



Texto para discussão

295

**A política social e os limites
do experimento
desenvolvimentista
(2003-2014)**

**André Calixtre
Eduardo Fagnani**

Maio 2017

Instituto de Economia
UNICAMP



A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)¹

André Calixtre²
Eduardo Fagnani³

Resumo

O artigo propõe-se a discutir a Política Social no período 2003-2014. O ponto de partida é compreender esta quadra no contexto das acirradas tensões entre os paradigmas do Estado Social e do Estado Mínimo Liberal presentes entre 1990 e 2002 que permaneceram, com especificidades, até 2014. Na segunda parte, enfatiza-se que mesmo neste cenário houve progressos relativos nas condições de vida dos brasileiros. O núcleo da estratégia social esteve ancorado no crescimento da economia, que trouxe reflexos positivos na ampliação do gasto social, na recuperação do mercado de trabalho, na potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social e no combate à pobreza extrema – o que, combinados, melhoraram os indicadores sociais. Entretanto, dentre as fragilidades sociais do experimento desenvolvimentista, destaca-se a baixa intensidade da mudança no conflito na distribuição das rendas; e a quase inexistente redistribuição da propriedade privada. Finalmente, na terceira parte, argumenta-se que a inclusão social não foi acompanhada por reformas estruturais requeridas pela pretendida “ruptura necessária” com a doutrina liberal, o que restringiu o alcance e a consolidação desses progressos.

Palavras-chave: Política social; Desenvolvimentismo; Estado de bem-estar.

Introdução

O Brasil é um caso extremo de coexistência entre a modernidade urbano-industrial, por um lado, e altos níveis de desigualdades estruturais econômicas e sociais, por outro. T tamanha contradição, próxima da ruptura do tecido social, é tida como fenômeno “natural” do arcaico “capitalismo” brasileiro. A especificidade histórica reside numa formação cultural que nunca

(1) Este texto é uma versão preliminar de capítulo do livro coletivo “Para além da política econômica: crescimento, desaceleração e crise no experimento desenvolvimentista” em discussão no âmbito do Instituto de Economia da Unicamp. Concluído em abril de 2017.

(2) Economista; mestre em Desenvolvimento Econômico e doutorando em História Econômica, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

(3) Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e do Trabalho (Cesit-IE-Unicamp) e coordenador da rede Plataforma Política Social (www.plataformapoliticasocial.com). E-mail: eduardo.fagnani@uol.com.br.

opôs o modo de vida moderno ao arcaico e reproduziu o poder senhorial no seio de suas instituições em ciclos recorrentes de modernização conservadora, preservando os fundamentos e o poder arcaicos na sociedade brasileira, dos quais a desigualdade é a consequência principal.

O abismo da desigualdade evoluiu precisamente quando o Brasil tentava implantar a decisão mais importante para qualquer nação que espera se desenvolver para atingir um padrão capitalista moderno: o processo de industrialização e urbanização, iniciado a partir da década de 1930 – intensificado a partir da década de 1950 – e durante o regime autoritário entre 1964 e 1985. A explosão de desigualdade coexistiu com o forte crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), inclusive *per capita*. O que parecia ser um paradoxo entre crescimento e desigualdade não passava do processo de operação de um tipo de capitalismo radicalmente selvagem, definido pela acumulação de riqueza sem fatores limitantes impostos pelo desenvolvimento social.

Esse período nacional-desenvolvimentista foi perturbado pela crise das dívidas externas privadas no início da década de 1980. Por um lado, para evitar a deterioração da riqueza e preservar a moeda nacional, o Brasil avançou com a indexação da dívida pública interna, ao mesmo tempo em que enormes fatias da dívida privada eram assumidas pelo Estado brasileiro durante negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O novo padrão de riqueza internacional mudou para o capitalismo financeiro global, limitando o caminho do desenvolvimento nacional de acordo com os princípios descritos a seguir.

O processo de redemocratização do país abriu novas veredas para o desenvolvimento nacional com a Constituição Federal de 1988, inspirada nos princípios do Estado de Bem-Estar. A nova Carta Magna incluiu princípios de proteção social universal, como também a criação do Orçamento da Seguridade Social e a abertura das estruturas estatais a novas formas de participação social baseadas em conselhos da sociedade civil, fóruns, plebiscitos e outras modalidades de democracia direta. Enquanto o *Welfare State* era criticado e corroído pelo capitalismo financeiro no mundo desenvolvido, o Brasil, tardiamente, tentava construir um sistema de proteção social inspirado em alguns dos valores desses regimes, com todas as suas particularidades e dificuldades. Dentre os diversos avanços formais, destaca-se a importância que o conceito de função social da propriedade, urbana e rural, teria como propulsor da ruptura com suas raízes patrimonialistas. Assim, foi somente em 1988 que o Brasil incorporou algumas linhas do paradigma aprofundado por muitos países capitalistas centrais a partir de meados do século passado. Entretanto, quando

o fez, aquele paradigma já estava na contramão do movimento do capitalismo sob a dominação das finanças e da hegemonia da doutrina neoliberal em escala global.

A partir de 1990, o sistema financeiro e produtivo brasileiro foi reestruturado, diversos bancos regionais foram privatizados e uma série de empresas estatais foram vendidas para o mercado privado. O próprio Estado brasileiro foi reformado e limitado na sua função de planejamento de longo prazo e de coordenação dos investimentos públicos e privados. A estabilidade da moeda cobrou o seu preço: restrição ao crescimento econômico, endividamento crescente, deterioração do mercado de trabalho e fragilização financeira e institucional das políticas sociais. Ao contrário do caso clássico do capitalismo de bem-estar nos países centrais, não se criou uma macroestrutura garantidora de direitos sociais. Aqui, em vez de sinergia, criou-se antagonismo.

Neste cenário, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos. O Estado Social formalmente instituído em 1988 já estava na contramão da doutrina hegemônica em escala global. A centralidade do ajuste macroeconômico ortodoxo e da reforma liberal do Estado exigia a substituição do recém-implantado Estado Social pelo Estado Mínimo Liberal. A Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e a contrarreforma exigia que fosse eliminado desse documento o capítulo sobre a “Ordem Social”. Assim, quando têm início os governos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), o difícil caminho rumo à consecução das metas constitucionais de desenvolvimento civilizatório já estava comprometido pela violenta marcha da contrarreforma.

Este é o ponto de partida para se compreender a política social entre 2003 e 2014 na perspectiva do experimento desenvolvimentista. Mais especificamente, na primeira parte deste artigo sublinha-se que os avanços e limites da política social nesta quadra devem ser percebidos no contexto das acirradas tensões entre os paradigmas do Estado Social e do Estado Mínimo Liberal presentes desde 1990; e que essas tensões permaneceram, com especificidades, no período 2003-2014.

Na segunda parte enfatiza-se que, mesmo neste cenário de tensões, houve progressos relativos nas condições de vida dos brasileiros. Em geral, o núcleo da estratégia social no período 2003-2014 esteve ancorado no crescimento da economia que trouxe reflexos positivos na ampliação do gasto social, na recuperação do mercado de trabalho, na potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social e no combate à pobreza extrema. Todos

esses fatores contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais. Não obstante, as fragilidades sociais do experimento desenvolvimentista estavam expostas pela baixa intensidade da mudança no conflito na distribuição das rendas; e a quase inexistente redistribuição da propriedade privada.

Finalmente, na terceira parte, argumenta-se que a inclusão social não foi acompanhada por reformas estruturais requeridas pela pretendida “ruptura necessária” com a doutrina liberal, o que restringiu o alcance e a consolidação desses progressos.

1 Tensões entre Estado Social e Estado Mínimo Liberal (1990-2014)

A redemocratização do país e as reformas da proteção social coincidiram com o esgotamento do “Estado Nacional Desenvolvimentista”. A crise internacional de 1982 ampliou a vulnerabilidade externa, o endividamento e as pressões inflacionárias. Colocado no epicentro da crise, o Estado perdeu o comando da política macroeconômica e da iniciativa do crescimento. Este cenário foi agravado a partir de 1990, quando o Brasil aderiu ao consenso favorável às políticas de ajuste e às reformas propugnadas pela corrente neoliberal. No campo econômico, as bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados e do endividamento crescente. A abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos.

No campo da cidadania social, a Constituição de 1988 era incompatível com a doutrina liberalizante e, entre 1990 e 2016, a proteção social brasileira passou a viver as tensões entre paradigmas antagônicos (Estado Mínimo *versus* Estado Social), apresentando singularidades em cinco momentos (Fagnani, 2005, 2017): *contrarreforma truncada* (1990-94); *retomada da contrarreforma liberalizante* (1995-2002); *continuismo econômico e ambiguidades na proteção social* (2003-06); *crescimento e inclusão social* (2007-10); e *recrudescimento das tensões* (2011-14). É o que se pretende sublinhar, sumariamente, a seguir.

A contrarreforma truncada (1990-94)

A Constituição de 1988 determinava que o documento fosse revisto em 1993, integralmente, pela maioria absoluta dos votos do Congresso Nacional. Este seria o momento aguardado para o funeral do capítulo sobre a Ordem Social. Neste contexto, a estratégia do governo de Fernando Collor de Mello

(1990-92) foi a formulação de agenda de contrarreformas, na expectativa dessa revisão constitucional. Entretanto, as turbulências decorrentes do processo de *impeachment* do presidente ao longo de 1992, e as indefinições e instabilidades presentes em 1993, acabaram inviabilizando a revisão e o funeral teve de ser adiado. Mas, ao mesmo tempo em que essa agenda era preparada, o governo deflagrava uma estratégia para desfigurar a legislação constitucional complementar.⁴ A contrarreforma prosseguiu entre 1992-94 durante o governo do presidente Itamar Franco. Dentre as múltiplas manobras, destaca-se a Emenda Constitucional que implantou o “Fundo Social de Emergência” (atual Desvinculação das Receitas da União – DRU), que possibilitou que a área econômica passasse a capturar 20% das fontes de financiamento da política social constitucionalmente asseguradas em 1988.

A retomada da contrarreforma (1995-2002)

Durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a ofensiva foi retomada e avançou em marcha forçada. O governo teve êxito no combate à inflação, mas os custos sociais e econômicos foram elevados. A abertura comercial e a valorização do câmbio desequilibraram as contas externas. A “solução” era elevar a taxa de juros básicos da economia (mais de 40% ao ano durante as crises do México, Ásia e Rússia) para atrair o capital especulativo e acumular reservas cambiais. Como consequência, a dívida líquida do setor público dobrou em oito anos (de 30 para 60% do PIB entre 1994 e 2002). A maior pressão do pagamento das despesas financeiras (em torno de 8% do PIB) limitava os investimentos e o gasto social.

A centralidade do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado exigia que o foco “nos pobres” fosse a única política social possível para o Brasil. A serventia dessa opção é clara, pois ela, simultaneamente, atendia aos imperativos do ajuste fiscal (é barata, menos de 0,5% do PIB); aos propósitos da reforma liberal do Estado (o desmonte do Estado Social); e ao apetite da “financeirização” pela ampliação da oferta privada de serviços sociais para os “não pobres” (aqueles que recebem mais de 1 US\$ por dia).

