



★ Projetos para o Brasil

Políticas sociais, economia e desenvolvimento: Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho

Ana Fonseca e Eduardo Fagnani (Orgs)

Expediente

Esta é uma publicação da Fundação Perseu Abramo.

Diretoria Executiva

Presidente

Marcio Pochmann

Vice-Presidenta

Iole Ilíada

Diretoras

Fátima Cleide, Luciana Mandelli

Diretores

Joaquim Soriano, Kjeld Jakobsen

Conselho Curador:

Hamilton Pereira (presidente), André Singer, Eliezer Pacheco, Elói Pietá, Emiliano José, Fernando Ferro, Flávio Jorge Rodrigues, Gilney Viana, Gleber Naime, Helena Abramo, João Motta, José Celestino Lourenço, Maria Aparecida Perez, Maria Celeste de Souza da Silva, Nalu Faria, Nilmário Miranda, Paulo Vannuchi, Pedro Eugênio, Raimunda Monteiro, Regina Novaes, Ricardo de Azevedo, Selma Rocha, Severine Macedo, Valmir Assunção

Políticas sociais, economia e desenvolvimento:

Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho

Em meados da década passada o “projeto social-desenvolvimentista” elaborado pelo Partido dos Trabalhadores ganhou maior centralidade no âmbito da estratégia econômica. Houve maior articulação entre objetivos econômicos e sociais. A economia cresceu e distribuiu renda, fato inédito da história recente. Caminhou-se no sentido da construção de um modelo econômico menos perverso que o padrão histórico.

Não obstante, esse curto período foi, obviamente, insuficiente para apagar as marcas profundas das desigualdades sociais brasileiras que ainda permanecem vivas. A concentração da renda recuou aos padrões de 1960 e permanece entre as mais elevadas do mundo. A concentração da propriedade rural e urbana continuou se aprofundando nas últimas décadas. O mercado de trabalho ainda possui traços e características de economias subdesenvolvidas ou periféricas. E o acesso aos serviços sociais básicos apresenta fortes desigualdades pessoais e regionais. São traços marcantes do subdesenvolvimento que precisam ser superados se queremos um país justo e civilizado.

Desigualdades da renda

Apesar dos avanços, a desigualdade da renda brasileira permanece entre as mais elevadas do mundo. Mesmo com a inflexão de tendência observada nos últimos anos, as grandezas não alteraram significativamente o cenário de alta desigualdade. As assimetrias na desigualdade ainda são agudas: observe-se que em 2011 a participação relativa dos 50% mais pobres na renda nacional era de apenas 16,33% (contra 12,78% em 2001).

O artigo de **Alexandre de Freitas Barbosa e Ricardo Amorim faz uma** reconstrução histórica do processo de desenvolvimento econômico e social e conclui que a desigualdade de renda continua sendo um dos traços mais marcantes da sociedade brasileira. Na década passada saímos da 3ª para a 15ª pior posição global.

Os autores apontam que as políticas de combate à desigualdade devem ser estruturadas de modo a levar em conta a diversidade de situações sociais encontradas no território nacional. Paralelamente aos desníveis regionais, existem as extremas desigualdades de oportunidades entre os vários grupos sociais.

Para Barbosa e Amorim, o desafio para o futuro é pensar em reformas estruturais inadiáveis que coloquem o enfrentamento da desigualdade como eixo estruturante das políticas públicas e de um novo padrão de desenvolvimento. Entre outras medidas, a viabilidade dessa opção depende do crescimento econômico, fortalecimento da indústria, enfrentamento da questão agrária, desenvolvimento urbano e regional, continuidade da política de valorização real do salário mínimo, reforma fiscal e tributária, construção de um novo federalismo e ampliação da oferta de serviços sociais básicos.

Questão Agrária

O combate às desigualdades sociais também requer esforços para a distribuição da propriedade rural, altamente concentrada no Brasil. Isso recoloca a questão da Reforma Agrária e o reforço à agricultura familiar no centro do debate social.

Esses temas são objetos do artigo *escrito por Jorge Romano, Adriano Campolina e Francisco Menezes*. Olhando para os últimos dez anos os autores destacam os avanços

obtidos com a ampliação dos programas de transferência de renda, que tiveram impacto positivo na qualidade de vida, sobretudo daquelas pessoas em situação de pobreza extrema.

Não obstante, apontam que o componente de transferência de renda tem tido predominância na alocação de recursos em detrimento da inclusão produtiva, bem como o fato de que o combate à pobreza rural vem ocorrendo sem a implantação de uma efetiva reforma agrária, tida como fundamental para contribuir, juntamente com o apoio à agricultura familiar, com a superação das causas estruturais da pobreza no campo.

