

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ANDRÉ CORPAS MARQUES FERNANDEZ**

**O PAPEL DO ESTADO À DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: OS  
PERÍODOS DO MILAGRE ECONÔMICO E DO GOVERNO LULA**

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ANDRÉ CORPAS MARQUES FERNANDEZ**

**O PAPEL DO ESTADO À DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE: OS  
PERÍODOS DO MILAGRE ECONÔMICO E DO GOVERNO LULA**

Trabalho de conclusão submetido ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Dra. Simone Fioritti

**RIO DE JANEIRO**

**2021**

ANDRÉ CORPAS MARQUES FERNANDEZ

O PAPEL DO ESTADO À DIMINUIÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL: OS PERÍODOS  
DO MILAGRE ECONÔMICO E DO GOVERNO LULA

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
ao Instituto de Economia da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro, como requisito  
para a obtenção do título de Bacharel em  
Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 8/4/2021.

---

SIMONE FIORITTI SILVA - Presidente

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

---

ANA CRISTINA REIF DE PAULA

Professora Dra. do Instituto de Economia da UFRJ

---

LEANDRO GOMES DA SILVA

Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de começar agradecendo à minha orientadora Simone Fioritti pela imensa ajuda, pelas trocas que tivemos durante esse trabalho e pelo tempo disponibilizado para a elaboração dessa monografia. À minha família pelo apoio em toda essa jornada, à minha mãe Cristiane, ao meu pai Ramon, ao meu irmão Lucas, meus avós Elena, Modesto, Jorge e Vera que foram muito importantes durante esses anos de faculdade. A todos os servidores do Instituto de Economia, em especial à Anna Lucia por sempre ter se disponibilizado a ajudar. A todos os professores do Instituto que me acompanharam nessa trajetória. Aos meus amigos, em especial ao Arthur Orlande por fazer comigo parte dessa caminhada.

## RESUMO

O tema da monografia está ligado à desigualdade social brasileira com foco em mostrar como o Estado pode ser um aliado para enfrentamento desse problema ou um vilão contribuindo à perpetuação ou aprofundamento dessas disparidades. Para tanto, focaremos nos períodos do Milagre Econômico e da Era Lula. Em primeiro lugar será apresentado brevemente o contexto macroeconômico de cada uma dessas épocas a fim de traçar um pano de fundo e tratar da questão central do trabalho: discutir como esses governos atuaram para combater a desigualdade social. Embora ambos os períodos tenham apresentado altas taxas de crescimento, o resultado em termos de redução ou aprofundamento da desigualdade foi distinto. Para analisar tais resultados, questões como estrutura tributária, investimentos em áreas sociais, importância do salário mínimo, entre outras questões, são analisadas nos diferentes períodos.

**Palavras-Chave:** Estado, Crescimento Econômico, Desigualdade Social, Milagre Econômico, Governo Lula.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. O PAPEL DO ESTADO PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: UMA VISÃO TEÓRICA E INSTITUCIONAL.....</b>	<b>9</b>
2.1 POTENCIALIDADES: POLÍTICA FISCAL E O PRINCÍPIO DA DEMANDA EFETIVA.....	10
2.2 O NOVO CONSENSO MACROECONÔMICO E AS REGRAS FISCAIS... 14	
2.2.1 AS REGRAS FISCAIS NO BRASIL.....	15
2.3 POLÍTICA FISCAL E DESIGUALDADE.....	16
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
<b>3. O PERÍODO DO MILAGRE ECONÔMICO.....</b>	<b>21</b>
3.1 CONTEXTO MACROECONÔMICO.....	21
3.2 POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS .....	23
3.2.1 POLÍTICA TRIBUTÁRIA .....	23
3.2.2 POLÍTICA SALARIAL.....	27
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
<b>4. O PERÍODO DO GOVERNO LULA.....</b>	<b>35</b>
4.1 CONTEXTO MACROECONÔMICO.....	35
4.2 POLÍTICAS DISTRIBUTIVAS.....	38
4.2.1 POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO .....	38
4.2.2 POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	44
4.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>54</b>

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Participação do PBF no Orçamento da Assistência Social, valores liquidados em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	46
TABELA 2 – Fontes do PBF (2004 a 2009), participação %.....	46

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Política fiscal no modelo novo consenso.....	15
GRÁFICO 2 – Receitas X Despesas Públicas (1998-2016).....	16
GRÁFICO 3 – Evolução do índice de Gini da renda per capita original X com ensino básico.....	17
GRÁFICO 4 - Transferências Monetárias como Proporção da Renda Bruta (em %)......	18
GRÁFICO 5 – Tributos como Proporção da Renda Bruta.....	19
GRÁFICO 6: Alíquota efetiva do IRPF para os estratos mais ricos como fração dos rendimentos brutos tributáveis – Brasil, 1945–1978 (%).....	26
GRÁFICO 7 – Salário mínimo real (1940-2014).....	29
GRÁFICO 8 – Salário mínimo real/renda per capita.....	29
GRÁFICO 9 – Renda média das famílias (azul) x e salário mínimo real (vermelho).....	39
GRÁFICO 10: Evolução do crédito para financiamento de veículos: pessoa física (leasing) e aquisição de veículos (dez./2002-dez./2010).....	42
GRÁFICO 11 – Parcela salarial e Índice de Gini.....	43
GRÁFICO 12 – Coeficientes de Gini com e sem as transferências do PBF.....	48
GRÁFICO 13 – Brasil: taxas de pobreza com e sem as transferências do PBF (2001-2017).....	49
GRÁFICO 14 – Taxa de Pobreza e Extrema Pobreza durante os anos (1995-2009).....	50

## LISTA DE FIGURAS:

FIGURA 1 – Direitos Humanos, Política Fiscal e Desigualdade..... 9



## 1. INTRODUÇÃO

O Brasil é o sétimo país mais desigual do mundo, segundo os dados do Índice de Gini de 2019, apresentando um coeficiente de 53,3 (IBGE, 2020), apesar de ser uma das maiores economias do globo. Isso significa que o crescimento do país não chega à grande parte da população. É possível dizer que existem duas realidades distintas para os brasileiros: uma onde parte da população consegue desfrutar direitos básicos, como saúde, educação, segurança e infraestrutura, enquanto a maioria dos cidadãos vivem à margem desses benefícios.

As principais épocas de crescimento do país nos últimos anos foram a década de 1970, denominada o “milagre econômico” e, posteriormente, a “Era Lula” já nos anos 2000. O primeiro período se deu em um cenário de ditadura militar, enquanto o segundo em uma época já democrática. Apesar de ambos apresentarem crescimento econômico bastante significativo, o resultado quanto à desigualdade social é diferente, questão central a ser desenvolvida ao longo deste trabalho.

