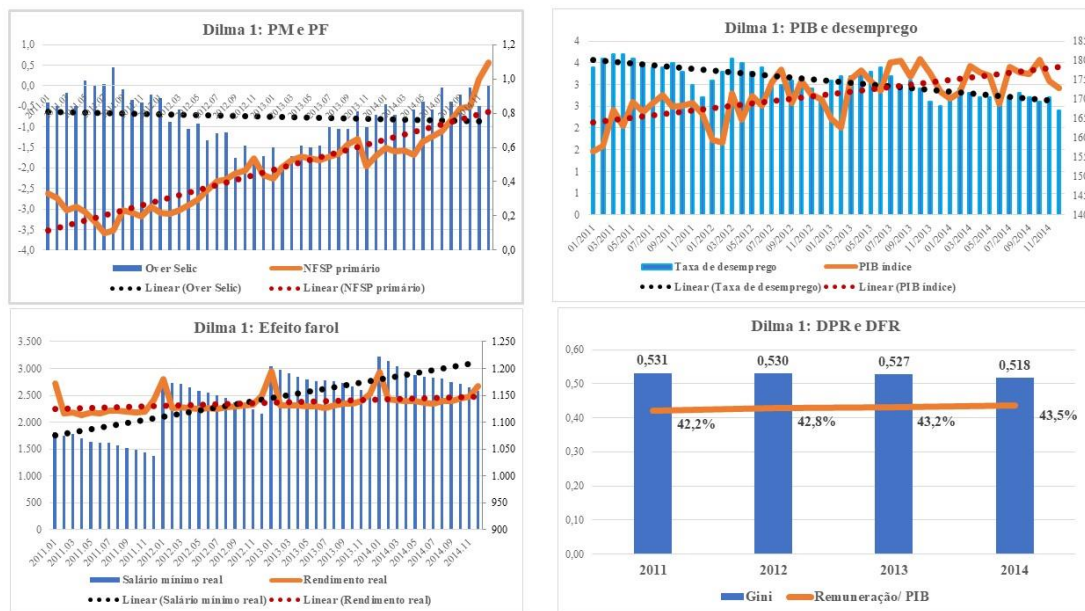
O governo Lula 2 seguiu com a tendência de expansão monetária e a redução da taxa de juros. A exceção se dá no período mais agudo da crise internacional no segundo semestre de 2008, coincidindo com o maior momento de austeridade fiscal. A política fiscal, no entanto, sofre grande inflexão no final de 2008 com o forte aumento da NFSP primário e a redução dos superávits. A tendência da política fiscal para o período como um todo é de forte expansão. No fim do período volta-se a estabilidade fiscal, mas com superávits menores que no início do governo. Em termos de impacto na atividade econômica a tendência crescimento do PIB e uma tendência ainda maior de redução do desemprego.

Evidencia-se também a existência de efeito farol no governo Lula 2, com o contínuo crescimento real do salário-mínimo o crescimento, ainda que ligeiramente menor, dos rendimentos reais. Tal como no governo Lula 1, a sequência do governo de Lula apresentou uma redução do coeficiente de Gini e um aumento da parcela das remunerações no PIB, indicando um movimento redistributivo tanto do ponto de vista pessoal, como do funcional. O governo Lula 2 pode ser definido como pró-distribuição.

3.4. Dilma 1 (2011-2014)

Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, sucedeu a Lula, governando o país entre 2011 e 2014, período correspondente ao seu primeiro mandato. O governo de Dilma foi marcado pelo fim da era de ouro de acordo com Serrano e Summa (2018). Segundo os autores o primeiro governo Dilma foi marcado pela desaceleração do crescimento da demanda efetiva, evidenciando a saturação do modelo de estímulo ao consumo do mercado interno adotado por Lula. Durante este período, Dilma adota uma política econômica conhecida como Nova Matriz Econômica. Assim, abandona a direção anterior de estimular diretamente a expansão do mercado interno, passando a fazer políticas para tentar incentivar o investimento privado e as exportações. Este conjunto de medidas para beneficiar o setor privado acabou incorrendo no aumento dos gastos públicos e no controle inflacionário por preços monitorados (CONTRI, 2014). Os indicadores do governo Dilma 1 estão consolidados na figura 5:

Figura 5: Indicadores selecionados para o governo Dilma 1 (2011-2014)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

O primeiro mandato de Dilma Rousseff apontou ligeira tendência para a expansão monetária, com leve tendência a queda da taxa de juros. Após um longo período de queda há uma inflexão na política monetária em 2013. Já a política fiscal é fortemente expansionista, com a reversão de superávits primários de mais de 3% do PIB para a situação de déficits primários (NFSP primário positivo). Como resultado a atividade econômica teve tendência de aumento do PIB e a taxa de desemprego seguiu tendência de queda em direção a uma situação próxima do pleno-emprego.