(4) É nesta perspectiva mais ampla que se compreendem as investidas do governo Collor visando a desfigurar a Seguridade Social; o Orçamento da Seguridade Social; o Plano de Benefícios, Custeio e Organização da Previdência Social; a Lei Orgânica da Saúde (LOS); o veto integral ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); as contramarchas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBE); as novas distorções no financiamento do seguro-desemprego; e os desvios na regulamentação do artigo 8º da Constituição Federal (referente aos direitos trabalhistas e à organização sindical) (Fagnani, 2005).

Esses parâmetros mais gerais influenciaram os rumos da política social entre 1995 e 2002. É com esse pano de fundo que se pode compreender a desestruturação do mercado de trabalho; a supressão de direitos trabalhistas; a regressão dos direitos previdenciários; a captura de fontes de financiamento da política social; o descumprimento dos preceitos constitucionais na Seguridade Social; o esvaziamento do pacto federativo; a fragilização das políticas urbanas (habitação popular, saneamento ambiental e mobilidade); o formidável avanço da privatização das políticas sociais (saneamento, mobilidade, saúde, previdência e educação); e a realização da reforma agrária segundo a “lógica do mercado” e, portanto, para impedir qualquer tentativa de enfrentar a concentração da propriedade, a mecanização do campo e a expulsão da mão de obra.

A política social dos governos petistas insere-se nessa longa fase de tensões e contempla três etapas específicas que condicionaram as ações empreendidas entre 2003 e 2014.

O continuísmo econômico e as ambiguidades na proteção social (2003-06)

A eleição de 2002 trazia a esperança de que viessem mudanças. Enquanto estava na oposição, o Partido dos Trabalhadores aprofundou as críticas ao neoliberalismo. Diversas análises críticas foram feitas nesta etapa, com destaque para os documentos “A Ruptura Necessária” (Partido dos Trabalhadores, 2001); e “Outro Brasil é possível” (Mercadante; Tavares, 2001). No entanto, em plena campanha eleitoral, diante das incertezas, os mercados financeiros internacionais passaram a apostar contra o Brasil. Para acalmar esses ímpetos, em junho de 2002 o PT divulgou a “Carta ao Povo Brasileiro”. Muitos achavam tratar-se de recuo tático eleitoral. Entretanto, na visão de Singer (2012, p. 96), foi um “divisor de águas” na trajetória do PT.

Condicionada por esses fatores, a condução da política macroeconômica no primeiro governo do presidente Luís Inácio “Lula” da Silva (2003-06) seguiu, em essência, os parâmetros dos anos 1990, refletido na distribuição dos cargos de comando do Ministro da Fazenda. A Secretaria de Política Econômica, por exemplo, foi entregue a um dos economistas ortodoxos que haviam redigido a conhecida “Agenda Perdida”, com 'patrocínio' de uma ONG financiada pelo Banco Mundial (IETS, 2002). Desprezada pelos candidatos à presidência da República, esta agenda foi resgatada pelo governo eleito e passou a ocupar o centro da sua estratégia econômica e social (Ministério da Fazenda, 2003). Neste cenário, reformas liberais exigidas pelo mercado passaram a ser implantadas, com destaque para a tributária e

previdenciária. A continuidade da ortodoxia limitava as possibilidades das políticas sociais. Como no passado, continuou a haver antinomia entre a estratégia econômica e o desenvolvimento social. A despeito da geração de empregos e da recuperação real do salário mínimo, as tensões entre os paradigmas do Estado Mínimo e do Estado de Bem-Estar, presentes desde 1990, mantiveram-se acirradas.

Crescimento e inclusão social (2007-10)

No segundo mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2007-10), essas tensões arrefeceram, sobretudo em função do crescimento econômico que voltou a ter centralidade na agenda. A postura em favor do crescimento foi explicitada no início de 2007, quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que procurava reforçar o papel do Estado na coordenação dos investimentos públicos e privados. O PAC privilegiou obras de infraestrutura e contribuiu para ampliar o investimento público de 1,6% para 3,3% do PIB entre 2006 e 2010. Com a crise internacional de 2008, medidas anticíclicas foram adotadas e os bancos públicos adotaram estratégia agressiva de ampliação do crédito, que mais que dobrou entre 2003 e 2014 (de 24%, para 56% do PIB). O crescimento teve repercussões positivas sobre o gasto social, mercado de trabalho e transferência de renda da Seguridade Social e dos programas de combate à pobreza extrema. Esses fatores contribuíram para a elevação da renda das famílias que, juntamente com o crédito, impulsionou o mercado interno de consumo de massas, base do ciclo de crescimento.

O recrudescimento das tensões (2011-14)

Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-14) assiste-se a um novo acirramento dessas tensões, agora com caráter antipopular e antidemocrático. Do ponto de vista econômico, esse acirramento decorreu da desaceleração do crescimento, por conta dos desdobramentos da crise financeira internacional e de erros na condução das políticas domésticas (Singer, 2016; e Austeridade e Retrocesso, 2016). Do ponto de vista político, o acirramento dessas tensões intensificou-se com a proximidade das eleições de 2014, quando a oposição aprofundou a campanha ideológica contra o suposto programa intervencionista da “esquerda”, agora com o propósito de apresentar o Brasil em “crise econômica terminal” (Por um Brasil Justo e Democrático, 2015). O fato grave é que, num contexto em que a comunicação do governo optou por não disputar ideias, não enfrentar o debate e não fazer a defesa das suas ações, a visão liberal passou a ser hegemônica junto à opinião pública e mesmo dentro das hostes

progressistas desinformadas, onde a necessidade imperativa de “ajustes”, em sua maioria de caráter recessivo, foi aceita e passou a pautar os debates. A criação de um clima de crise fiscal e econômica ganhou a batalha, fazendo com que o governo alterasse sua rota e produzisse a própria crise que os mercados alegavam existir.

Esse cenário propiciou o segundo resgate da “Agenda Perdida”, agora rebatizada de “Uma Ponte para o Futuro”. Economistas liberais que participaram da formulação daquela agenda em 2002 e integraram o primeiro escalão do Ministério da Fazenda (2003-2005) voltaram a dirigir a economia e ocupar o centro do debate. A acelerada deterioração da situação fiscal enfraqueceu o governo democraticamente eleito, amplificou a crise política e as ações antidemocráticas e criou condições para que o mercado completasse o serviço iniciado há mais de duas décadas, de fazer retroceder a cidadania social inscrita na Carta de 1988.

A seguir, enfatiza-se que, mesmo neste cenário de tensões, houve progressos relativos nas condições de vida dos brasileiros entre 2003 e 2014. O núcleo da estratégia social esteve ancorado no crescimento da economia, ampliação do gasto social, recuperação do mercado de trabalho, potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social e combate à pobreza extrema.

2 Núcleos da estratégia social no período 2003-2014

O debate sobre a formulação de um projeto de desenvolvimento coloca novos desafios ao pensamento estruturalista. Além das possibilidades do crescimento apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada pela elevação da renda das famílias (geração de empregos e elevação dos rendimentos do trabalho) e pela superação da persistente heterogeneidade estrutural da economia e do mercado de trabalho, entende-se que também é necessário formular ações específicas voltadas para promover uma sociedade mais homogênea e igualitária. Assim, uma agenda de transformação também deve estar assentada na defesa dos valores do Estado de Bem-estar Social, muitos dos quais incluídos na Constituição da República de 1988. Como se sabe, esse regime foi modelo virtuoso do arranjo democrático, baseado nos princípios da igualdade e da universalização dos direitos encontrados pela social democracia europeia.

Nesse sentido, é importante lembrar que as forças políticas que lutavam contra a ditadura militar formularam um projeto de transformação

apoiado em três vetores: 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 concepção de estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento com distribuição de renda (PMDB, 1982). A Constituição de 1988 consagrou os dois primeiros; mas, o vetor do crescimento foi interdito, e não se pôde avançar na construção das bases financeiras que dariam sustentação para cidadania e para a democracia recém-conquistadas.

Com o crescimento econômico recente, o núcleo inconcluso do projeto reformista e democrático desenhado nos anos de 1970 foi impulsionado. No breve ciclo de crescimento recente, apesar de suas limitações, foi possível mitigar a profunda antinomia entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades do desenvolvimento social vivenciadas nas décadas anteriores.

A melhor articulação entre objetivos econômicos e sociais é percebida pelos reflexos positivos do crescimento econômico em quatro núcleos da estratégia de proteção social. O primeiro foi a *ampliação do gasto social*, em decorrência do aumento da arrecadação e seus reflexos na melhoria das contas públicas. O segundo foi a *recuperação do mercado de trabalho* que experimentou forte geração de empregos formais, redução da taxa de desocupação, elevação da renda do trabalho (também por força da política de valorização do salário mínimo). O terceiro foi a *potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social* instituída pela Constituição de 1988, a afirmação da democracia e as novas gerações de políticas sociais. O quarto núcleo foi o combate à pobreza extrema. Todos esses vetores contribuíram para a melhoria das condições de vida dos brasileiros em relação ao passado. Entretanto, as fragilidades dessa estratégia estavam expostas pela baixa intensidade da mudança no conflito na distribuição das rendas; e a quase inexistente redistribuição da propriedade privada.

Ampliação do Gasto Social

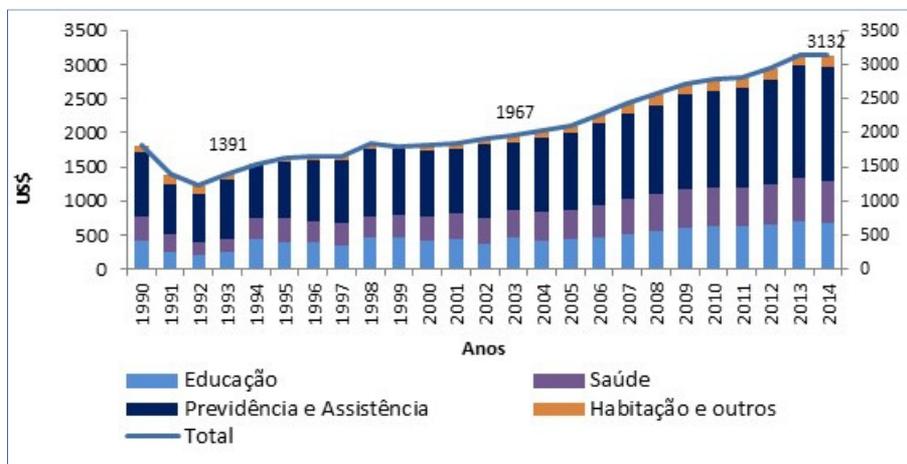
O primeiro núcleo da estratégia social foi a ampliação do gasto social. A ativação da atividade econômica fez crescer as receitas tributárias, melhorando as contas públicas e abrindo espaços para a expansão do gasto social. Mesmo com os constrangimentos fiscais e monetários impostos pelo capital financeiro, as políticas públicas foram expandidas.

O Gasto Social Federal Total passou de 11,2% para 18% do PIB entre 1995 e 2010 (Ipea, 2011b). Utilizando uma comparação latino-americana, elaborada pela Cepal, o Brasil segue em trajetória crescente dos Gastos Sociais em proporção ao seu PIB, figurando na segunda posição regional durante todo o período 2003-2014, atrás apenas de Cuba.