No caso da ditadura militar, o Estado acabou sendo um importante agente concentrador de renda com medidas que serão analisadas mais adiante neste trabalho. Por outro lado, durante a era democrática, já sob a Constituição Cidadã (CF) de 1988, foi possível observar uma mudança na atuação do governo frente a desigualdade, especialmente no segundo mandato do presidente Lula.

O Estado pode ter papel fundamental no combate à desigualdade social, e a depender das políticas adotadas por ele, é possível que se construa uma sociedade mais igualitária. No Brasil, a CF foi fundamental para que se iniciasse o combate às distorções geradas em períodos passados. A garantia de direitos como saúde, educação e formalização do mercado de trabalho trouxeram uma melhora, mas se mostraram insuficientes.

Assim, as perguntas que norteiam a pesquisa são: o Estado tem papel importante na redução das desigualdades sociais? Períodos de crescimento significam períodos com diminuição da desigualdade? Quais as medidas que poderiam ser tomadas pelos governos para tornar a sociedade mais justa?

Como hipótese, consideramos que a ausência do Estado em promover políticas públicas a fim de combater as desigualdades, pode gerar uma maior concentração de

renda, como no “milagre econômico”, ao contrário de quando existe um Estado mais atuante nesta direção, como nos governos do Presidente Lula.

Ou seja, não existe necessariamente uma relação positiva entre crescimento e redução da desigualdade social: o “milagre econômico” e a Era Lula apesar de apresentarem um crescimento econômico ao país, tiveram resultados diferentes com relação à desigualdade social. O primeiro causou uma maior concentração de renda, enquanto o segundo conseguiu reduzir essas disparidades.

Neste contexto, o objetivo da monografia será discutir a importância do papel do Estado brasileiro no combate à desigualdade social nos períodos do Milagre e do governo Lula. Para tanto, a análise se pautará, primeiramente, em mostrar, do ponto-de-vista teórico, o potencial da atuação do Governo sobre a economia através do referencial proposto por Keynes, Kalecki e Lerner baseados no Princípio da Demanda Efetiva para, em seguida, discutir como suas ações podem ser uma alternativa na tentativa de diminuir a desigualdade. Alguns elementos centrais para essa discussão: política tributária, política do salário mínimo, programas de transferência de renda, institucionalidades associadas aos direitos dos trabalhadores. Esses aspectos possuem importância fundamental para o problema da desigualdade social no país.

Com isso, se buscará traçar um paralelo entre como esses dois governos (Milagre Econômico e Lula) lidaram com os temas citados acima. Dessa forma, será possível discutir a importância do Estado no combate à desigualdade social, e mostrar que o crescimento econômico não é suficiente ao combate à desigualdade.

Para desenvolver este tema, a estrutura da Monografia é a seguinte: o primeiro capítulo consiste em analisar a questão da política fiscal como um motor de crescimento analisando suas potencialidades e limitações. Já no capítulo dois será feita uma análise das principais políticas do Milagre Econômico que contribuíram para o aumento da desigualdade, como a política de salário mínimo e a reforma tributária. Por fim, no terceiro capítulo, serão analisadas as medidas do governo Lula para a redução da desigualdade e distribuição de renda, como, salários e o Bolsa Família, que é um programa de transferência de renda.

## 2. O PAPEL DO ESTADO PARA A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES: UMA VISÃO TEÓRICA E INSTITUCIONAL

Como mostram Rossi, David e Chaparro (2020), existe uma relação entre os direitos humanos estabelecidos na Constituição Federal (1988), a Política Fiscal e a Desigualdade:

“A política fiscal é redistributiva por natureza uma vez que beneficia mais ou menos determinados indivíduos ou grupos. Quem taxar, para quem transferir e onde alocar recursos são questões que norteiam as decisões de política fiscal. (...) um gasto em assistência social, por exemplo, tende a beneficiar um grupo menor, mas bem mais vulnerável da sociedade. Um investimento público na construção de uma ponte beneficia especialmente as pessoas que nela circulam ou que fazem uso de bens e serviços que passem por ela. Dessa forma, as decisões de política fiscal são decisões sobre a desigualdade, devendo o orçamento público ter como uma das suas finalidades a redução das desigualdades”. (Rossi, David e Chaparro, p.23, 2020)

O esquema abaixo mostra a relação enfatizada pelos autores.

**Figura 1 – Direitos Humanos, Política Fiscal e Desigualdade**



Fonte: Rossi, David e Chaparro (2020)

Diante disso, o presente capítulo busca tratar da Política Fiscal e o potencial da atuação do Governo sobre a economia e, em seguida, brevemente da relação com a

desigualdade, que, por sua vez, será tratada a fundo ao longo dos próximos dois capítulos deste trabalho.

## **2.1 Potencialidades: política fiscal e o princípio da demanda efetiva**

O Princípio da Demanda Efetiva (PDE) elaborado por Keynes e Kalecki é fundamental para o pensamento heterodoxo e se contrapõe à Lei de Say segundo a qual a oferta determinava a demanda:

“O PDE atribui à demanda agregada a principal responsabilidade pela determinação do nível de atividade econômica, ou seja, o que determina a quantidade produzida de um bem não é a capacidade produtiva, mas sim a demanda existente para aquele bem. A produção, portanto, só será capaz de gerar renda se for integralmente realizada. (DUARTE, p.31, 2019)”

Os gastos da economia, incluindo os gastos públicos, teriam o potencial de estimular a demanda e a renda da economia. Kalecki (1944 apud PIMENTEL, 2018) analisa três métodos de intervenção do Estado no aumento da demanda agregada, que são: (i) aumento do gasto público via investimentos ou subsídios ao consumo financiados por empréstimos ou tributação, (ii) incentivo ao investimento privado a partir da exclusão das taxas de juros ou diminuição de tributação, e (iii) redistribuição de renda de classes mais altas para as mais baixas por meio de impostos.