Para os autores o acesso à terra é primordial para promover a inclusão produtiva dos milhões de trabalhadores rurais sem terra e agricultores familiares. Entretanto, veem com preocupação o fato de a reforma agrária “estar colocada em segundo plano” em favor do “apoio simultâneo e desequilibrado ao agronegócio e à agricultura familiar”. Para eles, existem riscos de maior pressão do agronegócio por terra e recursos públicos criando mais novas exclusões no campo.

O desafio para a agenda de desenvolvimento no combate à pobreza rural deve caminhar no sentido de enfrentar as causas estruturais da exclusão e desigualdade no campo, através da conjugação de ações que vêm sendo implantadas (transferência de renda, inclusão produtiva e acesso aos serviços) com uma profunda e efetiva reforma agrária.

Os autores também sugerem a reversão do apoio preferencial ao agronegócio em favor do desenvolvimento rural sustentável e solidário, apoio à agricultura familiar e povos tradicionais.

Injustiça fiscal e cidadania social

Combater as desigualdades sociais também requer ações no sentido de enfrentar as injustiças do sistema de impostos, cujos núcleos centrais vigoram desde meados da década de 1960.

O artigo de **Lena Lavinias** aprofunda a análise desse tema, destacando que a injustiça do sistema de impostos reproduz os inúmeros déficits de cidadania que nos caracterizam como nação. A autora aponta que a tributação direta (sobre a renda e o patrimônio) tende a ser mais progressiva que a tributação indireta (sobre o consumo). Mas ao contrário da experiência de países mais igualitários, os impostos sobre a renda e o patrimônio têm papel secundário no Brasil. Em suma, os ricos brasileiros quase não pagam impostos e a carga tributária indireta atinge proporcionalmente os mais pobres.

A autora também aponta que a distribuição da renda encontra limites nos padrões de proteção social em debate neste início de século, inspirados do marco liberal-privatista e disseminados pelas agências multilaterais como inovadores por assegurarem mínimos monetários. Esse novo paradigma tem duas características essenciais: assegurar mínimos (renda monetária e um rol de serviços limitado) para um público-alvo bem delimitado (os comprovadamente pobres). Essa reconfiguração expressa uma clara ruptura com o modelo universalista que vingou no pós-guerra e que inspirou o modelo de Seguridade que o Brasil logrou instaurar em 1988.

Na sua visão, esse novo paradigma hegemônico em escala global se caracteriza por estabelecer vínculos frouxos de coesão social, pouco redistributivos e, por isso mesmo, incapazes de fundamentar uma sociedade igualitária.

Para Lavinias, a melhor distribuição da renda depende do fortalecimento das dimensões estruturantes da seguridade social brasileira em consonância com os valores universalistas que possui efeitos redistributivos mais vigorosos.

A tarefa que se impõe ao novo ciclo de reformas estruturantes é “desmercantilizar” a oferta de serviços sociais e consolidar as instituições responsáveis pelo bem-estar da população brasileira.

A pergunta que se coloca é como garantir a permanência de uma dinâmica redistributiva cumulativa, sem riscos de retrocessos, e favorável não apenas à inclusão social dos pobres e extremamente pobres, mas à construção de uma sociedade mais integrada e coesa, conseqüentemente mais homogênea, e por isso mesmo mais justa, através do acesso comum e compartilhado a bens e serviços públicos de qualidade e a oportunidades renovadas e ampliadas?

Desigualdades do mercado de trabalho

A agenda de mudanças também deve enfrentar o fato de que o mercado de trabalho brasileiro ainda possui traços inequívocos de subdesenvolvimento. Os avanços experimentados na última década são inquestionáveis e enfeixam um movimento mais amplo que significou a reversão de um processo de desestruturação em curso desde o final do século passado.

Entretanto, esses progressos “nem de longe equacionam os desafios e os problemas atinentes ao mercado de trabalho brasileiro, posto que possuem raízes históricas e estruturais de difícil solução no curto e no médio prazo”, afirma **Tiago Oliveira** em seu artigo.

O autor ressalta que a estrutura produtiva e do mercado de trabalho ainda guarda traços e características de economias 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.

O debate sobre os limites estruturais do mercado de trabalho brasileiro é aprofundado por **Antônio Ibarra**. O autor destaca a persistência de inúmeros problemas estruturais, como o fato de que cerca de 40% dos trabalhadores ainda permanecerem na informalidade. Também alerta para o fato de que os índices de rotatividade apresentam trajetórias ascendentes, mesmo no comportamento pró-cíclico da economia. A criação de empregos nos setores de menor valor agregado (Serviço, Comércio e Construção Civil) em detrimento da Indústria de Transformação é outro ponto crítico apontado por Ibarra.