O Gasto Social Federal Total *per capita* experimentou aumento real de quase 60% entre 2003 e 2014 (passou de US\$ 1.967 para US\$ 3.132,00) (Gráfico 1). O principal item de ampliação do Gasto Social Federal foram as transferências de renda da Seguridade Social (Previdência Rural e Urbana, Assistência Social e Seguro-Desemprego), sobretudo, devido aos impactos do salário mínimo no piso desses benefícios.

Os gastos sociais também foram impulsionados na expansão da oferta de serviços sociais. Entre 2003 e 2014, o Gasto Social Federal *per capita* em saúde e educação passaram de US\$ 399 para US\$ 610 e de US\$ 456 para US\$ 674, respectivamente. A despesa *per capita* com previdência e assistência social mantém um ritmo forte de crescimento no período, mas, nos demais setores, ela desacelera entre 2011-2014. O mesmo se observa no comportamento do Gasto Social total do governo federal.

Gráfico 1
Evolução gasto social geral *per capita* por setores
Governo Central – (em US\$ de 2010) – Brasil. 1990-2014



Fonte: Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Sobre la base de cifras oficiales de los países. (Base de Datos de Inversión Social). Disponível em: <http://www.cepal.org/es/temas/inversiongasto-social>.

Além da maior sinergia do crescimento econômico com a potencialização dos efeitos redistributivos do Estado Social criado pela Constituição de 1988, novos programas nacionais foram criados para ampliar a oferta de serviços na Educação e na Saúde. O sistema de Seguridade Social se tornou mais estável financeiramente com o aumento do emprego formal, ampliando a cobertura previdenciária para 73% (Rangel, 2015) da população ocupada. Programas de transferência de renda como o Bolsa Família, reposicionado pelo Governo Dilma Rousseff pelo nome de “Brasil Sem Miséria”, criaram novas habilidades entre os formuladores de políticas públicas com respeito ao desenvolvimento de maneiras diretas e locais de registrar e resgatar famílias extremamente pobres.

Cabe registrar também a ampliação nos gastos em habitação popular, a partir da criação do programa Minha Casa, Minha Vida, que alcançou 1,3 milhão de moradias entregues até agosto de 2013, beneficiando mais de 4,6 milhões de famílias. Os setores de saneamento e de mobilidade urbana, que vivem crise estrutural histórica, voltaram a receber alguma prioridade no âmbito do PAC.

Um dos estudos mais importantes da área social do Ipea é a simulação de como cada tipo de gasto público impactaria o crescimento e a distribuição da renda. Usando vários bancos de dados oficiais, como as Contas Nacionais e a Pesquisa de Orçamentos Familiares, criou-se um cenário hipotético do impacto marginal de um ponto percentual adicional de gasto público sobre o PIB, a renda das famílias e a distribuição (Gini).

A Tabela 1 evidencia a virtuosidade das políticas sociais brasileiras, não apenas na promoção dos princípios de bem-estar social estabelecidos pela Constituição Federal, mas também no crescimento econômico e na distribuição de renda. Os multiplicadores Keynesianos dos gastos sociais e das transferências diretas são mais altos que os dos investimentos públicos em outras formas, como construção civil, por exemplo. O gasto social também contribui diretamente para a redução do coeficiente de Gini, ao contrário dos investimentos públicos em construção civil e das exportações de *commodities* (posição neutra). E o que é mais importante: o exercício praticamente afirma a não virtuosidade dos gastos públicos com juros da dívida pública, seja por critérios econômicos ou distributivos. Esta modalidade de gastos tem um

multiplicador Keynesiano sobre o PIB inelástico e contribui para o aumento de desigualdade de renda.

Tabela 1
Efeito multiplicador do gasto social (Pib e a renda das famílias) e impacto na redução da desigualdade da renda do trabalho (Índice de Gini) – (em %)
Simulações baseadas em 2006 – Brasil

Tipo de Gasto	Multiplicador Keynesiano sobre o PIB	Multiplicador Keynesiano sobre a Renda das Famílias	Redução Marginal do Índice de GINI
Gastos em Educação Pública	1,85	1,67	-1,10%
Gastos em Saúde Pública	1,7	1,44	-1,50%
Bolsa Família (Transferências Diretas)	1,44	2,25	-2,20%
Transferências Constitucionais	1,23	2,2	-2,30%
Seguridade Social (Setor Privado)	1,23	2,1	-1,20%
Investimento em Construção Civil	1,54	1,14	0%
Exportações de <i>Commodities</i>	1,4	1,04	0%
Juros da Dívida Pública	0,71	1,34	0,10%

Fonte: (Ipea; 2011a; Ipea; 2010). Baseado nas Contas Nacionais-IBGE e POF-IBGE.

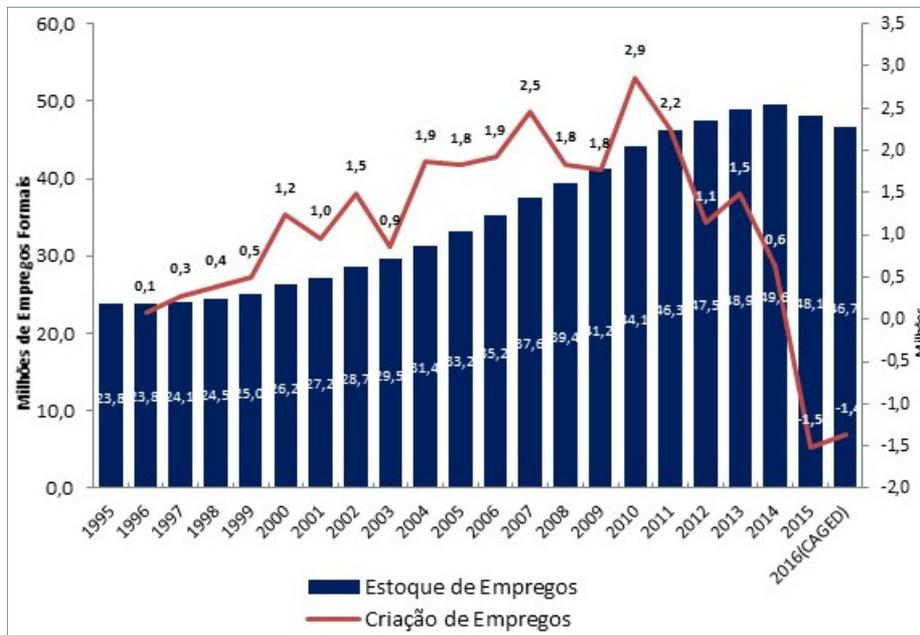
Recuperação do Mercado de Trabalho

O segundo núcleo da estratégia social consistiu na criação de grande número de novos empregos formais combinada com uma política de valorização do salário mínimo, principal mecanismo de redistribuição de renda no mercado de trabalho. Na ausência de reforma tributária progressiva, a crescente prosperidade e a redução das desigualdades mais aparentes foram determinadas pela integração das pessoas ao mercado de trabalho e pela expansão das políticas públicas.

Entre 2003 e 2014, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados. Em igual período, o estoque de empregos formais subiu de 29,5 para 49,6 milhões. A criação média anual de empregos formais passou de um patamar de 630 mil entre 1996 e 2002 para 1,6 milhões (2003-2006), 2,3 milhões (2007-2010) e 1,3 milhões (2011-2014). Em contraposição, em apenas dois anos de “austeridade” econômica (2015-2016) quase 3 milhões empregos formais foram destruídos (Gráfico 2).

Gráfico 2

Evolução do número total de empregados com vínculo formal de emprego (em milhões) – Brasil – 1995-2016

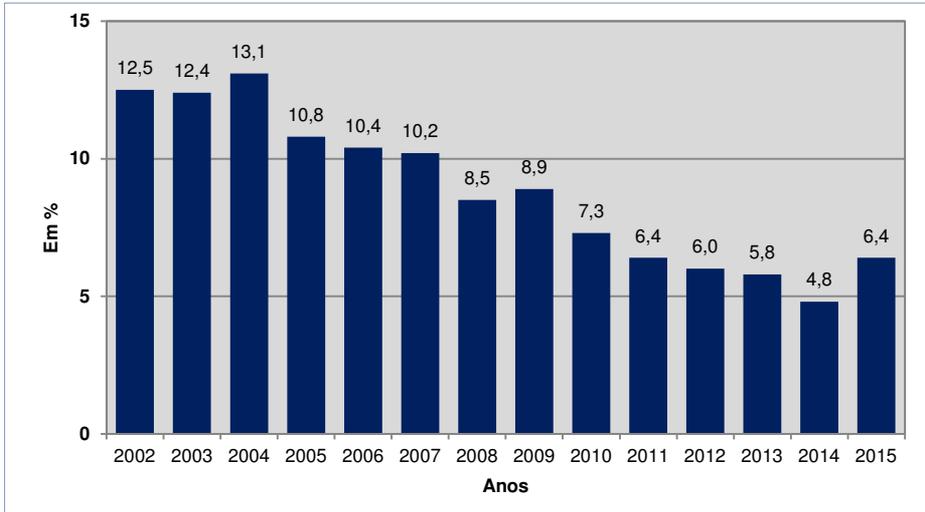


Fonte: RAIS E CAGED – MTE.

A taxa de desemprego, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE), cuja abrangência é de sete regiões metropolitanas e que foi descontinuada em 2016, revela que após se manter em torno de 12,5% (2002 e 2003) e aumentar para 13,1% (2004), a taxa de desemprego inicia uma tendência de queda, atingindo 4,8% em 2014 (Gráfico 3).

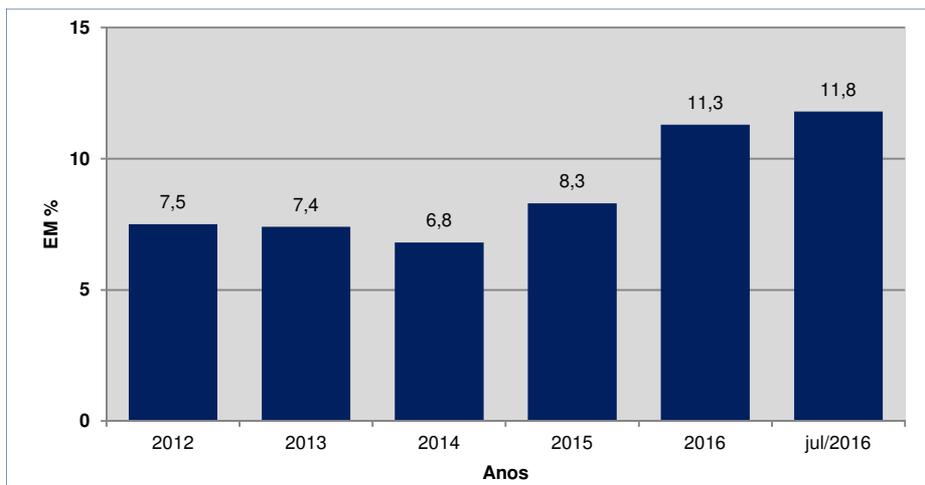
A taxa de desemprego, medida pela PNAD Contínua (IBGE), cuja abrangência é nacional e começou a ser executada pelo IBGE em 2012, registra tendência de queda entre 2012 (7,5%) e 2014 (6,8%), rapidamente revertida em 2015, chegando a 11,8% em julho de 2016, patamar quase duas vezes maior do que verificado dois anos antes (Gráfico 4).