Para Kalecki, os métodos (i) e (iii) seriam as alternativas políticas mais factíveis para a manutenção do pleno emprego, já que elas representam o aumento dos gastos do governo e elevação do consumo, e não o incentivo ao investimento privado (ii), já que não existe garantia sobre esse tipo de investimento:

“(…) se há capacidade produtiva ociosa e a demanda efetiva não é a de pleno emprego, este hiato deve ser preenchido por consumo e não aumentando de maneira não desejada o estoque de capital público ou privado; reduções da taxa de juros teriam de afetar a taxa de juros de longo prazo e esta tem um limite para cair; aumentos do investimento dependem da reação dos empresários, que podem, por fatores subjetivos, como confiança na situação política, não aumentar o investimento. (PIMENTEL, p.29, 2018)”

Com relação a (iii), Kalecki argumenta que os mais pobres têm uma maior propensão marginal a consumir em comparação com as classes mais altas. Essa redistribuição poderia ser feita por aumento da tributação para os mais ricos, utilizando

essa arrecadação para financiar programas de transferência de renda. Também poderia ser via diminuição de impostos para a população mais pobre ou por meio de políticas de aumento do salário real.

Como mostra Pimentel (2018), a forma como ocorre o financiamento da política de pleno emprego tem influência sobre o seu resultado na visão de Kalecki. Por exemplo, caso o aumento da arrecadação do governo seja feito via aumento de impostos, essa medida poderia ter o efeito de diminuir (i) o consumo, pois o aumento de impostos poderia incidir sobre a população mais pobre que costuma consumir grande parte de sua renda e (ii) o investimento privado.

Com relação a este último, caso haja mudanças na estrutura ou na carga tributária, essas deveriam ser feitas a fim de preservar a rentabilidade dos investimentos privados. Para isso, o governo a fim de aumentar essa rentabilidade poderia reduzir a taxa de juros e impostos. Entretanto, não descarta a intervenção do governo a fim de aumentar o investimento via empresas estatais, defendendo que estatais possam estimular os investimentos privados.

“(...)a relevância da forma de financiamento na consecução de uma política de pleno emprego em Kalecki se dá em dois planos. Primeiro, esta forma teria efeitos sobre o efeito líquido do gasto público sobre o nível de gasto agregado e, segundo, porque os lucros são uma função positiva do déficit do governo e, para o autor, o déficit aumenta os lucros e estes induzem o investimento privado, o que ajuda no esforço para que a taxa de investimento atinja o valor desejado (PIMENTEL, p.33, 2018)”

Embora destaque a importância dos gastos públicos para a geração de renda e emprego, Kalecki (1977) argumenta que as intervenções governamentais sofreriam críticas dos “grandes homens de negócio”. Estes argumentariam que o investimento público deveria se reduzir a setores que não concorram com as empresas privadas, caso contrário, o governo iria reduzir a rentabilidade dos investimentos privados, e os efeitos positivos da intervenção estatal seriam neutralizados pelo declínio do investimento privado, efeito. As decisões de se investir seriam muito ligadas ao estado de confiança e isso, de certa forma, daria aos capitalistas um controle indireto sobre as políticas governamentais, fazendo com que tudo que possa afetar esse estado de confiança devesse ser evitado, de acordo com eles.

A política mais favorável ao aumento do nível de emprego poderia ser os programas de transferência de renda a fim de subsidiar o consumo de massas. Apesar de uma boa alternativa, esse tipo de política também sofreria críticas por meio do princípio moral “você deve ganhar seu pão com o suor do seu rosto”.

Baseado no PDE, Keynes também defende a política fiscal como instrumento de manutenção do pleno emprego. O autor sugere que para manter o pleno emprego, seria preciso o Estado regular o nível de gasto agregado, e esse controle seria via influência da tributação e da taxa de juros sobre a propensão marginal a consumir e na definição do nível de investimento público.

“O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, recorrendo a outras medidas. Por outro lado, parece improvável que a influência da política bancária sobre a taxa de juros seja suficiente por si mesma para determinar um volume de investimento ótimo. Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. (KEYNES, 1983, p. 256)”

Keynes acredita que sempre que houver uma capacidade ociosa dos fatores de produção, o governo teria a opção de induzir o aumento dos gastos privados ao redistribuir renda por meio de tributação, reduzir a taxa de juros e aumentar o gasto público. Além de mostrar claramente as limitações das políticas monetárias no intuito de aumentar o nível de emprego, reforçando a importância da política fiscal, que, segundo ele, teria um efeito mais direto e imediato sobre a renda.

Como mostra Pimentel (2018), para Keynes o aumento dos gastos do governo deveria ser feito a partir do investimento público. O autor opta pelos investimentos em detrimento aos subsídios/transferência de renda a fim de aumentar o consumo, procurando evitar grandes flutuações no nível de renda.

Com relação ao equilíbrio fiscal, Keynes acreditava que em períodos recessivos, com queda de arrecadação, os déficits seriam inevitáveis. Além disso, nunca defendeu corte de gastos para manter o equilíbrio fiscal em situações de desemprego. Keynes ainda defende que deve se buscar o equilíbrio juntamente com o pleno emprego:

“Se o orçamento de capital falhasse em manter o equilíbrio de pleno emprego, o déficit que surgiria ao se manter e/ou ampliar o nível de gastos públicos frente a uma queda de arrecadação, seria uma forma de curar o desequilíbrio se e quando este surgisse. Assim, novamente, o governo não deveria reduzir seu nível de gastos frente a uma queda de arrecadação tributária, mesmo que surgisse um déficit no orçamento corrente”. (PIMENTEL, p.26, 2018)”

Keynes então sugere formas de financiar o endividamento do governo a fim de equilibrar as contas públicas. Em primeiro lugar, o aumento dos gastos com o objetivo de incentivar o produto, ou seja, o consumo das famílias, seria acompanhado do aumento da arrecadação tributária, pressupondo o efeito multiplicador. Além disso, Keynes acredita em outras formas de garantir o equilíbrio nas contas como: aumento das cargas de impostos e cobrança direta dos usuários de bens e serviços produzidos pelo Estado. O economista ainda defende, no caso da contribuição social, uma contribuição extra aos trabalhadores em atividade para financiar os inativos. (PIMENTEL, 2018).

Por último, também baseado no PDE, Lerner acredita na política fiscal como instrumento para se chegar ao pleno emprego defendendo que as finanças públicas devam ser funcionais. Segundo o autor, sempre que o nível agregado de gastos estiver abaixo do pleno emprego, seria dever do Estado aumentar seus gastos a fim de evitar uma deflação. Já quando o nível de gastos estiver acima do nível do pleno emprego, o governo deve fazer uma redução dos seus gastos ou aumentar a tributação a fim de evitar a inflação (PIMENTEL, 2018). Em caso de inflação, os agentes tenderiam a antecipar seus gastos a fim de evitar novos aumentos de preços. Nos casos de deflação, os agentes individuais tendem a postergar seus gastos na expectativa de uma nova diminuição dos preços. Esses efeitos tenderiam a criar uma desigualdade entre oferta e demanda, cabendo ao Estado a responsabilidade de evitar esses desequilíbrios.

