ISSN 0103-9466

# de la compara discussão

198

Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil

Eduardo Fagnani

Nov. 2011

# Instituto de Economia UNICAMP

# Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil

Eduardo Fagnani 1

### Introdução

Com o neoliberalismo, o "bem-estar social" das nações passou a ser medido pelo indicador de pobreza arbitrado pelo Banco Mundial: pobre é quem recebe até US\$ 2 por dia. No Brasil, quem recebe mais de R\$ 3,60 por dia cruzou a linha da prosperidade e já pode pagar a passagem de ida do transporte público.

Nessa visão, a estratégia para se alcançar o "desenvolvimento social" se encerra numa única ação: focalização nas pessoas que estão abaixo da "linha de pobreza". Qualquer política social que não atenda esse requisito "beneficia os ricos" e deve ser objeto de reformas ortodoxas visando seu aniquilamento. Esse seria o caso, por exemplo, da Previdência Rural e do programa Seguro-Desemprego — cujos benefícios equivalem ao piso do salário mínimo. Portanto, todos os programas universais (exceto educação fundamental) devem ser desmontados e seus recursos realocados para os programas de transferência de renda focados nos pobres eleitos pelo Banco Mundial.

A "erradicação" da pobreza prescinde do crescimento econômico, da reposição do salário mínimo e das políticas sociais universais. O real objetivo dessa agenda é o ajuste fiscal. Ações de transferência de renda são relativamente baratas: o gasto anual do Programa Bolsa Família (0,4% do PIB) é muito inferior ao da Previdência (7,5%). Esta é razão que move a ortodoxia em torno da "opção pelos pobres".

É curioso que esse indicador continua sendo referência internacional de "bem – estar social" mesmo com o fracasso do neoliberalismo.

Na última década, a pobreza no Brasil declinou sensivelmente. Mais de 28 milhões de brasileiros suplantaram a "linha de pobreza". O contingente de pobres caiu de 36% para 22% da população total.

<sup>(1)</sup> Professor do Instituto de Economia da Unicamp e Pesquisador do Cesit/IE/Unicamp.

Outro indicador importante do progresso social recente é a redução da desigualdade. Entre 2003 e 2010 a renda domiciliar per capita dos extratos mais pobres cresceu 50%, ante 12% auferido pelos mais ricos.

O que explica esse progresso? Muitas organizações internacionais têm uma explicação minimalista: apenas o Programa Bolsa Família.

Na divulgação de relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi ressaltado que "jamais se viu a pobreza e a desigualdade caírem tão depressa" como no Brasil. Esse avanço foi motivado pelo crescimento e pelo Programa Bolsa Família, "um exemplo de política social copiado no mundo inteiro, inclusive em países mais desenvolvidos" (Barrocal, 2011). Para os iluminados da OCDE, a contribuição do salário mínimo e da Seguridade Social foi nula. Mais grave, pregam nova reforma ortodoxa na Previdência e minimizam o papel do crescimento e seus reflexos no mundo do trabalho.

Esse reducionismo não é fruto de desconhecimento: o buraco é mais embaixo.

### Nova embalagem do estado mínimo

De forma dissimulada, observa-se, em escala global, o desenvolvimento de uma astuta estratégia de marketing visando transformar o programa brasileiro numa "solução" milagrosa para erradicar a pobreza do mundo. Furtivamente, procuram elevá-lo ao *status* de "*case*" internacional de sucesso a ser difundido em todo o mundo. Usam-no como a nova embalagem do fracassado Estado Mínimo.

A lógica aparente é impor a focalização como para todos os países subdesenvolvidos, cujos sistemas de proteção social foram destruídos pelo tsunami neoliberal. Mas, também, pretendem utilizá-la como moeda de troca para a iminente reforma dos regimes de *Welfare State* europeus – medida de austeridade para fazer frente à crise fiscal.

O objetivo pode não ser assegurar padrões mínimos de seguridade; mas assegurar padrões máximos de gasto social. Como mencionado, programas dessa natureza são relativamente baratos como porcentagem do PIB.

Estão trocando a embalagem, mas preservando o conteúdo. De forma subreptícia ressuscitam a famigerada proposta dos três pilares elaborada pelo Banco Mundial nos anos de 1990<sup>2</sup>. Nos últimos anos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passou a denominar propostas dessa natureza de "universalização básica"<sup>3</sup>. Não seria melhor chamar de "focalização para todos"?