O Sistema de Intermediação de Mão de Obra também apresenta problemas que limitam a sua efetividade. Como exemplo, destaca que em 2012, 6,5 milhões de trabalhadores foram inscritos no Sistema Nacional de Emprego (SINE) e foram captadas 3,1 milhões de vagas. Desse total, apenas 725 mil foram efetivamente intermediadas (23,6% das vagas captadas).

Na parte final de seu artigo, o autor apresenta um conjunto de propostas que devem ser pensadas na perspectiva de um ciclo de reformas estruturais na perspectiva do desenvolvimento.

O Paradoxo do Programa Seguro-Desemprego

Os problemas do mercado de trabalho têm sérias repercussões sobre o programa Seguro-Desemprego, criado em 1986 e aperfeiçoado pela Constituição de 1988. Parte da Seguridade Social, esse programa atua para garantir o direito do cidadão brasileiro de ser protegido em situações de perda temporária de trabalho. Ao situar o seguro-desemprego no âmbito da Seguridade Social, a Constituição garantiu-lhe também um piso de valor equivalente ao salário mínimo.

A Carta de 1988 também assegurou que a União passasse a ter competência para legislar sobre a organização do Sistema Nacional de Emprego. Neste contexto, foram criadas as bases para que políticas ativas de emprego e de proteção ao trabalhador desempregado pudessem ser organizadas em torno de uma estratégia nacional de emprego, trabalho e renda no país.

Para financiar essas ações foi instituído o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), fundo constituído a partir da arrecadação decorrente das contribuições para o PIS e para o PASEP, cuja gestão passou a ser feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), composto por representantes de trabalhadores, empregadores e governo.

O artigo de **José Celso Pereira Cardoso Jr. e Juliano Sander Musse** aponta para o seguinte paradoxo do ciclo recente de crescimento: forte recuperação do emprego formal e ampliação da demanda por seguro-desemprego. Observe-se que, entre 2002 e 2012, o número anual de beneficiários quase dobrou, enquanto que as despesas com o pagamento do benefício praticamente quintuplicaram. Destacam que a explicação para o aumento da quantidade de beneficiários do seguro-desemprego encontra-se, em grande medida, no descompasso entre a legislação brasileira e a estrutura social e laboral do país, marcada por forte rotatividade da mão de obra.

Os autores abordam essas questões e propõem alternativas para seu enfrentamento na perspectiva da agenda do desenvolvimento. Dentre os diversos encaminhamentos apresentados, destaca-se a proposta embrionária de se criar um Programa Nacional de Emprego Garantido, com vistas a conferir maior eficácia e efetividade a esta área de atuação do Estado brasileiro neste campo.

Economia e distribuição da renda

Crescimento econômico é condição necessária para enfrentar as diversas faces da crônica desigualdade social brasileira. A estratégia macroeconômica precisa incorporar e enfatizar a dimensão social como elemento central e orientador do desenvolvimento. Embora seja condição necessária, não se pode aceitar o desenvolvimentismo apenas em termos econômicos. Experiências de diversos países, incluindo o Brasil, demonstram que avanços do ponto de vista econômicos muitas vezes estiveram associados à piora na distribuição de renda e das condições de vida da população.

A visão de futuro deve colocar a dimensão social no centro da estratégia de desenvolvimento. Esse *status* é requisito para se enfrentar as diversas faces das desigualdades sociais brasileiras. A incorporação de grande parcela da população no mercado de consumo de massas é importante, mas insuficiente. As opções macroeconômicas também devem contemplar a ampliação da cidadania social por meio de investimentos voltados para o aumento da oferta pública de bens e serviços sociais como educação, saúde, transporte público, saneamento, habitação. O avanço nesta direção pode se constituir num dos “motores” do crescimento futuro do país, o que também terá repercussão positiva na competitividade da indústria pela melhor capacitação e melhoria das condições de vida dos trabalhadores.

Nesta perspectiva, **André Biancarelli e Pedro Rossi** destacam que a gestão macroeconômica e a estratégia de desenvolvimento precisam estar sintonizadas para criar ambiente favorável para os objetivos de longo prazo do país, incluindo a redução das desigualdades sociais e a universalização dos direitos. Para dar conta do caráter social do desenvolvimento brasileiro, o regime macroeconômico, condição necessária, deve fazer parte do planejamento estratégico e se articular de forma reforçadora com outras políticas

de desenvolvimento (social, salarial, industrial, tecnológica, investimentos em infraestrutura, dentre outras).