Segundo Lerner, com o aumento dos gastos do governo a fim de se chegar ao nível de pleno emprego, a maior liquidez na economia poderia gerar queda na taxa de juros. Essa queda tenderia a aumentar os investimentos privados e a economia poderia chegar a um nível superior ao desejado.

Lerner, ao contrário de Kalecki e Keynes, não apresenta nenhuma limitação política para o resultado fiscal a fim de manter o pleno emprego. Lerner se baseia na Teoria Estatal da Moeda (TEM), na qual o governo pode gastar justamente porque produz

sua própria moeda e com isso aumenta o gasto até o ponto necessário (PIMENTEL, 2018). Neste contexto, a tributação seria uma forma de legitimar a moeda e um meio de evitar a inflação, ao reduzir o gasto privado.

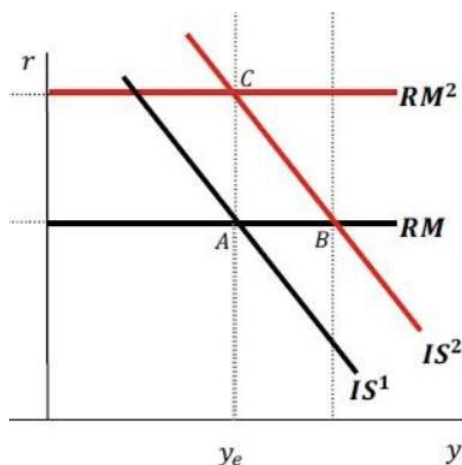
Como discute Pimentel (2018), nesta visão proposta pelas finanças funcionais, os déficits e superávits são resultados das contas públicas, e não deixa claro se o Estado está estimulando ou não a economia. Caso o governo execute uma política fiscal e o setor privado invista num nível maior que o esperado, o Estado pode aumentar a tributação a fim de diminuir esse investimento, evitando assim uma inflação de demanda, e ao mesmo tempo gerar superávit. Assim, seria possível alcançar o pleno emprego e ao mesmo tempo manter o resultado fiscal.

## **2.2 O novo consenso macroeconômico e as regras fiscais**

De forma oposta ao visto na seção anterior, de acordo com a ortodoxia econômica baseada no Novo Consenso, o papel da atuação econômica é limitado e sujeito às regras fiscais.

O modelo pode ser apresentado por três equações, sendo a primeira a IS que associa a demanda agregada à taxa de juros, a curva de Phillips que associa a aceleração da inflação com o hiato de produto e, por fim, a que se refere à Regra de Taylor que descreve a regra pela qual o Banco Central determina a taxa de juros. Quando considerado uma economia aberta, existe ainda uma quarta curva entre o diferencial de taxa de juros interna e externa. Em uma economia que esteja em seu produto natural, quando ocorre uma política fiscal expansionista, a curva IS se desloca para direita, positivamente. Além da IS, a curva de demanda agregada também se desloca, fazendo com que o produto fique acima do natural e gere um aumento da inflação. Dessa forma, o Banco Central intervém na economia via elevação da taxa de juros (figura 1) que leva a diminuição do investimento (efeito *crowding-out*) e com isso o produto retorna ao seu nível natural e a inflação atinge a meta (VASCONCELOS, 2009).



**Gráfico 1 - Política fiscal no modelo novo consenso**

Fonte: Drummond e Jesus (2013)

Dessa forma, o efeito da política fiscal sobre o produto da economia seria nulo, justificando medidas de restrição à atuação do governo na economia, como as regras fiscais, que serão ilustradas brevemente na subseção seguinte.

### 2.2.1 As regras fiscais no Brasil

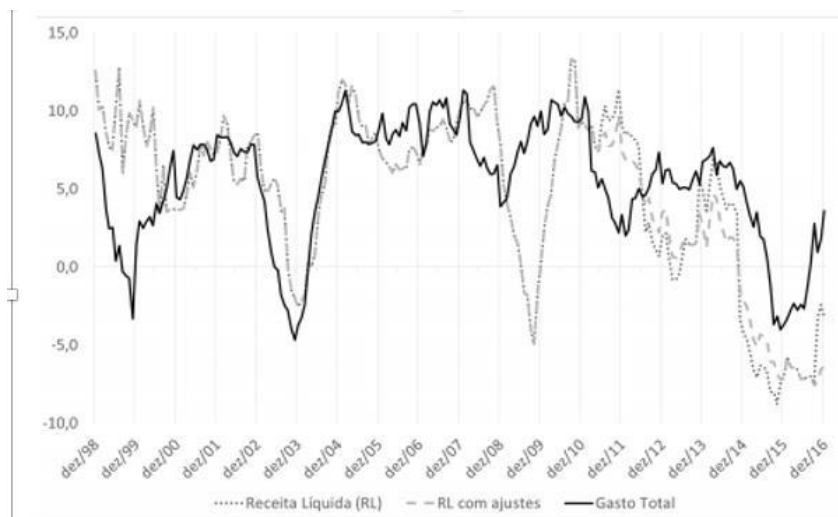
Desde os anos 1990, foi criada no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal, na qual foram estabelecidas regras que os governantes deveriam seguir para administrar suas finanças. Segundo Lopreato (2002; 2013) a LRF criou um novo federalismo no país com uma autonomia mais reduzida dos entes da federação, além da União adotar regras autoimpostas. Vale destacar o caráter punitivo dessa medida, que muitas vezes acabaria em sanções pessoais aos gestores por não cumprimento:

“Com relação às sanções individuais, é importante lembrar que, posteriormente à LRF, foi sancionada a chamada Lei de Crimes Fiscais, a Lei nº 10.028, de 2000, que alterou o Código Penal, a Lei que define os crimes de responsabilidade, de 1950, e o Decreto-Lei que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e vereadores, de 1967. Leis que embasaram o processo de impeachment da Presidente Dilma. (DWECK; ROSSI p.20, 2018)”

A regra de superávit primário, que pressupõe a necessidade de reduzir gastos em momentos de queda de tributação, está baseada nesta lei. Um cenário com uma grande e contínua queda da atividade econômica é comum em países que adotaram a austeridade fiscal. O gráfico abaixo apresenta as receitas e as despesas da economia brasileira e é

possível observar que a tendência dessas duas variáveis é semelhante. Essa correspondência é um efeito da regra do superávit primário que confere um caráter pró-cíclico às despesas públicas.