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) elaborou a proposta do "Piso de Proteção Social Básica". Em síntese, defendem que todos os países do mundo deveriam oferecer um piso básico de serviços sociais para pobres, desempregados, idosos, viúvos, órfãos e inválidos. Também deveriam incluir o pagamento de um benefício monetário para famílias com crianças, "a exemplo do que o governo brasileiro garante com o pagamento do Bolsa Família" (CICHON; BEHRENDT; WODSAK, 2011).

A proposta inspira-se nos programas focalizados adotados no México, Chile, Namíbia e Nepal, dentre outros. Mas a grande estrela global, sem dúvida, é o case brasileiro, "considerado o maior programa de transferência social em escala mundial que beneficia 46 milhões de pessoas com um custo que equivale aproximadamente a 0,4% do PIB".

A despeito de ser um retrocesso em relação à Convenção 102 da OIT, datada de 1953, o Piso de Proteção Social Básico foi aprovado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e recebeu apoio entusiástico de uma multiplicidade organismos. Formou-se uma "coalizão global" favorável que reúne diversos órgãos da ONU (FAO, PNUD, Unesco, Unicef, dentre inúmeros outros), o FMI, o Banco Mundial e o BID. Com a crise, os países do G20 também endossam a iniciativa, vista como "importante estabilizador econômico".

No Brasil, o quadro não é diferente. Setores da oposição lutam incansavelmente pela paternidade do filho pródigo. Setores do governo também reproduzem a visão minimalista do sucesso recente.

### Incompreensão e reducionismo

Essas visões demonstram incompreensão acerca das características do complexo sistema de proteção social brasileiro consagrado em 1988. Além disso, apequenam o legado do ex-presidente Lula, que foi muito além do meritório Programa Bolsa Família.

Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 198, nov. 2011.

<sup>(2)</sup> Consultar: Banco Mundial (1994) e World Bank (1993).

<sup>(3)</sup> Ver: Universalismo... (2006).

Seu maior legado foi montar uma estratégia macroeconômica articulada com o desenvolvimento social e ancorada no crescimento econômico; na geração de emprego e renda; na valorização do salário mínimo; no aumento do gasto social; no incentivo às políticas universais; e, no avanço das políticas voltadas para o combate à pobreza, com destaque para o Bolsa Família.

Mais que isso, superamos etapa estéril em que "focalização" (Estado Mínimo) e "universalização" (Estado de Bem – Estar) eram vistas como paradigmas excludentes. Passamos a considerá-los como estratégias complementares e convergentes. O Programa Brasil Sem Miséria, recém- lançado pelo governo federal caminha nesse sentido.

### O que explica o desenvolvimento social recente?

A questão social foi eleita como um dos eixos do desenvolvimento. Conjugouse, com êxito, estabilidade, crescimento econômico, elevação do emprego e renda e inclusão social. Mais especificamente, essa estratégia está ancorada em seis núcleos sumarizados a seguir.

### Crescimento econômico

O crescimento é a mais efetiva das políticas sociais. É ele que explica a redução da pobreza na China de 57% para 14% entre 1980/2005. Vistos como "estratégia única", programas focalizados são limitados. Caso contrário, a pobreza no México não alcançaria metade da sua população.

O PIB do Brasil, após crescer mais de 7% ao ano (1950/1980), caiu para a medíocre taxa média anual de 2,1% (1981/2003). Estudos recentes da Cepal mostram uma inquestionável correlação entre crescimento do PIB per capita e redução da incidência da pobreza em 19 países da América Latina e Caribe. A renda per capita brasileira praticamente ficou estagnada entre 1980/2003 — enquanto setuplicou na China e dobrou na Índia.

Após 25 anos, a partir de 2006 o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda. Uma sinalização foi o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento, visando coordenar investimentos (públicos e privados) na infraestrutura econômica e social.

Com a crise internacional essa postura foi reforçada e medidas anticíclicas foram adotadas. Setores estratégicos tiveram redução de impostos. A meta de superávit primário foi reduzida. A política monetária foi afrouxada pela redução dos juros e dos compulsórios. Os bancos públicos ampliaram a oferta de crédito (que, praticamente, dobrou em relação ao PIB). Papel central foi desempenhado pelo BNDES, cujos desembolsos quase triplicaram na segunda metade da década passada. Em parte, o crédito pessoal foi direcionado para pequenos empreendedores urbanos, para a agricultura familiar e para os funcionários públicos e aposentados, realimentando a cadeia do consumo e impulsionando o mercado interno.