Os autores destacam que os pressupostos teóricos que dão substrato ao tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e metas de inflação) “não convergem com o projeto social-desenvolvimentista”, pois foi concebido para impor limites à discricionariedade da atuação do Estado e submeter as autoridades políticas aos princípios de uma visão liberal de desenvolvimento. Não obstante, acreditam que esse modelo de gestão macroeconômica “pode ser suficientemente flexível para acomodar um projeto de desenvolvimento onde o Estado tem papel de indutor e o social seja o foco central de sua atuação”.

Para isso é preciso avançar na direção de aumentar o controle sobre o funcionamento do mercado de câmbio; tornar a política fiscal efetivamente anticíclica e com maior espaço para o investimento público; garantir que a flexibilidade permitida pelas metas de inflação se traduza em reduções sustentáveis das taxas de juros no país. Em suma, “a institucionalidade dos regimes de câmbio flutuante, meta fiscal primária e meta de inflação podem se acomodar ao projeto social-desenvolvimentista considerando alguns aprimoramentos e uma gestão mais adequada”.

O papel estratégico do gasto social no crescimento econômico e na redução das desigualdades

A política social brasileira tem papel estratégico como força motriz do desenvolvimento nacional, mediante seus resultados na distribuição da renda e no crescimento da economia, reafirmando-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte e democrática.

Ao contrário do difundido pela corrente liberal, no plano nacional e internacional, a política social brasileira é ampla e diversificada e não se encerra, apenas, em programas de transferência de renda para combater a pobreza extrema. O sistema brasileiro de proteção social conta com amplo e diversificado conjunto de mecanismos que têm sido fundamentais para ampliar a justiça social.

O artigo de **Jorge Abrahão de Castro** aponta que, dada essa complexidade, o sistema de proteção social se constitui em instrumento importante para, simultaneamente, reduzir as desigualdades na distribuição da renda e impulsionar o ritmo da expansão do crescimento econômico, alterando o padrão de consumo, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo. Estudos realizados pelo autor para apurar os efeitos multiplicadores dos gastos sociais no ciclo econômico revela que a cada novo R\$ 1 gasto pelo governo na área social, podem ser gerados R\$1,37 de PIB, quando se completa o ciclo. Educação e Saúde possuem multiplicadores do PIB bem superiores que a média (respectivamente, R\$ 1,86 e R\$ 1,70).

O autor aponta que os gastos sociais também têm importante papel distributivo, alterando principalmente a renda do estrato de menor renda. O incremento de 1% do PIB nos gastos sociais eleva a renda das famílias em 1,85%, em média.

Incorporando-se o consumo de serviços públicos à renda das famílias (“desmercantilização” da oferta), observa-se que o choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, 1,09%, devido à educação superior, onde é maior a presença de famílias de maior renda. Entre as transferências, os gastos no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem

para a queda da desigualdade (-2,33% e -2,15%, respectivamente). A Previdência social tem efeitos benéficos sobre a desigualdade, reduzindo o índice em 1,2%.

Não obstante, esses efeitos distributivos são mitigados pela regressividade da carga tributária brasileira, que penaliza os estratos de menor renda. Portanto, o sistema tributário constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Os beneficiários das políticas sociais são também seus principais financiadores.

O autor chama a atenção para o fato de que 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do Tesouro na forma de tributos e contribuições sociais, depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou. Isso demonstra que o efeito de multiplicação do PIB permite um aumento das receitas do governo, fazendo com que parte do gasto social se pague no futuro. Todavia, esse recurso retorna mais fortemente do bolso das camadas mais pobres, destaca o autor.

O tema da articulação entre as políticas econômicas e sociais é aprofundado no artigo de **Denise Lobato Gentil e Victor Leonardo de Araújo**. Os autores reforçam a visão de que o ciclo recente de crescimento criou conexões virtuosas entre a economia e as políticas sociais. O sistema de proteção social brasileiro pode expandir seus gastos, com destaque para as transferências monetárias (Seguridade Social e Programa Bolsa Família). Como consequência, o aumento da renda das famílias impulsionou o mercado interno de massas e o crescimento da atividade econômica.

Os autores destacam que houve decisão deliberada de privilegiar este tipo de gasto público no âmbito da estratégia econômica. A conjuntura econômica mundial favorável ao crescimento econômico e as medidas anticíclicas adotadas a partir da eclosão da crise financeira internacional de 2008 tiveram efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, redução da pobreza extrema e da desigualdade social e para a expansão da demanda agregada.