O salário-mínimo no período teve forte tendência de valorização real e isso se refletiu em todos os rendimentos do trabalho sugerindo, mais uma vez, a existência de um efeito farol (FOGUEL, RAMOS E CARNEIRO, 2015). A combinação dos resultados apresentados se refletiu na contínua melhora dos indicadores de distribuição de renda pessoal e funcional, com a queda do coeficiente de Gini e o crescimento da parcela da remuneração no PIB, que se aproximou de seu máximo na série analisada de 2000 a 2020. O governo Dilma 1 é claramente pró-distribuição.

3.5. Dilma 2 (2015 a agosto de 2016)

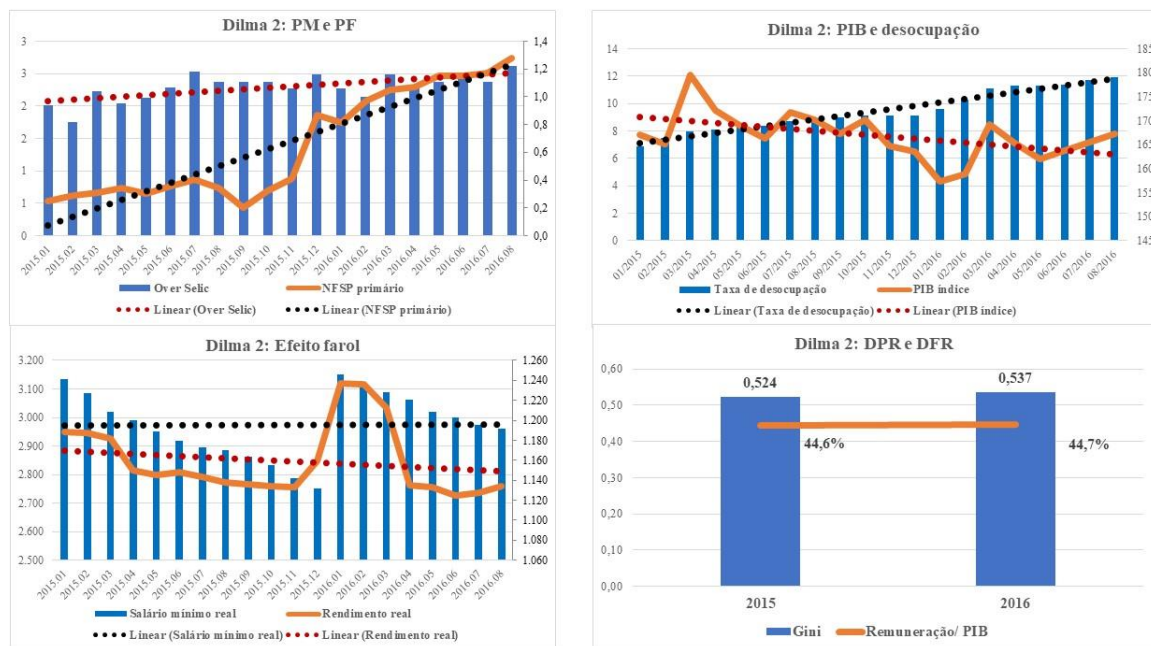
A avaliação dos Governos de Dilma Rousseff merece uma ressalva pelo seu contexto econômico e histórico-político peculiar, o que está por trás da guinada na política econômica do Governo Dilma II, interrompido antes da metade do mandato. Carleial (2015, p. 209) assevera que a tentativa de continuar com as políticas anticíclicas num contexto de queda das demandas externa e interna e de ausência de respostas dos investimentos privados no primeiro governo “selou” a necessidade de um ajuste neoliberal no Governo Dilma II. Em suas palavras:

O estopim para a decisão de implementar o ajuste neoliberal parece ter sido a confirmação de um déficit de 0,6% do PIB brasileiro, em 2014, após 17 anos de superávits consecutivos. Como não é possível separar economia da política, atribuímos algum peso também à reação de inconformismo do grupo derrotado que passou a ameaçar a presidenta reeleita com um possível impedimento. Assim, a adoção do ajuste neoliberal parece ter sido também uma tentativa de ser “aceita” pelo grupo político derrotado e seus eleitores frustrados. (CARLEIAL, 2015, p. 201-202).

No entanto, os efeitos do ajuste impactaram negativamente a economia e frearam o movimento redistributivo observado nos anos anteriores. As condições políticas continuaram se deteriorando e o Governo Dilma II foi interrompido no dia 30 de agosto de 2016 com a aprovação o processo de *impeachment* no Congresso Nacional.

No final do primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), a economia enfrentava baixo ritmo de crescimento, um quadro de inflação acima do centro da meta, fragilização dos indicadores fiscais, desequilíbrio externo e instabilidade política. O segundo mandato de Dilma Rousseff foi interrompido no dia 31/8/2016, de modo que a série temporal analisada é de 20 observações (janeiro de 2015 a agosto de 2016). Os dados estão na Figura 6:

Figura 6: Indicadores selecionados para o governo Dilma 2



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

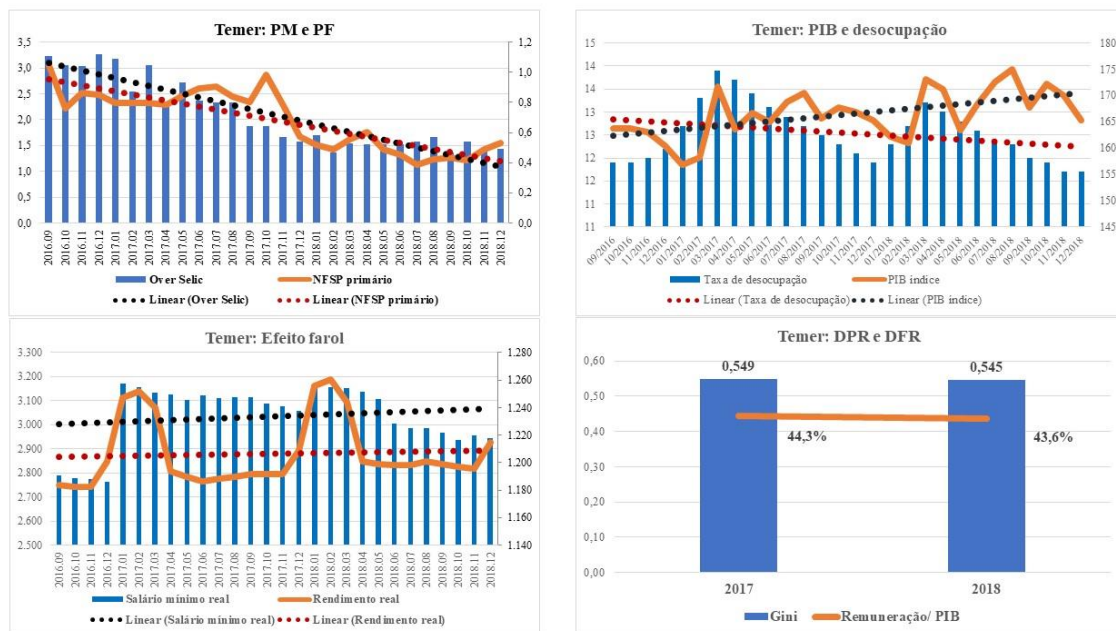
Após três governos com tendência ao afrouxamento monetário, o governo Dilma 2 apresentou tendência de contração monetária e aumento da taxa de juros. Do ponto de vista fiscal, no entanto, seguiu em forte trajetória expansionista, com ampliação do déficit primário e consequente aumento da NFSP. Os resultados para a atividade econômica foram muito negativos, com forte retração do PIB e a rápida ampliação da taxa de desocupação, movimento ininterrupto desde meados de 2015.