O PIB cresceu a taxas médias anuais de 5% (o dobro da média das décadas anteriores). O PIB per capita subiu sensivelmente entre 2002 e 2010 (de US\$ 2.870 para 8.217). A arrecadação cresceu e as contas públicas melhoram (relação dívida líquida/PIB declinou de 60 para 40%)

O crescimento deflagrou uma espiral virtuosa de geração de emprego e renda que realimenta o consumo, a produção e os investimentos.

### Geração de emprego e renda

O mercado de trabalho apresentou melhoras sensíveis. Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 6,7%); o rendimento médio real mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 14 milhões de empregos formais foram criados (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); a renda domiciliar per capita cresceu 23,5% em termos reais; o rendimento médio real dos trabalhadores e o consumo das famílias voltaram a crescer, após longos períodos de encolhimento.

### Valorização do salário mínimo

Outro fator relevante para a compreensão do progresso social recente foi a política de valorização progressiva do salário mínimo. Em termos reais, o salário mínimo dobrou entre 2000 e 2011.

Em São Paulo, o custo da cesta básica como proporção do salário mínimo caiu pela metade (1995/2010). Muitos "iluminados" diziam que o aumento do salário mínimo quebraria a previdência social. Ocorreu o contrário.

### Aumento do gasto social

O ciclo de crescimento aliviou os indicadores macroeconômicos. A arrecadação de impostos cresceu e a dívida pública líquida declinou (de 60% para 40% em relação ao PIB). Da mesma forma, as fontes de financiamento das políticas sociais – ancoradas na folha de salário do trabalho formal – foram impulsionadas. A Previdência Urbana voltou a ser superavitária – o que não ocorria desde 1996.

Esse cenário abriu espaços para o crescimento do gasto social federal que duplicou, em termos reais, entre 2000 e 2009; em proporção do PIB, passou de 12,5% para 15,8%; o gasto per capita cresceu de R\$ 1600,00 para R\$ 2.800,00 (Ipea, 2011).

### Políticas sociais universais

Outro fator que explica o desenvolvimento social recente são as sinergias entre o crescimento (e a geração de emprego e renda) e as políticas universais.

A experiência brasileira de proteção social é singular. Nos anos finais da década de 1970 e até 1988, caminhamos na contramão do mundo. Seguimos a rota inversa do neoliberalismo. Fomos salvos pelo momento político. O notável movimento social que lutava pela redemocratização do país construiu uma agenda de mudanças que visava, em última instância, a acertar contas com a ditadura militar. Naquele momento não havia solo fértil para germinar a investida neoliberal.

A rota forjada pelo movimento social tinha como destino a Assembleia Nacional Constituinte. Após uma árdua marcha, a Constituição da República aprovada em 1988 restabeleceu a democracia e consagrou as bases de um sistema de proteção social inspirado no Estado de Bem-Estar Social europeu ancorado nos princípios da universalidade, da seguridade e da cidadania.

È verdade que entre 1990/2005 os ventos liberalizantes também sopraram por aqui. Passada essa longa fase de tensões, a inflexão ocorrida na política econômica a partir de 2006 começou por implantar o pilar inconcluso do projeto de reformas desenhado pelas forças que lutavam contra a ditadura militar, apoiado em três núcleos centrais<sup>4</sup>: a restauração do Estado Democrático de Direito; a construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do Estado de Bem-Estar Social; e, a

<sup>(4)</sup> Cf. PMDB (1982).

concepção de uma nova estratégia macroeconômica, direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda.

A Constituição de 1988 consagrou os dois primeiros núcleos. Todavia, a sociedade foi incapaz de viabilizar o terceiro. Com o crescimento, a partir de 2006, começamos a construí-lo.

Não pode haver dúvidas sobre o papel desempenhado pela Seguridade Social no desenvolvimento social recente. Estudos do Ministério da Previdência indicam que sem a Previdência Social a pobreza no Brasil seria superior a 45% da população (ante os atuais 20%); sem ela, 70% dos idosos estariam abaixo da linha de pobreza (ante os atuais 10%).

Observe-se que, em meados de 2011, a Seguridade Social concedeu 34,8 milhões de benefícios diretos, assim distribuídos: Previdência Urbana (16,6 milhões); Previdência Rural (8,4); Proteção aos idosos pobres e pessoas com deficiência (3,8); e Seguro-Desemprego (6,0).