Não obstante, essa relação virtuosa enfrentará obstáculos que colocarão em dúvida sua continuidade no futuro próximo, particularmente se a crise mundial se mostrar mais longa. Isso poderá interromper os avanços conseguidos na década passada. Não é suficiente manter o gasto social em patamares elevados, destacam os autores. Para consolidar as mudanças sociais já obtidas é imprescindível analisar a capacidade de sustentação, no longo prazo, desse tipo de gasto dentro de um padrão de crescimento que enfrenta fragilidades estruturais.

O artigo destaca as dimensões estruturais e as questões macroeconômicas que poderão limitar o alcance do sistema de proteção social no futuro. Os “desafios não são de pouca monta” e oferecem sérios riscos à incorporação da proteção social como um item da agenda do desenvolvimento econômico brasileiro.

Não há outra saída para este dilema a não ser a necessidade de promover mudanças profundas no atual padrão de crescimento, apontam os autores. As soluções deveriam caminhar em direção a um novo projeto de desenvolvimento econômico. Somente deste modo será possível assegurar a reorientação do modelo de desenvolvimento no sentido de garantir a inserção de parcelas crescentes da população no produto excedente gerado por ocasião do processo de crescimento e desenvolvimento econômico, e ao mesmo tempo garantir a necessária generosidade com os segmentos mais vulneráveis da população, cuja inclusão torna-se dificultada pela idade, por limitações físicas, por barreiras tecnológicas ou outras condições impeditivas.

PROJETOS PARA O BRASIL

Próximo de completar a terceira década do regime democrático iniciado em 1985 – o mais longo de toda sua História –, o Brasil vem se afirmando como uma das principais nações a vivenciar mudanças significativas no tradicional modo de fazer política. Com três mandatos consecutivos de convergência programática, os governos Lula e Dilma consolidam o reposicionamento do país no mundo, bem como realizam parte fundamental da agenda popular e democrática aguardada depois de muito tempo.

Lembremos, a última vez que o Brasil havia assistido oportunidade comparável, remonta o início da década de 1960, quando o regime democrático ainda estava incompleto, com limites a liberdade partidária, intervenções em sindicatos e ameaças dos golpes de Estado. O país que transitava – à época – para a sociedade urbana e industrial conheceu lideranças intelectuais engajados como Darcy Ribeiro e Celso Furtado, para citar apenas alguns ícones de gerações que foram, inclusive, ministros do governo progressista de João Goulart (1961-1964).

A efervescência política transbordou para diversas áreas, engajadas e impulsionadas pelas mobilizações em torno das reformas de base. A emergência de lideranças estudantis, sindicais, culturais e políticas apontavam para a concretização da agenda popular e democrática.

A ruptura na ordem democrática pela ditadura militar (1964-1985), contudo, decretou a vitória das forças antirreformistas. O Brasil seguiu crescendo a partir da concentração da renda, impondo padrão de infraestrutura (aeroportos, portos, escolas, hospitais, teatros, cinemas, entre outros) para apenas parcela privilegiada do país. A exclusão social se tornou a marca da modernização conservadora.

Em 1980, a economia nacional encontrava-se entre as oito mais importantes do mundo capitalista, porém quase a metade da população ainda encontrava-se na condição de pobreza e um quarto no analfabetismo. Nas duas últimas décadas do século passado, mesmo com a transição democrática, a economia permaneceu praticamente travada, num quadro de semiestagnação da renda *per capita* e regressão social. O desemprego chegou a 15% da força de trabalho no ano 2000, acompanhado de elevada pobreza e desigualdade da renda, riqueza e poder.

Para enfrentar os próximos desafios pela continuidade da via popular e democrática, a Fundação Perseu Abramo reuniu e associou-se a uma nova geração de intelectuais engajados na continuidade das lutas pelas transformações do Brasil. Após mais de oito meses de trabalho intenso, profundo e sistêmico, com debates, oficinas e seminários, tornou-se possível oferecer a presente contribuição sobre problemas e soluções dos temas mais cruciais desta segunda década do século XXI.

Na sequência, espera-se que a amplitude dos debates entre distintos segmentos da sociedade brasileira possa conduzir ao aprimoramento do entendimento acerca da realidade, bem como das possibilidades e exigências necessárias à continuidade das mudanças nacionais e internacionais. A leitura atenta e o debate estimulante constituem o desejo sincero e coletivo da Fundação Perseu Abramo.

A Diretoria
Fundação Perseu Abramo

Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania

Economia, distribuição da renda e mercado de trabalho

ANA FONSECA E EDUARDO FAGNANI (ORGS.)



★ *Projetos*
para o Brasil

FUNDAÇÃO
Perseu Abramo
Partido dos Trabalhadores



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

<http://www.fpabramo.org.br>