Os resultados negativos na atividade econômica e no mercado de trabalho claramente impediram a existência de um efeito farol. Apesar da ligeira tendência de valorização real do salário-mínimo no período, houve uma tendência acentuada de redução do poder de compra dos rendimentos médios da população. Pela primeira vez, após três mandatos, houve piora no coeficiente de Gini. Já a DFR apresenta uma estabilidade. Não é possível identificar o governo Dilma 2 como pró-distribuição.

3.6. Temer (setembro de 2016 a 2018)

O governo iniciado em setembro de 2016 por Michel Temer lança seu primeiro programa de governo chamado de “Uma Ponte para o Futuro”, que apontava para um maior ajuste fiscal, a ser impulsionado por “flexibilizações de leis trabalhistas, o fim da obrigatoriedade dos gastos com saúde e educação e a desindexação dos benefícios previdenciários ao salário-mínimo, de acordo com Carvalho (2018). O período foi marcado por reformas estruturantes aprovadas pelo congresso nacional, como a reforma trabalhista, PEC do teto dos gastos públicos, reforma da previdência, lei das terceirizações, dentre outros. Os indicadores estão expressos na figura 7:

Figura 7: Indicadores selecionados para o governo Temer



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

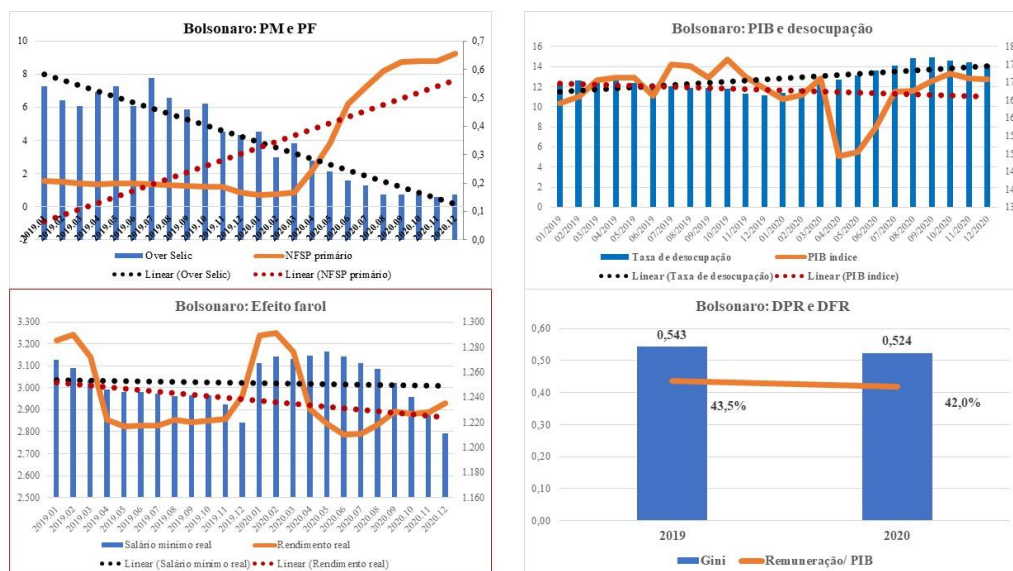
A política monetária do governo Temer apresentou forte tendência expansionista, com uma acelerada redução da taxa de juros. Ao mesmo tempo, foi acompanhada por uma política fiscal contracionista, cujo resultado foi a redução da NFSP primário, praticamente eliminando os déficits primários que vinham em trajetória crescente desde o primeiro governo Dilma. O PIB, ainda que em nível baixo, apresentou tendência de crescimento no período, bem como a taxa de desocupação apresentou suave trajetória de queda, indicando leve alívio no mercado de trabalho.

O salário-mínimo real apresentou leve tendência de crescimento, irradiando parte de seus efeitos para os demais rendimentos do trabalho. Há uma ligeira evidência de efeito farol no período. A literatura reconhece o efeito da forte desinflação no período como elemento importante para explicar a recuperação do poder de compra dos salários e rendimentos. A desigualdade de renda pessoal, captada pelo coeficiente de Gini, aponta uma estabilidade. Já a DFR aponta uma piora, com a primeira reversão do indicador remuneração/ PIB desde meados dos anos 2000. Não é possível identificar o governo Temer como pró-distribuição.