O caráter distributivo desses programas fica mais evidente se também contabilizarmos os seus beneficiários indiretos. Segundo o IBGE, para cada beneficiário direto há dois beneficiários indiretos, membros da família. Dessa forma, a Seguridade Social beneficia, direta e indiretamente, cerca de 104 milhões de pessoas, a metade da população do País.

Mais de 2/3 desses benefícios equivalem ao piso do salário mínimo. A notável elevação real do mínimo na última década duplicou a renda dessas famílias. Isso também contribuiu para o crescimento do consumo interno, motor do recente ciclo de crescimento.

# Políticas focalizadas de combate à pobreza

Finalmente, o sexto núcleo da estratégia de desenvolvimento social foi a expansão dos programas de combate à pobreza, com destaque para Programa Bolsa Família. É verdade que milhões de pessoas pobres saíram dessa condição pela simples fuga para empregos e salários mais elevados, aproveitando as oportunidades abertas pelo mercado de trabalho.

A redução da pobreza também foi fruto de uma gama enorme de outros programas sociais com destaque para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Grande parte da pobreza brasileira concentra-se na área rural. Na última década o PIB da agricultura cresceu mais que o PIB nacional. A queda da concentração da renda no campo foi maior que no meio urbano. A chamada "nova classe média" passou 21% para 35% da população rural (Neri, 2011). Em dez anos migração rural caiu pela metade. Em parte, essa melhora é explicada pelas oportunidades abertas no mercado de trabalho, pelo Programa Bolsa Família e demais programas sociais (Previdência Rural, Benefício de Prestação Continuada, Pronaf, dentre inúmeros outros).

Em suma, a partir de 2006 caminhamos no sentido de construir uma nova estratégia de desenvolvimento social articulada com a política econômica. Essa é a lição que os organismos internacionais (e muitos brasileiros) deveriam aprender.

# A agenda brasileira

Definitivamente, a agenda brasileira não é aquela que os organismos internacionais querem impor ao mundo. Nosso desafio é consolidar as conquistas de 1988, bem como os avanços e convergências obtidos recentemente. A consolidação desse esforço requer ainda um longo caminho.

No caso das políticas sociais universais dois desafios têm de ser enfrentados. Primeiro, construir mecanismos de controle para refrear os processos de "privatização" da gestão das políticas sociais.

Segundo, restabelecer bases de financiamento sustentáveis consagradas na Carta de 1988, o que requer medidas complexas tais como: extinção da Desvinculação das Receitas da União; reforma tributária progressiva; aplicação integral dos recursos do Orçamento da Seguridade Social na Seguridade Social; assegurar bases sustentadas de financiamento da Saúde e da Educação.

As deficiências crônicas na infraestrutura urbana estão longe de terem sido enfrentadas. Nas últimas décadas não construímos políticas nacionais efetivas nos setores da habitação popular, saneamento e transporte público. No desenvolvimento rural, ainda temos ainda vivo o problema da Reforma Agrária, marginalizada desde o final dos anos de 1980.

Outro desafio é articular melhor as políticas focalizadas e universais. O recémcriado "Plano Brasil sem Miséria" caminha nessa direção, mas os obstáculos são imensos.

O enfrentamento desses desafios também depende da maior coordenação entre os instrumentos da política macroeconômica que caminhe no sentido da redução das despesas financeiras — disparado, o maior item do gasto público. Somos líderes mundiais em taxa real de juros e vice-líderes no ranking de maiores pagadores de juros em proporção do PIB. Se Macunaíma vivesse hoje, certamente diria: "Ou o Brasil acaba com os juros ou os juros acabam com o Brasil!".

### Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *Envejecimiento sin crisis*: políticas para la proteción de los ancianos y la promoción del crecimiento. Oxford: Oxford University Pres, 1994.

BARROCAL, André. OCDE: Brasil tem avanço extraordinário e redução da pobreza inédita. *Carta Maior*, 26 out. 2011.

CICHON, M.; BEHRENDT, C.; WODSAK, V. La iniciativa del piso de proteción social de las Naciones Unidas. Bonn, Alemania: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

IPEA. *Gasto social federal*: uma análise da execução tributária de 2010. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 108).

NERI, Marcelo. O meio do campo. Folha de S. Paulo, 23 out. 2011.

PMDB. Esperança e mudança: uma proposta de governo para o Brasil. *Revista do PMDB*, Rio de Janeiro, Fundação Pedroso Horta, ano I, n. 4, 1982.

UNIVERSALISMO básico: uma nueva política social para América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarolo, 2006.

WORLD BANK. Investing in health. Oxford, England: Oxford University Pres, 1993.