**Gráfico 2 – Receitas X Despesas Públicas (1998-2016)**



Fonte: Dweck e Rossi (2018)

Em 2015, por exemplo, com as políticas de corte de gastos, a fim de se atingir o superávit primário e garantir a sustentabilidade da dívida pública, houve uma queda dos investimentos, atuando no nível de atividade da economia que acabou por reduzir ainda mais as receitas, alimentando o ciclo de queda na arrecadação e piora do resultado fiscal. Assim, uma redução de despesas governamentais, a princípio estabilizaria as contas públicas do governo e aumentaria a confiança dos investidores, porém não é isso que ocorre: o corte de despesas não é sinônimo de melhoras das contas públicas.

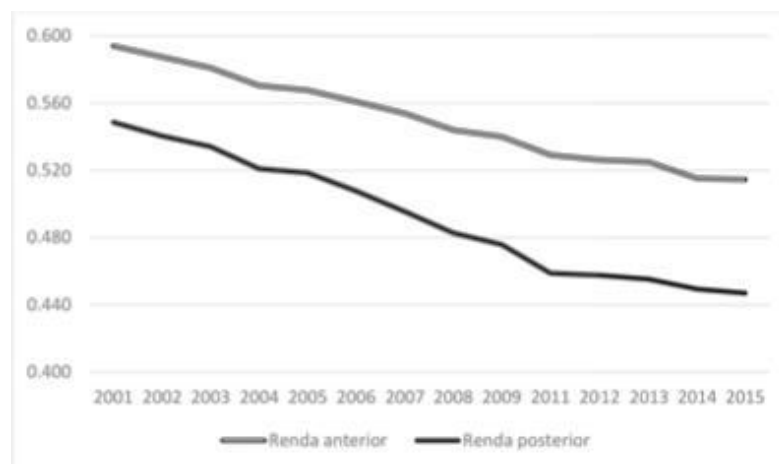
Outras regras fiscais que temos no Brasil são a a regra de ouro (Constituição Federal, 1988) e o Teto de Gastos. Segundo a primeira, o Governo não pode se endividar (emitir dívida) para pagar seus gastos correntes. Já o segundo, foi posto em prática no ano de 2016, e tem por objetivo um congelamento dos gastos reais da União, durante um período de 20 anos. (DWECK e ROSSI, 2018).

### 2.3 Política fiscal e desigualdade

Uma ilustração acerca da relação entre política fiscal e desigualdade pode ser expressa de acordo com a figura 1 abaixo, Silveira, Vianna e Jorge (2020) que mostram, por exemplo, o impacto da educação básica sobre o índice de GINI: em 2015, o índice de

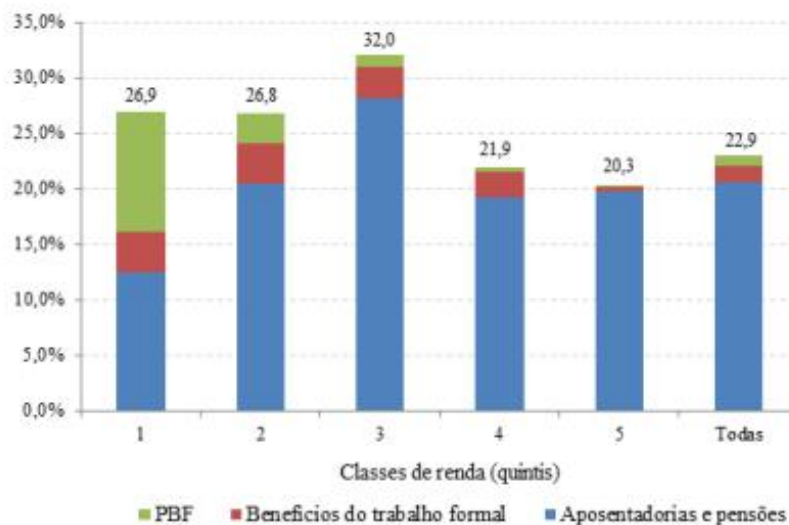
Gini se reduz de 0,515 para 0,447 quando se incorpora à renda o investimento público em educação básica.

**Gráfico 3 – Evolução do índice de Gini da renda per capita original X com ensino básico**



**Fonte:** Silveira, Vianna e Jorge (2020)

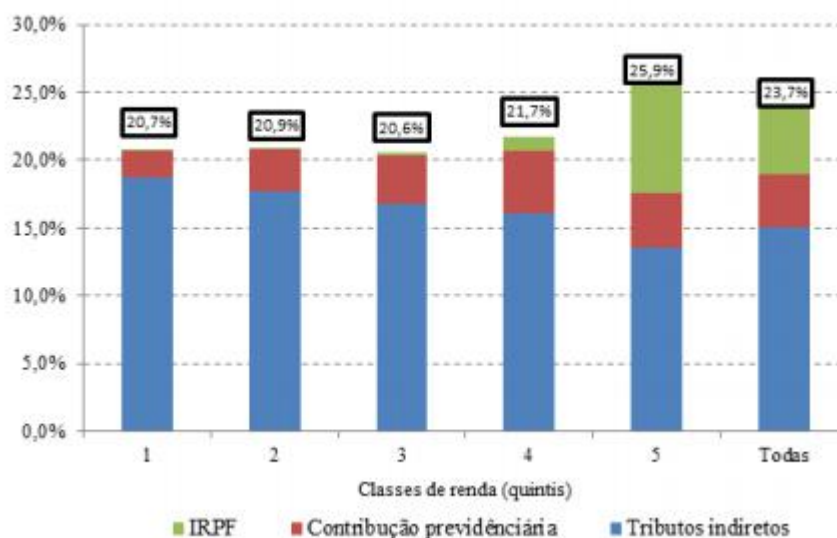
Assim, a política fiscal pode ser um importante instrumento de redução da desigualdade e melhoria na distribuição de renda. Entre as alternativas estão os programas de transferência de renda, que atuam de maneira direta sobre a renda da população mais pobre. Segundo estudo do Ministério da Fazenda em Brasil (2017) as transferências correspondem a 23% da renda bruta dos domicílios brasileiros. Segundo o gráfico abaixo, as famílias do meio da distribuição são as mais beneficiadas, em termos relativos, principalmente por causa do grande número de aposentados e pensionistas. Enquanto isso, no primeiro quintil o que mais se destaca são os efeitos do Bolsa Família na renda da população mais pobre, que representa 11% do total.