3.7. Bolsonaro (2019-2020)

Ainda que se questione a legitimidade do Governo Temer, não é exagero afirmar que Jair Bolsonaro assumiu um Brasil com a economia estável com juros em trajetória de redução e a estabilização do cenário fiscal. Iniciativas como a Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, a Reforma Trabalhista e a Lei da Terceirização trouxeram rápida resposta para o problema da inflação e retomaram paulatinamente os investimentos. O período em análise aqui sofre uma profunda inflexão por conta da pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19), a partir de março de 2020. Até então se observava uma manutenção das políticas macroeconômicas do governo Temer. Os indicadores selecionados do governo Bolsonaro são apresentados na figura 8:

Figura 8: Indicadores selecionados para o governo Bolsonaro (2019-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados selecionados (IBGE, FGV Dados, IPEADATA).

A análise das séries temporais e as tendências de política econômica do governo Bolsonaro deve ser feita com cautela, pois a partir de março de 2020 se iniciam os efeitos da pandemia de COVID-19 no país. Houve uma clara inflexão da política fiscal no mês de abril de 2020 e uma continuidade da tendência de afrouxamento monetário até o fim do período. As curvas de tendência das políticas econômicas mostram fortes movimentos que se traduziram em resultados que atenuaram os efeitos negativos da crise sanitária. A taxa de desocupação apresentou tendência de aumento no período e o PIB uma tendência de queda.

Pela primeira vez em todo o período analisado no estudo não houve ganhos reais do salário-mínimo (aponta uma estabilidade, com mínima queda). Os rendimentos reais apontaram queda no período. Naturalmente não se verifica um efeito farol. A desigualdade do ponto de vista pessoal cai bastante, mas não em função da dinâmica do mercado de trabalho, mas sim das transferências, particularmente após a implementação do auxílio emergencial. Do ponto de vista funcional, no entanto, há uma acentuada piora, indicando que, como resultado da pandemia, o maior sacrifício recaiu sobre os trabalhadores, não sobre os capitalistas. Pelos critérios adotados pelo arcabouço analítico proposto, o governo Bolsonaro não é pró-distribuição, apesar da melhora do coeficiente de Gini.

3.8. Síntese dos resultados

Como resultado do arcabouço analítico proposto, pode-se sintetizar os resultados da seguinte forma na tabela 2:

Tabela 2: Evolução da distribuição de renda do Brasil segundo a abordagem analítica proposta (2000-2020)

Governo	Período	Política Econômica (Expansionista)	Política Salarial (Efeito farol)	Governo pró-distribuição
FHC 2	2000-2002	Não	Não	Não
Lula 1	2003-2006	Sim (moderada)	Sim (pequeno)	Sim
Lula 2	2007-2010	Sim (anticíclica)	Sim	Sim
Dilma 1	2011-2014	Sim	Sim	Sim
Dilma II	2015-2016	Não	Não	Não
Temer	2016-2018	Não	Não	Não
Bolsonaro	2019-2020	Não (ano 1).	Não	Não

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser verificado a partir do arcabouço analítico proposto, os governos do Partido dos Trabalhadores, Lula 1 e 2 e Dilma 1, tiveram êxito em suas tentativas de redução das desigualdades e melhor distribuição pessoal e funcional da renda, conforme era de se esperar à luz da *Partisan Theory*. Tais governos foram responsáveis por uma redução da desigualdade distributiva de forma sistêmica (DPR e DFR), com aumento das ocupações, formalização de empregos e crescimento do PIB. O governo Dilma 2, por outro lado, não se enquadrou como um governo pró-distribuição devido a uma série de crises em conjunto: política, econômica e institucional, cujo resultado foi o *impeachment* em agosto de 2016 (CARVALHO, 2018). Os demais governos analisados não se enquadraram como pró-distribuição de renda.