Gráfico 3
Evolução da taxa de desocupação – (Em %)
Brasil – 2012-2016



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE).

Gráfico 4
Evolução da taxa de desocupação – (Em %)
Brasil – 2012-2016

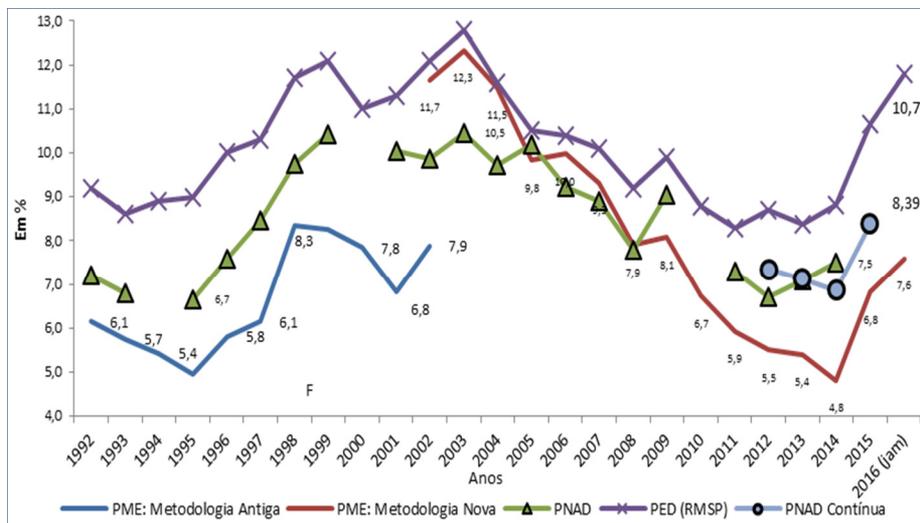


Fonte: PNAD Contínua IBGE.

Uma visão mais ampla do período 1992-2016 revela que a taxa de desemprego, medida por diferentes metodologias, mostra forte aceleração no

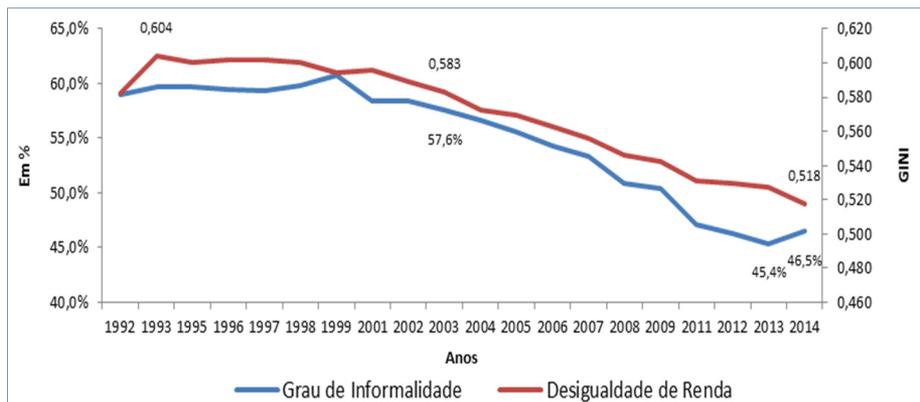
período entre 1995 e 2003 e, desde então, inicia trajetória de queda que se prolonga até 2014 (Gráfico 5).

Gráfico 5
Evolução da taxa de desemprego – (Em %)
Brasil – 1992-2016



A expressiva geração de empregos formais repercutiu na significativa queda da taxa de informalidade do mercado de trabalho (de 60% para 46,5% entre 1999 e 2014) com reflexos na queda da desigualdade da renda do trabalho medida pelo Índice de Gini (Gráfico 6).

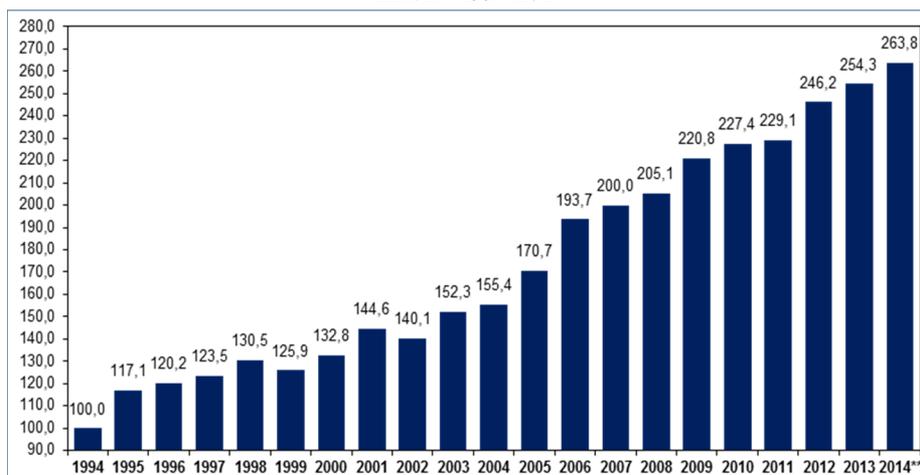
Gráfico 6
Evolução do índice de Gini e da taxa de informalidade – (Em %)
Brasil – 1992-2014



Fonte: Ipeadata.

Além da geração de empregos e queda da taxa de informalidade, a redução da desigualdade da renda do trabalho decorreu da decidida política de valorização gradual do poder de compra do salário mínimo, implantada a partir de 2005. Embora essa valorização real tenha-se iniciado em 1995, ela foi aprofundada entre 2005 e 2014, quando houve aumento real superior a 70% (Gráfico 7).

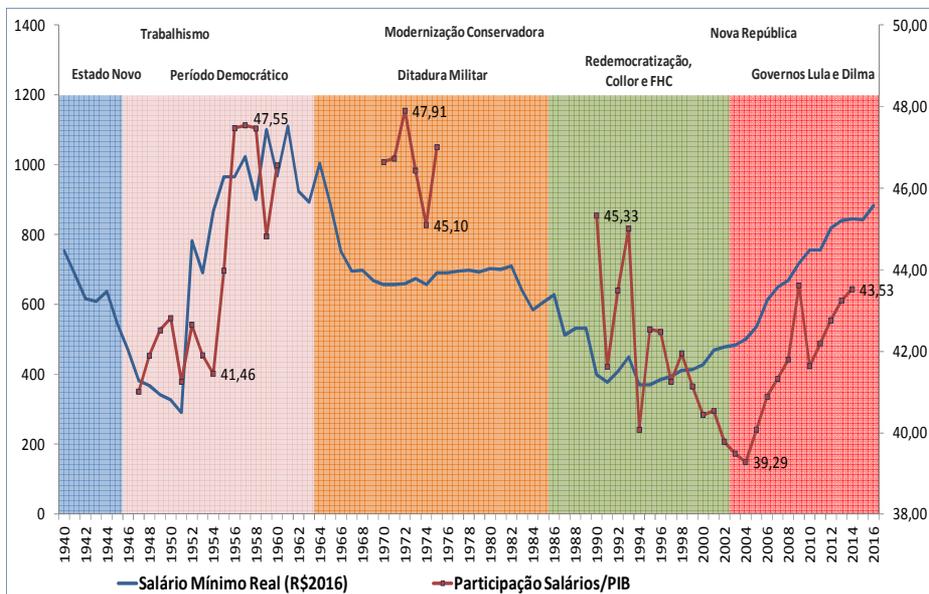
Gráfico 7
Evolução do salário mínimo real – (base 1994=100)
Brasil – 1994-2014



Fonte: DIEESE. Deflacionado pelo INPC (Posição em Janeiro).

Ampliando o tempo histórico da análise sobre o comportamento do salário mínimo real, o Gráfico 8 revela que o salário mínimo sofreu perdas reais expressivas durante mais de trinta anos (1963 e 1994), quando então inicia uma etapa de recuperação intensificada a partir de 2004. A taxa de salários sobre o PIB, por sua vez, nunca se tornou majoritária no Brasil. Essa relação de forças tem-se reduzido em todos os países do mundo desde a década de 1970, mas ainda hoje os países civilizados mantêm seu excedente social majoritariamente distribuído para os trabalhadores, como exemplos de Coreia do Sul (51,2%), Austrália (51,8%), Japão (52,3%), Estados Unidos (55,4%) e Dinamarca (68,3%), segundo os dados da OCDE para o ano de 2009. O Brasil fez um curto salto de 4,24 pontos percentuais entre 2003-2014, recuperando apenas uma parte do que foi perdido desde o Golpe de 1964

Gráfico 8
Evolução do salário mínimo real e da relação salários/PIB
Brasil – 1940-2016



Fonte: Dados: Ipeadata; IBGE (Estatísticas do século XX e Contas Nacionais). Elaboração própria.

Observa-se que foram raros os momentos de combinação e articulação positiva entre as forças do trabalho e as políticas públicas. O período democrático da era trabalhista (especialmente entre 1951 e o começo de 1964) e os Governos Lula e Dilma (2003-2016) guardam similaridades. São dois tempos em que o Brasil transitou nos limites da experiência desenvolvimentista. Foram períodos curtos, de pouco mais de uma década, depois dos quais houve longos períodos de estabilidade ou retrocesso do conflito na distribuição das rendas.

Pouco mais de uma década de trabalhismo democrático gerou as condições para o Golpe Militar de 1964; pouco mais de uma década de governos populares gerou as condições para o Golpe Parlamentar de 2016. Em ambos os casos, a economia política explica melhor que a macroeconomia: era preciso reverter os ganhos da classe trabalhadora sobre a apropriação do excedente social. Ambos se encerraram de maneira violenta e abriram espaço para uma longa hibernação de direitos fundamentais e de outros processos civilizatórios.

Potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social

O terceiro núcleo da estratégia social foi a *potencialização dos efeitos redistributivos da Seguridade Social* instituída pela Constituição de 1988. Como se sabe, a Seguridade Social é um conceito clássico que resulta da construção histórica dos chamados regimes de *Welfare State* nos países industrializados, que serviram de inspiração para os constituintes de 1988.