**Gráfico 4 - Transferências Monetárias como Proporção da Renda Bruta (em %)**

Fonte: Brasil (2017)

Além das políticas de transferência de renda, existe ainda a questão tributária no Brasil. Os tributos considerados nesse estudo representam 24% da renda dos brasileiros. Os tributos indiretos representam 63% dessa carga tributária, correspondendo em média a 15% da renda dos domicílios brasileiros. Conforme mostrado no gráfico abaixo, a população do primeiro quintil paga aproximadamente 19% em tributos indiretos, e possui a menor contribuição previdenciária entre os grupos. A regressividade desse tributo se explica neste gráfico, já que quanto maior a renda menor a proporção desse imposto, passando de 19% no primeiro quintil para 14% no último quintil. (BRASIL, 2017)

**Gráfico 5 – Tributos como Proporção da Renda Bruta**



Fonte: Brasil (2017)

Outro fator importante da atuação da política fiscal são os gastos com saúde e educação para redução da desigualdade. Segundo Ministério da Fazenda em Brasil (2017), em 2015 cerca de 70% das matrículas do ensino fundamental público eram realizadas por alunos que se encontravam entre os 40% mais pobres da população. Em contra partida, quando analisamos o ensino superior 64% das matrículas realizadas são feitas por alunos dos dois últimos quintis, contra 20% dos alunos dos dois primeiros quintis.

Com relação à saúde, segundo um estudo da Confederação Nacional da Indústria (2018) em 2011, cerca de 51% da população utilizava o sistema público de saúde, passando para 65% em 2018 (DWECK e ROSSI, 2018). Esse aumento se deve principalmente a crise econômica enfrentada pelo país, e reforça a necessidade de investimentos cada vez maiores na saúde pública brasileira. Esses números contrastam com a nova regra da Lei de Responsabilidade Fiscal (2017), na qual foi decidida a proibição de investimentos reais em áreas básicas como saúde e educação.

Uma pesquisa realizada pelo IPEA em 2011, avaliou a percepção das pessoas sobre o SUS, realizada tanto com a parte da população que utilizava esse serviço, como com as que não faziam seu uso. O resultado entre os usuários do SUS foi de 27,6% das

pessoas achavam o serviço ruim em comparação com os 30,4% que consideravam o sistema bom. Enquanto isso, entre a população que não utilizava a saúde pública do país, o resultado foi de 34,3% achavam ruim, contra 19,2% que consideravam o sistema bom.

Nesta linha, os capítulos 2 e 3 ilustrarão medidas que contribuíram para o aumento e redução das desigualdades, respectivamente as políticas de redução do salário mínimo e a reforma tributária regressiva na ditadura, e as políticas de valorização do mínimo além de programas de transferência de renda no governo Lula. Como exemplo, o aumento dos gastos públicos direcionados em saúde, educação, assistência social e previdência social em 7% ano entre 2004 e 2014 (FERNANDES, CUNHA e VASCONCELOS, 2018), durante o governo Lula, gerou uma melhoria da condição de vida da população, e contribuíram à melhora da distribuição de renda, como veremos no Capítulo 3.

## **2.4 Considerações finais**

Apesar da importância da política fiscal para a distribuição de renda e garantia dos direitos humanos, a política fiscal ainda sofre resistência de alguns setores da sociedade, principalmente de parte dos economistas que se baseiam na ideia de que a expansão de gastos afeta a confiança dos investidores. A lógica seria, um governo com as contas equilibradas estaria estabelecendo um cenário de maior confiança para os investidores e com isso eles se sentiriam mais confortáveis em investir no país. Economistas já estão revendo essa posição, já que essa austeridade por meio de cortes do governo vem gerando cada vez mais efeitos negativos para o crescimento. Os empresários não vão investir porque o governo fez um ajuste fiscal, mas sim quando a demanda pelos seus produtos começar a crescer (DWECK, ROSSI, 2018).

“(…) a noção de intervenção do Estado na economia, por meio das políticas macroeconômicas, passa, também, pelo objetivo de redução das incertezas, que prejudicam uma série de decisões de gastos a serem tomadas pelos agentes, em particular as de investimento, levando à insuficiência da demanda agregada. (MONTES & ALVES, p.372, 2012)”

Por fim, o aumento da dívida pública não deveria ser visto como um problema em si. A Inglaterra nos pós Segunda Guerra Mundial chegou a ter uma dívida que representava 230% do PIB (CARVALHO & ROSSI, 2020). No entanto, essa dívida foi rolada e paga com o tempo, principalmente devido ao alto crescimento e aos juros baixos. Foi, inclusive, nessa época que o estado de bem estar social emergiu, em consequência

de um aumento de gastos. A política fiscal não deve ser encarada como um entrave para o crescimento econômico, mas sim como um instrumento de crescimento pautado no combate à desigualdade social.

### **3. O PERÍODO DO MILAGRE ECONÔMICO**

#### **3.1 Contexto macroeconômico**

Durante o período do governo de Juscelino Kubtschek (1956-1961) o então presidente anunciou um plano econômico ousado chamado de Plano de Metas, que incluía dentre elas a construção da nova capital federal, Brasília. Ao final do governo em 1961, as metas teriam sido cumpridas, porém, os pontos negativos desse plano passaram a ficar cada vez mais evidentes. Segundo Bellingiere (2005) o Plano de Metas gerou diversos problemas para a economia do país, como: inflação com caráter autônomo e diminuição dos investimentos, fatores que implicaram diretamente na diminuição do PIB. As despesas do Tesouro Nacional eram ao redor de 8% do PIB na década de 40, passando para 11% em 1957 e atingindo 13% do PIB nos anos 60 (VARSAÑO, p.7, 1996).

Em seguida, a chapa eleita foi a de Jânio Quadros como presidente e João Goulart seria seu vice, após pouco tempo Jânio renúncia ao cargo e seu vice então assume a presidência. João Goulart assumiu com o objetivo principal de combater a inflação que fora gerada principalmente pelo governo anterior. Apesar do esforço, o então presidente não conseguiu dar continuidade às políticas implementadas e foi destituído em 1964 pelos militares e em meio a protestos das elites da época. Dentre os motivos que levaram ao golpe, estava a insatisfação dos setores conservadores da política brasileira com a organização da sociedade civil, algo considerado novo no país. Além disso, outros fatores também contribuíram para a chegada dos militares ao poder, como: mobilização política das massas populares, fortalecimento dos movimentos operário e camponês e a luta de classes decorrente da defesa de projetos sociais (DELGADO, p.9, 2010).