Considerações Finais

A contribuição deste artigo é oferecer um arcabouço analítico que associe a as decisões de política econômica e seus impactos distributivos à lógica da *Partisan Theory*. No entanto, a abordagem aqui proposta é, na melhor das hipóteses, introdutória, pois ignora vários aspectos que afetam a distribuição de renda – sobretudo estruturais e de longo prazo – e podem escapar de aspectos associados à política macroeconômica e política salarial durante um mandato. A análise apresentada busca elementos que sejam suficientes para impactar um ciclo eleitoral. Há, no entanto, elementos associados às reformas estruturais (previdenciária, tributária, trabalhista, etc.) que têm impactos intertemporais e podem ter grande impacto distributivo (ATKINSON, 2015). Não à toa a CF/1988 – A Constituição Cidadã – tem sido alvo de grandes reformas constitucionais nos anos recentes.

Trata-se de um arcabouço simples e de fácil replicação e extensão analítica. Mas vale reiterar que se trata apenas um ponto de partida para suscitar análises mais aprofundadas do ponto de vista empírico (com testes econométricos e a busca de correlações e causalidades, por exemplo). Em princípio o arcabouço sugere os elementos que forjam um governo ser ou não pró-redistribuição, a partir da hipótese do *Partisan Theory*. Tais fatores são associados às políticas macroeconômica e salarial adotadas.

Uma dificuldade clara, como na maioria das abordagens que tratam da distribuição de renda, é que o arcabouço proposto não capta a concentração de renda no topo (MEDEIROS E SOUZA, 2015, SOUZA, 2018). Mas não se pretende aqui um objetivo de tamanha envergadura. Trata-se de um exercício simples para oferecer insumos e hipóteses iniciais para eventuais explorações empíricas mais elaboradas.

Como esperado, os governos do Partido dos Trabalhadores se mostraram pró-distribuição: Lula 1, Lula 2 e Dilma 1, os dois últimos com uma tendência mais clara que o primeiro. Tais governos adotaram políticas econômicas que visavam o pleno-emprego e uma política salarial (que vigorou até o governo Temer) que proporcionou um cenário no qual o salário-mínimo cresceu mais rapidamente que a produtividade do salário, gerando um ganho distributivo para os trabalhadores, amplificado pelo efeito farol.

Se o arcabouço proposto é um ponto de partida, como objetivo de chegada deve-se considerar, numa próxima abordagem, a inclusão da política social, em particular as políticas de transferência de renda. A literatura teórica e empírica reconhece o papel das transferências de renda, particularmente na DPR. Outro ponto de possível avanço e desdobramento do modelo analítico é a desagregação das contas nacionais pelas tabelas de recursos e usos, o que possibilita a análise esmiuçada por setores de atividade econômica. No Brasil, no período analisado neste artigo, houve um grande avanço tecnológico no setor agrícola acompanhado pela grande redução do pessoal ocupado no setor. Isso teve como consequência uma ampliação na produtividade do trabalho, não necessariamente acompanhada proporcionalmente nos salários reais, o que gera uma distribuição desigual da renda quando vista na ótica setorial.

Finalmente, vale reiterar que a abordagem simplificada proposta neste artigo é apenas uma versão inicial de uma agenda de pesquisa que pode ser muito mais desenvolvida, mas que depende fundamentalmente de bases de dados robustas, de preferência mensais, para que haja um bom desenvolvimento empírico. Além disso, vale aprofundar a literatura sobre *Partisan Theory*, bem como seus desdobramentos e adaptações para realidades específicas.

Referências

ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018.

ATKINSON, A. B. Factor shares: the principal problem of political economy? **Oxford Review of Economic Policy**, v. 25, n. 1, p. 3-16, 2009.

BALTAR, P.; SOUZA, P. R. Salário-mínimo e a taxa de salários no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 9, p. 629-59, 1979.

BASTOS, E. K. X. Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral. **Texto para Discussão**, IPEA, nº 1702. Brasília, DF: IPEA, 2012.

BOBBIO, N. **Direita e Esquerda razões e significados de uma distinção política**. Unesp, 2001.

BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. L. Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário-mínimo para a queda da desigualdade no Brasil? Uma estimativa para o período 1995-2013. **Texto para Discussão**, n. 109, 2015.

CARLEIAL, L. M. F. Política econômica, mercado de trabalho e democracia: o segundo governo Dilma Rousseff. **Estudos avançados**, v. 29, p. 201-214, 2015.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.