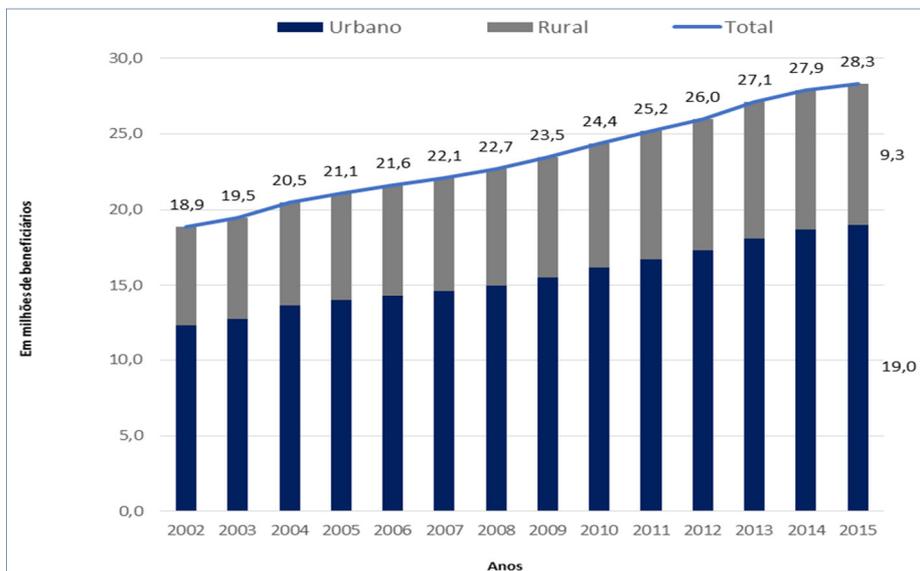
É importante observar que no debate recente sobre o desenvolvimento brasileiro, o papel da Seguridade na proteção social e no crescimento apoiado no mercado doméstico e na expansão da demanda agregada é relegado a plano secundário, mesmo por analistas do campo progressista que, em geral, destacam o papel da geração de empregos, da valorização real do salário mínimo real e das transferências monetária do programa Bolsa Família.

A Seguridade Social brasileira é o mais importante mecanismo de proteção social do País e poderoso instrumento do desenvolvimento. Além de transferências monetárias para as famílias (Previdência Rural e Urbana, Assistência Social, Seguro-Desemprego) contempla a oferta de serviços universais proporcionados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan). Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social tiveram papel destacado na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, núcleo do recente ciclo de crescimento econômico.

Um dos pilares da Seguridade Social é a Previdência Social. Em 2015, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) mantinha 28,3 milhões de benefícios diretos (19 milhões urbanos e 9,3 milhões rurais) (Gráfico 9).

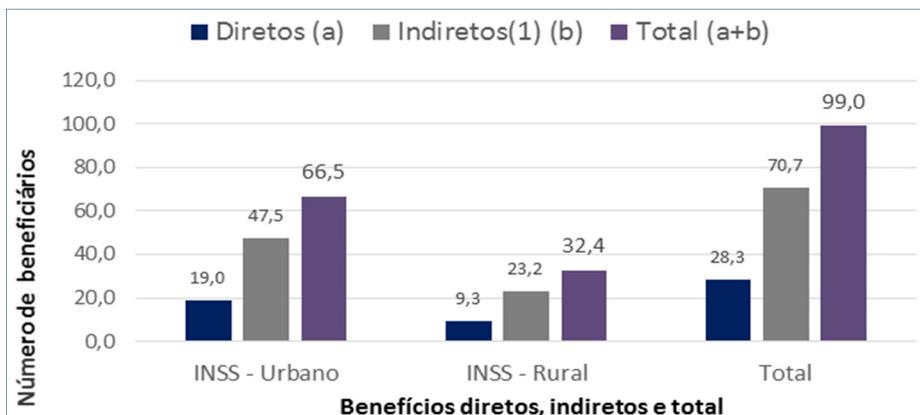
Para o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente (membros da família). Portanto, além dos 28,3 milhões de benefícios diretos, estima-se que, indiretamente, outros 70,7 milhões de brasileiros são favorecidos. Ou seja, o RGPS beneficia aproximadamente 99 milhões de pessoas, quase a metade da população do país (Gráfico 10).

Gráfico 9
RGPS – Evolução dos benefícios rurais e urbanos
(em milhões de beneficiários, em dezembro)
2002-2015



Fonte: MPAS/SPPS.

Gráfico 10
RGPS – Benefícios diretos e estimativa de número de beneficiados indiretos
(em milhões) – Posição em dezembro de 2015

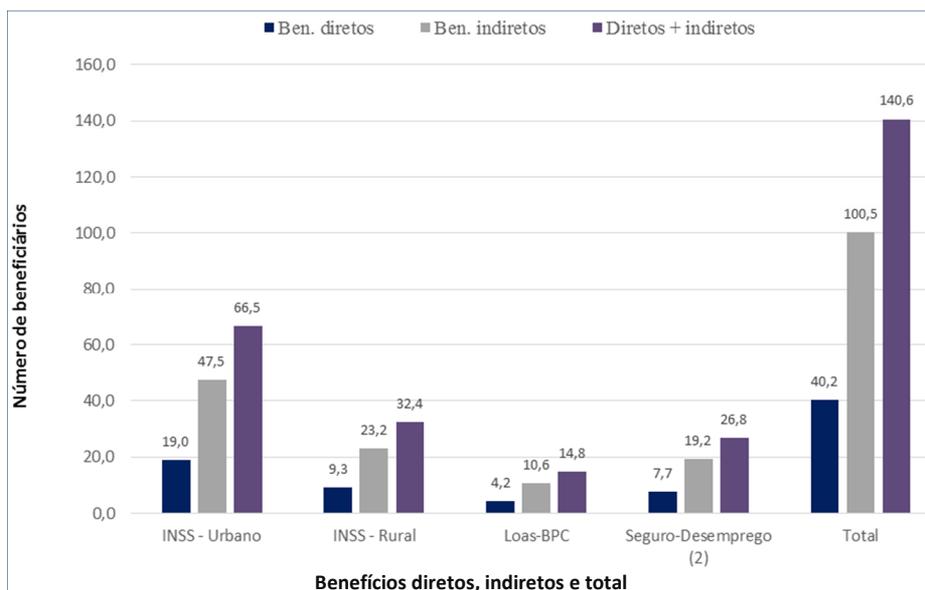


Nota: [1] Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes.

Fonte: MPS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 20, n. 12 e MTE. CGSAP/ DES/ SPPE/MTE

A Seguridade Social tem abrangência ainda maior. Se aplicarmos a mesma estimativa de beneficiários diretos e indiretos constatada pelo IBGE no caso da Previdência Social (1 beneficiário direto e 2,5 beneficiários indiretos, membros da família), para o Benefício de Prestação Continuada (4,2 milhões de benefícios diretos) e para o programa Seguro Desemprego (7,2 milhões de benefícios diretos) e adicionarmos os beneficiários diretos da Previdência urbana (19,0 milhões de benefícios diretos) e Rural (9,3 milhões de benefícios diretos) pode-se estimar que a Seguridade Social beneficiou 40,2 milhões de famílias e que, indiretamente, ela beneficiou outras 100 milhões de pessoas (demais membros da família). Dessa forma, direta e indiretamente, ela transferiu renda para 140,6 milhões de indivíduos, cujos benefícios, próximos do piso do salário mínimo, transformam a Seguridade Social brasileira num dos maiores e mais bem-sucedidos programas de proteção social de países não desenvolvidos, no mundo (Gráfico 11).

Gráfico 11
 Seguridade Social: benefícios diretos concedidos e estimativa de beneficiados
 (diretos e indiretos) ⁽¹⁾ e ⁽²⁾
 Em milhões de pessoas
 Posição em dezembro de 2015



Notas: (1) Segundo o IBGE, para cada benefício efetivamente pago há, em média, 2,5 pessoas beneficiadas indiretamente. (2) Utilizou-se o total de segurados e não de requerentes.

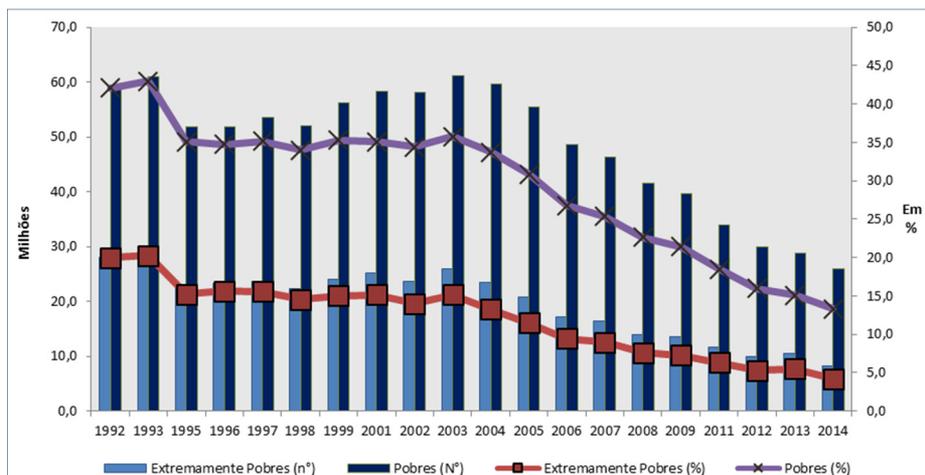
Fonte: MPS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, v. 20, n. 12 e MTE. CGSAP/DES/SPPE/TEM.

Mais de dois terços dos 40,2 milhões de benefícios diretos concedidos pela Seguridade Social equivalem ao piso do salário mínimo. No segmento rural e no Benefício de Prestação Continuada, praticamente 100% dos benefícios correspondem ao piso do salário mínimo; no segmento urbano, esse percentual é de 56,7%. A elevação real de mais de 70% do valor do salário mínimo ampliou significativamente a renda destas famílias.

O combate à pobreza extrema

Finalmente, o quarto núcleo da estratégia social foi o combate à pobreza extrema, onde se destacam o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa Bolsa-Família e o Programa Brasil sem Miséria que se transformaram em iniciativas exitosas de redução da pobreza extrema durante o período, quando mais de 30 milhões de pessoas saíram da pobreza e outras 16 milhões, da extrema pobreza (Gráfico 12).

Gráfico 12
Evolução da pobreza e da pobreza extrema pela ótica da renda – (Base 1990=100)
Brasil – 1990-2013



Fonte: Ipea.

Observação: utiliza-se a linha de pobreza atualizada e estadualizada, de acordo com capacidades calóricas, para cada região brasileira. Não há uma linha de pobreza oficial no Brasil, ainda que os estudos do Ministério de Desenvolvimento Social apoiem-se numa linha única nacional de R\$ 70 e R\$ 140 (corrigidos) como balizadores na extrema pobreza e da pobreza, respectivamente. As tendências entre as distintas linhas de pobreza são muito parecidas.

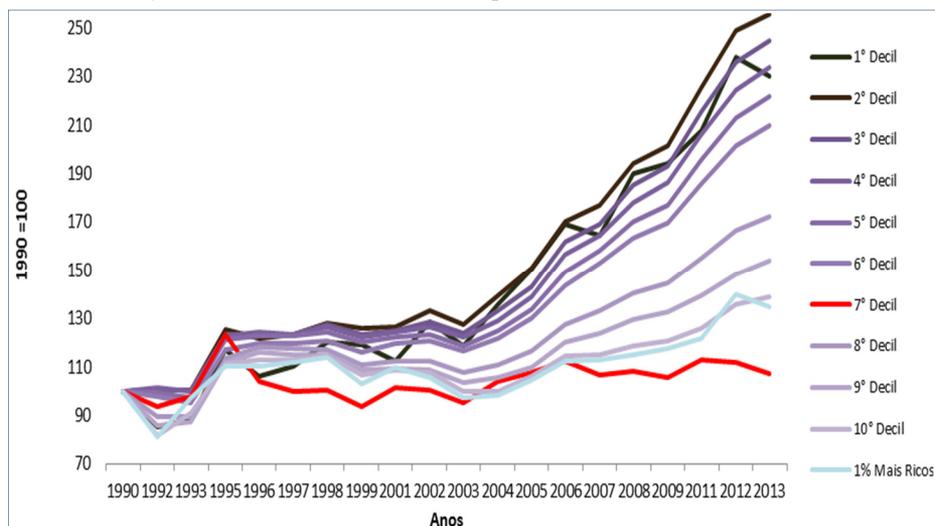
Melhoria dos Indicadores Sociais

O principal legado do experimento desenvolvimentista de 2003-2016 foi o crescimento da renda das famílias com melhor distribuição, o que acelerou a redução das desigualdades da renda do trabalho e da pobreza extrema. Geração de empregos formais, recuperação real do salário mínimo e ampliação das transferências de renda da Seguridade Social e dos programas de combate à pobreza contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais (distribuição da renda do trabalho, mobilidade, consumo das famílias).