Logo após o golpe militar, assumiu a presidência da república o marechal Castello Branco (1964-1967) e junto aos economistas Roberto Campos e Otávio Bulhões foi decidido a criação de um novo plano econômico a fim de enfrentar a crise que se instalava no país. Para isso, foi criado o PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo) na qual continham as principais políticas econômicas e reformas. O principal objetivo do

programa seria o combate à inflação, e para isso o PAEG diagnosticou 3 principais causas: déficits públicos, expansão do crédito às empresas e aumento do salário acima dos ganhos de produtividade. (BASTIAN, p.8/147, 2013)

Segundo Bastian (2013), o plano seguiu uma estratégia gradualista de combate a inflação, sendo assim, estabeleceu diretrizes para as políticas fiscal, monetária e salarial. Com relação à política fiscal, o objetivo seria a redução dos gastos públicos e aumento das receitas. Para os gastos, foi decidido que deveria ocorrer uma redução dos gastos da União além de se corrigir os déficits. Com relação às receitas, se esperava um aumento da taxa de crescimento do país e outro ponto importante seria a aprovação da Reforma Tributária que intensificaria a base de incidência dos impostos, principalmente do imposto indireto. A política monetária tinha como meta a redução dos déficits públicos, evitando assim uma possível emissão de moeda, e a redução do crédito para o setor privado. Por fim, a política salarial teria de ser alterada, com os salários não mais podendo crescer acima da produtividade, a fim de evitar a inflação de custos.

No ano de 1967 o novo Ministro da Fazenda, Delfim Netto, era empossado pelo então presidente militar, Costa e Silva. Durante os anos em que ficou à frente da pasta econômica (1967-73), o Brasil apresentou uma melhora econômica significativa. Nos anos de (1968-73) o país registrou um crescimento do PIB maior que 9% ao ano, fazendo com que esse período fosse conhecido como “Milagre Econômico”. (BARONE, BASTOS E MATTOS, 2018, p.5).

O aumento do PIB pode ser explicado tanto pelo mercado interno como pelo externo. Observou-se aumento da demanda interna de bens de consumo duráveis, relacionado à concentração de renda no país, além da expansão do crédito ao consumidor. No mercado externo, o país obteve um aumento da exportação de produtos manufaturados, contribuindo para o crescimento da atividade industrial.

Apesar do crescimento econômico significativo, o país não conseguiu distribuir a riqueza gerada no período, ocasionando assim um grande aumento da desigualdade social. A nova regra para o aumento do salário mínimo e uma reforma tributária de caráter regressivo, que serão analisadas nas próximas seções deste capítulo são os principais motivos para esse insucesso na distribuição de renda.



## 3.2 Políticas distributivas

### 3.2.1 Política tributária

As alterações propostas para o sistema tributário, pelo governo de João Goulart em 1962 visavam o aumento do imposto de rendimentos de capital às pessoas físicas, cujo objetivo era evitar a evasão de divisas. Para isso, seria exigida a declaração de bens, fato que não agradou as elites e acabou gerando uma indignação com o governo. A insatisfação com o presidente foi cada vez maior, culminando assim na intervenção militar de 1964.

Após o golpe, a reforma tributária passou a ganhar agilidade, principalmente por causa dos entraves políticos que já não existiam mais. A reforma foi implementada entre os anos de 1964 e 1966 e buscou resolver dois principais problemas. O primeiro seria o aumento da arrecadação do governo, enquanto o segundo seria promover o alívio tributário para a classe de empresários que davam sustentação ao regime militar. Com isso, se buscava uma solução de longo prazo que conseguisse dar sustentação ao crescimento.

Era necessário também, de acordo com seus formuladores, um controle dos déficits públicos, e para isso foram necessárias três medidas principais: corte de gastos, uma forma de se criar financiamento público para o déficit sem que gerasse inflação e por fim aumentar o poder de arrecadação pública.

Para a redução dos custos, foi necessário um corte nos gastos do governo e para isso se procurou reduzir os subsídios às empresas públicas deficitárias, buscando liberar tarifas de utilidade pública, a fim de eliminar uma pressão sobre o Tesouro. O mecanismo de financiamento não inflacionário foi elaborado em 1964, e ficou conhecido como Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Foi criado para o financiamento do déficit do governo, e suas vendas já no ano de 1966 representavam mais que o dobro do déficit verificado. O aumento da carga tributária posto em prática pela reforma tributária emergencial em 1964, obteve resultados já no ano de 1965, aumentando em 25% a arrecadação em termos reais. (OLIVEIRA, p.41, 1981)

“Assim, o objetivo fundamental do sistema tributário foi elevar o nível de esforço fiscal da sociedade de modo que não só se alcançasse o equilíbrio orçamentário como se dispusesse de recursos que pudessem ser dispensados, através de incentivos fiscais à acumulação de capital, para impulsionar o processo de crescimento econômico. Ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada -- e, portanto, os

detentores da riqueza -- a reforma praticamente desprezou o objetivo de equidade. (VARSAÑO, p.9, 1996)”

Essas políticas no âmbito tributário obtiveram êxito principalmente no combate à inflação, mas segundo Oliveira (1981), essas políticas também causaram a venda/falência de diversas empresas de pequeno e médio porte, além de causar um alargamento da capacidade ociosa da indústria. A política de estabilização gerou uma centralização do capital ao passo que prejudicou as pequenas e médias empresas, e beneficiou o crescimento de curto prazo, já que não seria necessário grandes investimentos para a retomada do crescimento devido a grande capacidade ociosa que existia à época.

Um problema da tributação brasileira, segundo o então Ministro da Fazenda Otávio Bulhões, estava na descentralização dos impostos, que estavam divididos em: federal, estadual e municipal. Para ele, essa disposição tornava o sistema mais complexo, e muitas vezes gerava uma proliferação de encargos tributários. Isso faz com que cada esfera pública busque aumentar sua arrecadação, podendo assim gerar uma sobreposição de cobranças. Essas medidas de centralização dos impostos causaram uma maior dependência de estados e municípios para com o governo federal.

Caberia ao governo assumir o protagonismo do processo de crescimento do país, centralizando as ações econômicas. Ao setor privado caberia tomar decisões baseadas nos incentivos fiscais, enquanto o setor público seria responsável por comandar os impostos que tivessem maior importância para a questão econômica.

A reforma tributária fez com que o processo de redistribuição fosse prejudicado e o crescimento econômico observado no período não traduziu uma melhora na distribuição de renda. A reforma proporcionou um aumento da carga tributária brasileira, principalmente sobre os impostos indiretos.

Os impostos indiretos são aqueles cujos valores já estão embutidos nos produtos, dessa forma, com o aumento desses impostos a população mais pobre acaba sendo prejudicada, afinal, esses gastam quase toda sua renda em consumo e o aumento do imposto indireto, faz com que essa população perca poder de compra.