CAVALCANTE, P.; VIEIRA, S. M.; OLIVEIRA, AUGUSTO, N. C. **Democracia e Desempenho Econômico: uma abordagem comparada da América Latina**. 8º Encontro da ABCP, Gramado, Rio Grande do Sul, 2012.

CONTRI, A. L. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Dilma. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 41, n. 4, 2014.

CORSEUIL, C. H.; FOGUEL, M.; HECKSHER, M. Efeitos dos pisos salariais estaduais sobre o mercado de trabalho: uma nova abordagem empírica. **Economia Aplicada**, v. 19, p. 131-169, 2015.

CURADO, M. Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula. **Revista Economia e Tecnologia**, v. 7, 2011.

FEIL, F. F. **Comparação das políticas macroeconômicas e de transferência de renda e do papel do Estado dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva**. 124 F. Dissertação de Mestrado em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

GANDRA, R. M. O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90. **História Econômica & História de Empresas**, v. 8, n. 1, 2005.

GOLLIN, D. Getting income shares right. **Journal of political Economy**, v. 110, n. 2, p. 458-474, 2002.

GONÇALVES, R. **Inclusão social na América Latina: A esquerda tem melhor desempenho que a direita?** In: MATHIAS, J.F.C.M.; SARAIVA, L. F. Igual-Desigual. História e economia das desigualdades antes, durante e após a pandemia. São Paulo, Hucitec, 2020, p. 203-211.

HALLAK NETO, J.; SABOIA, J. Distribuição funcional da renda no Brasil: análise dos resultados recentes e estimação da conta da renda. **Economia Aplicada**, v. 18, p. 483-513, 2014.

HIBBS JR, D. A. Political parties and macroeconomic policy. **American political science review**, v. 71, n. 4, p. 1467-1487, 1977.

HIBBS JR, D. A. Partisan theory after fifteen years. **European Journal of Political Economy**, v. 8, n. 3, p. 361-373, 1992.

HUBER, E.; STEPHENS, J. D. **Democracy and the left: Social policy and inequality in Latin America**. University of Chicago Press, 2012.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook**. Washington, April 2007.

KERSTENETZKY, C. L. Foi Um Pássaro, Foi Um Avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 15-34, 2017.

LIMA, T. D.; DEUS, L. N. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. **Revista Cadernos de Economia**, v. 17, n. 32, p. 52-65, 2013.

LOPREATO, F. L. C. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Política econômica em foco**, v. 7, p. 184-205, 2006.

MACIEL, A. P. B.; ALARCON, A. O.; GIMENES, E. R. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 3, 2017.

MATTOS, F. A. M. Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, p. 135-149, 2005.

MEDEIROS, C. A. A influência do salário-mínimo sobre a taxa de salários no Brasil na última década. **Economia e Sociedade**, v. 24, p. 263-292, 2015.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, p. 971-986, 2015.

MIEBACH, A. D.; MARQUETTI, A. A. A distribuição funcional da renda no Brasil: 1947-2019. **Nova Economia**, v. 32, p. 585-615, 2023.

MINSKY, H. P. **Ending poverty: Jobs, not welfare**. Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute, 2013.

PEREIRA, D. C. N. **Distribuição funcional de renda no Brasil (1955-2014)**. 2017. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Programa de Pós-graduação em Economia. Dissertação de Mestrado. Brasil.

RICARDO, D. **Princípios de Economia Política e Tributação** (PHR Sandroni, Trad.). **Editora Nova Cultural Ltda: São Paulo. Obra original publicada em, 1817.**

SABOIA, J.; HALLAK NETO, J. Salário-mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. **Economia e Sociedade**, v. 27, p. 265-285, 2018.

SALATA, A. R.; RIBEIRO, M. G. Boletim Desigualdade nas Metrôpoles. Porto Alegre/RS, n. 09, 2022. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/>. Acesso em 10 de março de 2023.

SAMPAIO, D. P. Economia brasileira no início do século XXI: desaceleração, crise e desindustrialização (2000-2017). **Semestre Económico**, v. 22, n. 50, p. 107-128, 2019.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 175-189, 2018.

SOUZA, P. H. G. F. Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil 1926-2013. **São Paulo. Hucitec**, 2018.

STOCKHAMMER, E. **Determinants of functional income distribution in OECD countries**. IMK Study, 2009.