O crescimento do PIB *per capita* foi fator determinante para que ocorressem melhorias na distribuição da renda. A mobilidade social voltou a ser ascendente após duas décadas de estancamento. A renda das famílias cresceu especialmente nos estratos inferiores, gerando um mercado interno de consumo de massas com mais de 140 milhões de pessoas com médio ou alto poder de compra. Após 50 anos, em 2011, a desigualdade de renda medida pelo índice de Gini retrocedeu aos patamares de 1960 (Ipea, 2012).

A renda domiciliar *per capita*, após ficar estagnada por dez anos, elevou-se a partir de meados da década. O crescimento foi mais expressivo nos decis mais pobres (do 1º ao 6º) relativamente aos mais ricos (do 7º ao 10º). O 2º decil mais pobre, por exemplo, teve um aumento acumulado em sua renda de 155,5% ao longo do período 1990-2013, enquanto o 7º (ou quarto mais rico) acumulou 7,2% de aumento real de renda. A maior intensidade desses aumentos ocorre a partir de meados da década de 2000 (Gráfico 13).

Gráfico 13
Evolução da renda domiciliar *per capita*, por decil – (Base 1990=100) – Brasil



Fonte: PNAD-IBGE/IPEADATA.

Após 2003, a distribuição da renda *per capita* tendeu a aumentar nos níveis de renda médio-baixos e baixos com intensidade bem maior que nos níveis médio-altos e altos, criando o padrão dispersivo mostrado acima. Estudo do IPEA (2013) realizado por meio de regressões estatísticas das principais causas das variações e distribuições da renda *per capita* domiciliar revela que o mercado de trabalho (geração de empregos e elevação da renda do trabalho) foi fator determinante para o crescimento da renda domiciliar *per capita* entre 1990 e 2012 (respondeu por 71% da elevação), seguido pelas transferências de renda da Previdência (contribuição de 23%) e pelas transferências de renda do programa Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (contribuição de 4%). No tocante à redução das desigualdades da renda do trabalho (coeficiente de Gini), o mercado de trabalho respondeu por 47% da queda, seguido pelas transferências de renda (constitucionais e Bolsa Família) (24%) e pela Previdência (15%) (Tabela 2).

Tabela 2
Decompondo contribuições líquidas ao crescimento da renda e à redução da desigualdade de renda (Gini)
Brasil – 1992-2012

Fatores	Crescimento da Renda Domiciliar <i>Per Capita</i>	Redução do Índice de Gini
Mercado de Trabalho	71%	47%
Previdência	23%	15%
Transferências de Renda (constitucionais, como BPC, e Bolsa Família)	4%	24%
Outros	2%	13%

Fonte: IPEA (2013), baseado em PNAD-IBGE.

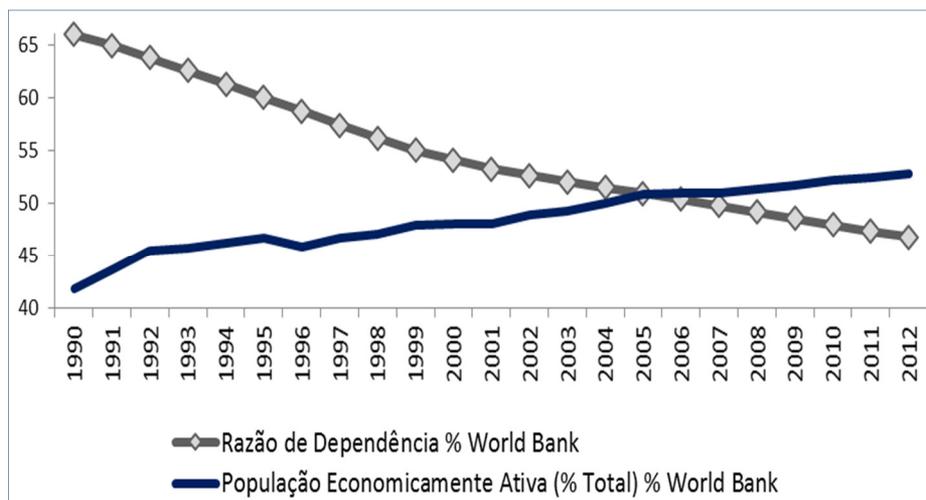
Não obstante, os níveis de desigualdade de renda no Brasil ainda são extremamente altos, e o crescimento da riqueza no lado mais pobre da sociedade ainda não é suficiente para transformar o país e fazer com que ele tenha patamares mais “civilizados” de desigualdade. As diferenças sociais e econômicas existentes no Brasil continuam sendo o maior desafio do desenvolvimento nacional.

Por fim, apoiado em dinâmica demográfica muito mais favorável que no passado – quando a urbanização cresceu a taxas tão altas que qualquer tipo de planejamento urbano de longo prazo tinha que ser constantemente adaptado –, o Brasil vive, desde 2005, sua “janela demográfica”, isto é, a etapa

demográfica quando a maior parte da sociedade encontra-se em faixa etária produtiva e ativa (15-64 anos).

A “janela demográfica” abre perspectivas para o aumento da qualidade das políticas públicas com grandes ganhos de prosperidade social e econômica, porque há menos pressão vinda do lado “improdutivo” (crianças e idosos). É também o melhor momento histórico para financiar o Estado do Bem-Estar Social, pois a maior parte da população está no mercado de trabalho gerando um excedente e pagando impostos. É uma ajuda importante, porém não providencial, pois direcionar essas virtudes históricas para o crescimento inclusivo foi decisão tomada no plano da política democrática; não pode, absolutamente, ser tomado como suposto destino nacional que se realizaria inevitavelmente.

Gráfico 14
Dinâmica demográfica
Brasil – 1990-2012



Fonte: Banco Mundial.

As fragilidades sociais do experimento desenvolvimentista

A melhoria dos indicadores de bem-estar do período 2003-2016 trouxe à tona questões relativas ao modelo de desenvolvimento brasileiro. Será este um modelo real de mudanças econômicas e sociais estruturais? Mesmo considerando que o sistema brasileiro de proteção social dependa primordialmente da garantia das condições monetárias e fiscais para financiar

a reprodução capitalista, seria suficiente a margem gerada pela acumulação de capital que permitiu que acontecesse toda essa evolução social?

Um fenômeno estruturante da redução da desigualdade no Brasil é que se tratou de processo sem quaisquer mudanças fundamentais na estrutura tributária. Usando dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), a tributação brasileira continua sendo extremamente regressiva, já que os impostos indiretos constituem mais de 14% da renda total e os impostos diretos apenas cerca de 9% da renda total. O Gini da distribuição de renda após os impostos (0,571) e antes dos impostos (0,598) também indica isto, por todo o caminho até se chegar à distribuição final da renda, de 0,496 (Ipea; 2011d). Em outras palavras, a redução da desigualdade deu-se a despeito do sistema tributário regressivo, algo muito incomum na história das economias desenvolvidas baseadas nos regimes do *Welfare State*.

Outro ponto a ser destacado é que alguns especialistas tentaram interpretar este fenômeno como uma mudança estrutural real, que acabaria por criar um tipo diferente de sociedade, mais parecida com o mundo desenvolvido, com uma grande classe média dando a tônica dos padrões sociais e econômicos. Estes acadêmicos são comumente descritos como os defensores da “nova classe média” (Neri; 2011) na formação do modelo de desenvolvimento do Brasil. Neste, as mudanças estruturais na renda domiciliar estariam levando às mudanças estruturais na própria sociedade, criando um bloco relevante de poder econômico que não existia antes da década de 2000.

A questão é que há reduzida evidência que corrobore o argumento da transformação estrutural em direção a uma “nova classe média”, especialmente após a interrupção violenta e antidemocrática do segundo mandato de Dilma Rousseff. Apesar das transformações da renda familiar e do bem-estar geral estarem nas superfícies claras das pesquisas domiciliares, existem algumas insuficiências que impedem mudanças sociais estruturais reais (Pochmann; 2012). Reconhecer todas as melhorias sociais do modelo de desenvolvimento recente não basta para confirmar quaisquer transformações estruturais nas classes sociais.

Uma forma de olhar a persistência de profundas desigualdades pode ser observada na Tabela 3, que incorpora a metodologia de estratificação da “nova classe média” – em níveis de renda familiar – e compara características sociais para além dos fluxos monetários. Há notáveis diferenças quanto à educação, às condições de moradia e ao acesso a serviços, entre a “nova classe média” e a

classe média tradicional. Com base nestes indicadores sociais simples e objetivos, a chamada “nova classe média” mais se assemelha a uma classe trabalhadora tradicional – uma “nova classe trabalhadora” (Pochmann; 2012). Como classificar como “Nova Classe Média” um contingente no qual, dentre outros fatores, apenas 2,9% têm “ensino médio completo”?

Tabela 3
Características sociais dos domicílios relativas à “metodologia da nova classe média”
Brasil – 2008-2009

Características	Nova Classe Média (de R\$ 1.200,00 a R\$ 2.525,00)	Classe Média (de R\$ 2.525,00 a R\$ 3.849,00)	Classe Média Alta (de R\$ 3.849,00 a R\$ 5.174,00)
Moram em imóvel próprio	67,80%	68,50%	69,20%
Até duas pessoas por quarto	79,40%	84%	87,10%
Mais de três pessoas por quarto	12,90%	10,80%	8,70%
Não há banheiro	1,80%	0,50%	0,10%
Não tem cartão de crédito	72,90%	56,80%	46%
Não tem crédito bancário	90,50%	75,40%	63,70%
Ensino médio completo	2,90%	9,20%	16,50%
Ensino fundamental completo	58,20%	48,90%	39,20%
Analfabeto	12,10%	5,30%	3,10%
Não tem plano de saúde privada	80,80%	62,10%	47,40%

Fonte: Uchôa e Kerstenetzky (2012).

Outra maneira mais impactante de olhar as fragilidades do modelo é questionar o conceito comumente adotado de desigualdade de renda e buscarem-se novas fontes de dados para o período. Em quaisquer abordagens metodológicas relativas a desigualdades – até nas mais complexas –, as principais fontes são pesquisas domiciliares centradas em declarações sobre padrões sociais e econômicos, incluindo renda e gastos. Basicamente, tais pesquisas de domicílios mensuram fluxos. O modo convencional de tratar a desigualdade desconhece a dimensão do patrimônio, da riqueza ou dos estoques econômicos.

Quando os fluxos de renda são distribuídos de forma altamente desuniforme, como no caso do Brasil, o pequeno grupo das famílias mais ricas

é subestimado pela amostra. Ademais, rendas altas têm origens mais diversas que a renda média – isto é, os ricos raramente são ricos devido a uma única fonte de renda (um salário, juros, aluguéis, etc.) – tornando-se assim mais difícil estimar rendas altas. Esta deficiência, que deixa de captar patrimônio e ativos nas pesquisas domiciliares, é um dos maiores desafios para se construir compreensão mais completa das dinâmicas da desigualdade no Brasil ou em qualquer outra economia capitalista moderna.

Conhecer estes estoques de riqueza poderia revelar novas fontes de financiamento para políticas públicas redistributivas. No Brasil, a tributação da herança e da propriedade é completamente subestimada devido à falta de bancos de dados públicos. A desigualdade, que tem caráter multidimensional, é percebida somente em termos da desigualdade de fluxos, e ninguém sabe o que aconteceu com a desigualdade de estoques, ou seja, com a distribuição da riqueza cristalizada por todos os agentes econômicos.

A Receita Federal publicou recentemente informações sobre estoque patrimonial no Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF) (Tabela 4) revelando uma perversidade do momento mais dinâmico do modelo de desenvolvimento de 2003-2016. A difusão da propriedade privada entre os indivíduos foi bloqueada pelo modelo, apesar da redução das desigualdades nas rendas do trabalho.

Tabela 4
Participação dos declarantes, rendimentos tributáveis e patrimônio sobre o total do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF)
Brasil – 2007 e 2014

IRPF - Perfil dos declarantes até 5 salários mínimos			
	% Declarantes	% Rendimentos Tributáveis	% Patrimônio
2007	54,4%	20,9%	14,9%
2014	49,6%	21,3%	14,9%
IRPF - Perfil dos declarantes de 5 a 20 salários mínimos			
	% Declarantes	% Rendimentos Tributáveis	% Patrimônio
2007	37,2%	44,2%	27,9%
2014	41,9%	48,3%	28,3%
IRPF - Perfil dos declarantes acima de 20 salários mínimos			
	% Declarantes	% Rendimentos Tributáveis	% Patrimônio
2007	8,4%	34,9%	57,2%
2014	8,5%	30,4%	56,8%

Fonte: IRPF – MF.

Entre os declarantes de até 5 salários mínimos de renda (aproximadamente 50% do total do IRPF) e o grupo de 5 a 20 salários mínimos (mais 42% do total do IRPF) acumularam ganhos de rendimentos tributáveis em relação aos 8% mais ricos dos declarantes. Em 2007, eram 65,1% da renda tributável total; e em 2014, 69,6%. Entretanto, quando se observam as declarações patrimoniais, o mundo da desigualdade é completamente distinto. Nestas, a maioria dos valores declarados concentra-se nos 8% mais ricos do IRPF (em torno de 57% de todo o patrimônio) e há pouca variação nesta concentração durante o período 2007-2014.

É muito alta e variou muito pouco a concentração do patrimônio nos 8,5% dos declarantes de imposto de renda com mais de 20 salários mínimos. Porém algumas mudanças ocorreram. Apesar do forte aumento do valor do salário mínimo, a proporção de declarantes com até 5 salários mínimos caiu de 54,4% para 49,6% e sua participação no patrimônio total dos declarantes manteve-se em 14,9%. Isto significa que o patrimônio médio desses declarantes com renda de até 5 salários mínimos passou de 27,4% da média geral para 30,0%. Foi a única faixa de renda em que essa relação aumentou. O “deslocamento” de declarantes da faixa de até 5 salários mínimos para a de 5 a 20 salários mínimos contribuiu para reduzir a relação do patrimônio médio dessa última faixa e a média geral de 75% para 67,5%. A relação entre o patrimônio médio da faixa de 5 a 20 salários mínimos e o da faixa de até 5 salários mínimos diminuiu de 2,74 vezes maior para 2,25 vezes e a relação entre os patrimônios médios das faixas de mais de 20 salários mínimos e de 5 a 20 salários mínimos aumentou de 9,08 vezes para 9,9 vezes. Finalmente, a relação entre os patrimônios médios das faixas de mais de 20 salários mínimos e até 5 salários mínimos diminuiu de 24,8 vezes para 22,3 vezes.

Há evidências, de todo modo, de que a desigualdade de estoques econômicos seria um dos constrangimentos estruturais mais importantes da proteção social brasileira e de seu modelo de desenvolvimento.⁵ No período 2003-2016, as altas taxas de juros e o crescimento do mercado de capitais no Brasil foram instrumentos-chave de concentração de ativos nas mãos dos mais ricos. Estes processos de acumulação patrimonial são indissociáveis do sistema da dívida pública e pressionam constantemente as capacidades das políticas monetária e fiscal. O resultado desta hierarquia é a captura de recursos públicos

5 Para uma proposta de análise setorial da desigualdade patrimonial, ver Calixtre, 2014b).

por setores da sociedade que realizam lucros abusivos: em 2013, as obrigações relativas à dívida pública excederam um terço de toda a receita federal.

3 Inclusão social sem reformas estruturais

Procurou-se salientar que partir de meados da década passada houve melhor articulação entre objetivos econômicos e sociais, que resultou na melhoria dos padrões de vida da população. A economia cresceu e distribuiu renda do trabalho, algo inédito nos últimos 50 anos. O reconhecimento desse fato, no entanto, não implica endossar a ideia de que teria sido implantado um “novo modelo de desenvolvimento”. Mas, paulatinamente, se caminhou no sentido da construção de um modelo de crescimento menos perverso que o padrão histórico. Tampouco se sustenta a visão de que os governos progressistas eleitos no Brasil e em diversos países da América Latina seriam “pós-neoliberais” (SADER, 2014). Na verdade, antes mesmo do golpe parlamentar de 2016, estava-se muito aquém de “superar e virar a página do neoliberalismo”⁶.

Embora positivos, os progressos sociais recentes não apagaram as marcas profundas da crônica desigualdade social brasileira, que tem raízes históricas herdadas do passado escravocrata, do caráter específico do capitalismo tardio, da curta experiência democrática do século 20 e do acelerado processo de urbanização na ausência da reforma agrária e de políticas urbanas e sociais.

A desigualdade da renda do trabalho recuou aos padrões de 1960, mas ela ainda permanece entre as mais elevadas do mundo. Tem-se ainda vivo, no Brasil, o problema da Reforma Agrária e das desigualdades na apropriação física do espaço urbano. As desigualdades também estão presentes no sistema tributário, cujos núcleos vigoram desde meados da década de 1960. A estrutura do mercado de trabalho ainda guarda traços e características de economias

(6) Segundo Boaventura de Sousa Santos: “Nesta segunda década estes governos (progressistas e populares latino-americanos) continuam declarando-se pós-neoliberais e têm alguma razão, mas não toda a razão. Por que poderíamos chamá-los pós-neoliberais? Bom, em parte porque o Estado controla muito mais a economia, é um interventor na mesma. Além disso, nacionalizaram-se muitas empresas no caso da Bolívia ou do Equador. Ou seja, existe um ativismo estatal mais forte que vai contra o neoliberalismo, e é por isso que o neoliberalismo internacional não perdoa estes governos e quer destruí-los. Agora, qual é a forma de operar destes países? Bom, são “pós-neoliberais” internamente para conseguir alguma medida de redistribuição social, mas não questionam o neoliberalismo internacional, o capitalismo financeiro nem as regras do livre comércio e jogam com as regras destes tratados. O modelo de desenvolvimento é neoliberal” (<http://wp.me/p3C2Pm-hMv>).

subdesenvolvidas ou periféricas: elevada heterogeneidade, presença disseminada do subemprego, excedente estrutural de mão de obra, alta concentração da renda, baixos salários e elevada rotatividade dos postos de trabalho.

Um conjunto de problemas crônicos e estruturais não foi enfrentado nesta quadra que estamos analisando. Em parte, isso decorreu de condicionantes mais gerais que, de um modo ou de outro, limitaram o ímpeto reformista dos governos petistas. Não se pode desconsiderar que vivemos no capitalismo sob a dominância das finanças globalizadas, o que impõe correlação de forças implacavelmente desfavorável aos projetos de transformação. Em todo o mundo, a corrosão da base salarial e o refluxo dos sindicatos fragilizam as pautas progressistas. As contradições entre capitalismo e democracia acirram-se em escala global e o neoautoritarismo está erodindo as democracias liberais. Os vícios e distorções do sistema político brasileiro também não podem ser desprezados. A longa decomposição do sistema político e a mercantilização do voto, pelo financiamento empresarial de campanhas, coloca limites ao “presidencialismo de coalizão”, pois a formação de maioria parlamentar requer “negociação” com mais de duas dezenas de partidos majoritariamente fisiológicos e conservadores.

De outra parte, a ausência de reformas estruturais, decorreu do “modelo de transformação lenta e dentro da ordem”, “sem rupturas” por meio de “mudanças graduais”. Em parte, pela mudança no campo da política de alianças, onde se fez um “mergulho no pragmatismo tradicional brasileiro” (Singer, 2012) e abriu-se mão de disputar a hegemonia na sociedade.

Esses condicionantes explicam, em grande medida, a manutenção intacta da gestão macroeconômica por meio do ortodoxo “tripé” introduzido em 1999 e o pouco afinco nos esforços para fazer a Reforma Política e para a regulação dos meios de comunicação. A “promoção da justiça social” foi abandonada em fevereiro de 2003; e muitas das contrarreformas nos direitos sociais, implantadas entre 1990 e 2002, não foram enfrentadas. Destacam-se, dentre outros fatores, a não consolidação da Seguridade Social de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição de 1988, particularmente no caso da Organização da Seguridade Social, do Orçamento da Seguridade Social e do Conselho Nacional da Seguridade Social; a recorrente captura das fontes de financiamento da Seguridade Social pela área econômica, não revertida; a forma inconstitucional de contabilizar as receitas da Previdência Social, praticada desde 1989; e a manutenção da Desvinculação das Receitas da União

(DRU), exceto para o setor da educação. Da mesma forma, destacam-se as ambiguidades com relação ao processo de desregulamentação dos direitos trabalhistas e sindicais; o abandono da proposta de Reforma Agrária “estrutural e massiva” elaborada em 2001; o não enfrentamento da questão do esvaziamento do pacto federativo; e o incentivo à mercantilização da oferta de serviços sociais.

Decisões conjunturais também enfraqueceram as bases delicadas do processo de mudança dentro do conflito na distribuição das rendas. O uso das desonerações entre 2009-2015, apesar de justificado pela necessidade de garantir o baixo desemprego em meio ao acirramento da crise, produziu dois efeitos indesejáveis na estrutura de financiamento da Seguridade Social: reduziu receitas e aumentou seu caráter pró-cíclico. Em 2015, as isenções fiscais para setores econômicos selecionados atingiram R\$ 282 bilhões (4,9% do PIB). Ao abrir mão de arrecadar aproximadamente 23% da sua receita de impostos, o governo federal contribuiu para o desajuste das contas fiscais.

O crescimento das desonerações acelerou a queda do superávit estrutural da Seguridade Social, agravando a crise de financiamento das políticas sociais nos anos de 2015 e 2016. Observe-se (Tabela 5) que mais da metade das desonerações totais incidem sobre as receitas da Seguridade Social (R\$ 157 bilhões, 2,75% do PIB).

Tabela 5
Desonerações Tributárias Totais e sobre a seguridade social
(em R\$ milhões correntes)
2009-2015

Ano	Desoneração total*	% PIB*	Desonerações de contribuições sociais				Total das desonerações de receitas da seguridade social	% PIB
			Contribuição Previdência Social	Cofins	CSLL	PIS-Pasep		
2009	116.098	3,65	17.905	29.418	6.087	5.651	59.061	1,85
2010	113.861	3,60	18.183	33.883	8.333	6.955	67.354	2,02
2011	152.406	3,68	21.156	34.618	5.830	6.542	68.146	1,75
2012	182.410	4,15	24.412	41.376	6.976	8.145	80.909	1,78
2013	225.630	4,66	33.743	46.142	8.788	9.060	97.733	1,97
2014	253.902	4,92	57.012	58.510	9.301	11.639	136.462	2,60
2015	282.437	4,93	62.519	70.538	10.490	14.100	157.647	2,75

Fonte: Receita Federal (Ministério da Fazenda). Demonstrativos de gastos tributários. PLOA (projeções) e Relatório de Bases Efetivas.

Esses são alguns exemplos de que não foram enfrentados – e, em alguns casos, aprofundaram-se – mecanismos liberalizantes adotados nos anos de 1990 que tinham por finalidade impor contramarchas à cidadania social consagrada pela Constituição da República.

No caso da proteção social, o “reformismo fraco” pode refletir as ambiguidades do PT em relação à Constituição de 1988. Como assinalado, a contrarreforma liberalizante contra os direitos sociais de 1988 intensificou-se agudamente entre 1990-02, resultando na desfiguração dos princípios do capítulo sobre a Ordem Social. Nesse cenário, quando o PT assumiu o poder em 2003, esperava-se que o governo sinalizasse uma postura de não transigir quanto ao cumprimento da Constituição da República. Supunha-se que houvesse intenções de corrigir os rumos seguidos desde 1990, restabelecendo os princípios da Ordem Social da Constituição de 1988 que foram desfigurados por mais de uma década.

Os desacertos requerem mais autocrítica pelos membros do PT e mais crítica pelos especialistas. Mas seria simplório deduzir que a atual tragédia brasileira decorra unicamente desses desacertos e da ausência de autocrítica e crítica, como deduzem muitos analistas, inclusive do campo progressista. Há uma série de questões complexas que é preciso compreender melhor e incorporar numa futura agenda de investigação. Esse esforço há de contribuir para avaliar mais amplamente e mais claramente o passado e para a reorganização das ações futuras.

Considerações finais

O debate sobre as causas da redução da desigualdade com desenvolvimento democrático, social e econômico, está em aberto. É crucial observarmos que um dos motivos determinantes desse fenômeno foi não apenas o Brasil ter trazido o Estado de volta para a equação do desenvolvimento, ao tempo em que também priorizou as demandas do mercado de trabalho. A geração de empregos formais, redução da informalidade e do desemprego ampliou a participação da parte produtiva da sociedade que está em seu ápice demográfico. Ao mesmo tempo, o crescimento da economia potencializou o caráter redistributivo do Estado Social inaugurado em 1988, na contramão da hegemonia neoliberal, criando-se um ciclo mais virtuoso em relação ao passado entre os propósitos econômicos e redistributivos.

Entretanto, as fragilidades do modelo de desenvolvimento – como a baixa intensidade da mudança no conflito na distribuição das rendas, a manutenção das tensões entre Estado Social e Estado Mínimo Liberal e a ausência de reformas estruturais – abriram espaço para a retomada ilegítima de forças conservadoras sobre o processo histórico nacional, cujas consequências serão inevitáveis à reprodução do pacto civilizatório desenhado na redemocratização. Infelizmente, não é possível afirmar que a forte redistribuição de fluxos resultante das melhorias no mercado de trabalho tenha fôlego para suportar tantos anos de recessão e desmonte de políticas sociais. As variáveis estruturais do processo lento de mudança social, e não mais somente as conjunturais, começam a acompanhar a ciranda destrutiva da crise.

Em tempos normais, a dúvida principal que se lançaria sobre a experiência desenvolvimentista seria se bastaria avançar com o modelo real de desenvolvimento, tal como ele estava desenhado em seu auge e foi o responsável pelo mais longo ciclo político da democracia brasileira; ou se haveria um modelo melhor de desenvolvimento, que requereria mudanças estruturais, mas pertenceria ao mesmo lugar em que se formou a decisão política de incluir os pobres e reduzir as desigualdades no Brasil, agora avançando não somente nos fluxos de renda, mas nos estoques de riqueza e nas múltiplas dimensões raciais, de gênero e de acesso a serviços públicos e a direitos que a desigualdade representa no Brasil. No entanto, essa “nova geração da política social” tornou-se uma agenda fora do lugar após o Golpe Parlamentar de 2016.

O período 2016-18 pode representar o fim desse ciclo inédito de construção da cidadania social (1988-16). A radicalização do projeto liberal, derrotado nas últimas quatro eleições, representa uma oportunidade para que os detentores da riqueza concluam um serviço iniciado há trinta anos. O propósito é levar ao extremo a reforma do Estado iniciada nos anos de 1990. O objetivo é “privatizar tudo o que for possível”, tanto na infraestrutura econômica quanto na infraestrutura social. O foco é destruir o Estado Social e implantar o Estado Mínimo Liberal.

O “Novo Regime Fiscal” (EC 95/2016) cria, por 20 anos, um teto para crescimento das despesas vinculado à inflação, com o propósito de reduzir a despesa primária do governo federal de cerca de 20% para 12% do PIB entre 2017 e 2036, aproximando o Brasil do patamar de gastos realizados por

diversos países africanos. Na prática, o “Novo Regime Fiscal” acaba com as vinculações constitucionais de recursos para educação e saúde, inviabilizando a Constituição Federal de 1988. Segue-se ao novo regime a Reforma da Previdência Social (PEC 287/2016) que tem por propósito extinguir o direito humano de proteção à velhice. Homens e mulheres, rurais e urbanos, trabalhadores privados e servidores públicos terão que comprovar idade mínima de 65 anos e 49 anos de contribuição para terem acesso à aposentadoria com valor integral. Assim, para ter aposentadoria integral aos 65 anos de idade, o brasileiro terá de entrar no mercado de trabalho com 16 anos e permanecer no mercado formal durante 49 anos sem interrupções.

O novo regime em gestação completar-se-á com a reforma sindical e trabalhista, cujo propósito é fazer com que esses direitos retrocedam ao estágio em que estavam antes da Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943 e com uma reforma tributária que não corrija a injustiça fiscal, desmontando as bases de financiamento das políticas sociais conquistadas pela Constituição de 1988. A criação do Imposto de Valor Adicionado (IVA) extinguirá as principais fontes de financiamento da área social asseguradas pelo artigo 195 da Constituição. A concretização dessas mudanças fragilizará o financiamento da educação e o Orçamento da Seguridade Social, afetando a sustentação dos gastos em setores como Previdência Social (urbana e rural), Assistência Social, Saúde e programa Seguro-Desemprego.

O período 2016-18 pode representar o fim desse breve ciclo improvável de restauração democrática e da construção embrionária da cidadania social no Brasil. A utopia pode ter eclipsado a realidade de que a democracia e a cidadania social seriam corpos secularmente estranhos ao capitalismo brasileiro.

Referências bibliográficas

AUSTERIDADE E RETROCESSO. *Finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, set. 2016. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/austeridade-e-retrocesso/>.

CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.

CALIXTRE, A. B. *Nas fronteiras da desigualdade brasileira: reflexões sobre as décadas de 1990 e 2000*. Fundação Friedrich Ebert, 2014b.

CALIXTRE, A. B.; VAZ, Fábio (Org.). *PNAD 2014: breves análises*. Brasília: Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. (Nota Técnica, n. 22).

CARDOSO DE MELLO, J. M.; NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L. M. (Org.). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FAGNANI, E *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2005.

FAGNANI, E *Fragmentação da luta política e agenda de desenvolvimento*. São Paulo: Plataforma Política Social, 2004. Disponível em: <http://plataformapoliticassocia.com.br/fragmentacao-da-luta-politica-e-agenda-de-desenvolvimento/>.

FAGNANI, E *O fim de um ciclo improvável (1988-2016): a política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe*. [s.n.t.], 2017. No prelo.

FIORI, J. L. *Ajuste, transición y gobernabilidad: el enigma brasileiro*. mar. Washington: BID, mar. 1993. Mimeo.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2013. v. 1-2.

FREDDO, Daniela; CALIXTRE, A. B. *Money, wealth and patrimonialist capitalism in Brazil: a theoretical discussion for a practical challenge*. DAAD Partnership, 2011.

IETS. *A agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Rio de Janeiro: IETS, 2002.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Os efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: PERSPECTIVAS da política social. Brasília: Ipea, 2010. Cap. 3.

IPEA. *Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda*. Brasília: Ipea, 2011a. (Comunicado, n. 75).

IPEA. *Características da formalização do mercado de trabalho brasileiro entre 2001 e 2009*. Brasília: Ipea, 2011b. (Comunicado, n. 85).

IPEA. *Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social*. Brasília: Ipea, 2011c. (Comunicado, n. 92).

IPEA. *Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD-IBGE*. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicado n. 159).

MERCADANTE, A.; TAVARES, M. C. Eixos de um novo Modelo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Debate: Um outro Brasil é possível. *Revista Teoria e Debate*, n. 49, 2001.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília: MF, 2003.

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

PARTIDO DOS TRABALHADORES. A ruptura necessária. In: ENCONTRO NACIONAL, 12, Olinda-PE. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. 2001. Partido dos Trabalhadores (www.pt.org.br) e Fundação Perseu Abramo. www.fpabramo.org.br.

POR UM BRASIL JUSTO E DEMOCRÁTICO. Brasil Debate; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento; Fundação Perseu Abramo; Fórum 21; *Le Monde Diplomatique Brasil*; Plataforma Política Social; Rede Desenvolvimentista. 2015. Disponível em: <http://plataformapoliticasocial.com.br/por-um-brasil-justo-e-democratico-2/>.

NERI, Marcelo Côrtes (Coord.). *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Saraiva, 2011.

POCHMANN, Marcio. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo: Boitempo, 2012.

SADER, E. Eles e nós: para a hegemonia pós-neoliberal, *Carta Maior*, 4 mar. 2014.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas – O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). São Paulo: Cebrap, 2016. *Novos Estudos*.

SINGER, ANDRÉ. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do Lulismo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 85, dez. 2009.

UCHÔA, C.; KERSTENETZKY, C. L. *É a “nova classe média” classe média? O que diz a Pesquisa de Orçamentos Familiares (2008-2009)*. Center for Studies on Inequality and Development, Oct. 2012. (Discussion Paper, n. 66).