Um exemplo disso ocorreu com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), conforme observado no exemplo de Oliveira (p.75, 1981):

“Assim é que os vinhos sofrem a incidência de uma alíquota de 20%, enquanto para a cerveja a alíquota alcança 35%; o imposto para os charutos finos é de apenas 10%, alcançando para os cigarros até 260%; instrumento de ótica, produtos de perfumaria

e cosméticos são gravados com uma alíquota de apenas 8%, o mesmo para mercadorias como vassouras e dentifrícios; instrumentos de música e aparelhos de som são gravados com alíquotas de 15%, de fotografia e cinematografia apenas 10% e a incidente sobre automóveis de passeio não ultrapassa 20%, a mesma alíquota que incide sobre produtos como sabões e sabonetes.”

A forma de incidência do IPI representa bem o que foi a reforma tributária nos anos do regime militar. A taxação de produtos voltados para as classes mais baixas apresentou uma incidência maior que os produtos destinados a classes mais ricas.

A reforma tributária posta em prática a partir do Regime Militar em 1966 teve características regressivas, tal qual taxou cada vez mais o salário dos trabalhadores e em contrapartida, menos os lucros das empresas. Mattos (2017, p.172), destaca que a regulamentação do mercado de trabalho, assim como o resultado da abertura do leque salarial, tiveram papel decisivo na piora do perfil distributivo brasileiro.

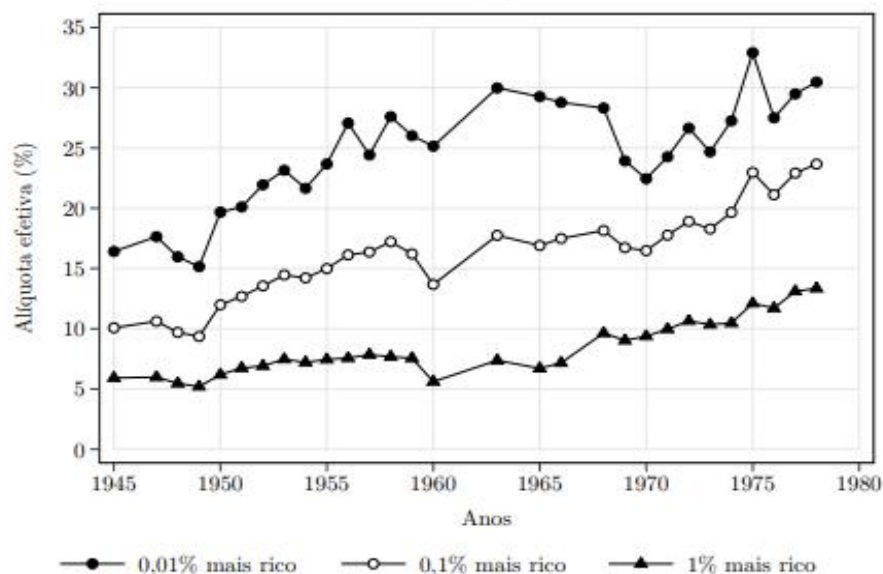
Outro fator importante é com relação a tributação direta, as alíquotas do imposto de renda sobre a população mais rica do país não apresentaram grandes mudanças.

“(...) boa parte do rendimento desses estratos é isenta ou tributada exclusivamente na fonte com alíquotas preferenciais, e esse escopo de rendimentos aumentou no período, o peso do IRPF sobre a renda total desses grupos provavelmente se manteve ou até decaiu na segunda metade de 1960. Ademais, a participação do capital no total da receita do IR caiu de 75% em 1960, para menos de 50% em 1970.” (OLIVEIRA & BASTOS, p.12, 2016)

Na mesma linha, de acordo com Souza (2016):

“para os mais ricos entre os ricos, a alíquota efetiva sobre os rendimentos brutos tributáveis cai pronunciadamente entre 1965 e 1970; para o centésimo mais rico como um todo, há uma leve tendência de aumento, partindo de um patamar muito baixo. Como o escopo de rendimentos isentos ou tributados na fonte com alíquotas referenciais aumentou, é razoável supor que o peso do IRPF sobre a renda total de todos esses grupos manteve-se estável ou declinou na segunda metade dos anos 1960. (SOUZA, p.296, 2016)”

**Gráfico 6: Alíquota efetiva do IRPF para os estratos mais ricos como fração dos rendimentos brutos tributáveis – Brasil, 1945–1978 (%).**



Fonte: SOUZA (p.295, 2016)

Para piorar, eram concedidos diversos tipos de incentivos, tanto às pessoas físicas como para as jurídicas, anulando assim a sua progressividade e reduzindo a redistribuição do excedente para a população mais pobre.

“Beneficiam-se destes favores, obviamente, aqueles que possuem uma renda mais elevada. Basta dizer que são tantos os incentivos ao capital, que a carga tributária efetiva tem se situado em torno de 20%, enquanto a taxa legal estabelecida em lei é de 30%. Para as pessoas físicas, ela não ultrapassa 30%, longe, portanto, do teto estabelecido de 50%. E com tratamento diferenciado para os contemplados: ganham vantagens as sociedades anônimas, em detrimento das pequenas empresas, e os grupos de mais alta renda. (OLIVEIRA, p.77, 1981)

Já durante o ano de 1975, o país viu sua taxa de crescimento diminuir cada vez mais, e o sistema tributário, muito baseado em impostos indiretos, passou a apresentar problemas. Os incentivos fiscais dados às empresas e ao setor produtivo fizeram com que o governo diminuísse ainda mais sua arrecadação.

Outro problema gerado pela reforma tributária seria a falta de equidade do sistema que gerou ainda mais desigualdades para o país. Por exemplo, o Imposto sobre Consumo de Mercadorias (ICM) também possuía seu grau de regressividade. Segundo Oliveira, (p.76, 1981), os impostos cobrados para a região Nordeste e Norte, mais pobres do país,

eram em torno de 18%. Já para as regiões Sudeste e Centro Oeste, o ICM não passava de 15%.

O período do Milagre Econômico foi fundamental para o aumento da desigualdade social no Brasil, principalmente por meio da reforma tributária imposta pelo governo e consolidada na Constituição de 1967. A reforma distribuía favores fiscais e tributários para o setor privado com maior poder econômico, o que evidenciava seu caráter regressivo.

“os gastos com a infraestrutura econômica e serviços mantiveram-se elevados durante todo o período, tendo atingido a média de 24% dos Gastos Federais entre 64/66, 23,7% entre 67/69 e 18% entre 70/73. Já os gastos com bem-estar social se apresentaram declinantes: 4,8% para 64/66, 4% para 67/69 e tão somente 2% entre 70/73, enquanto Defesa e Segurança aumentaram de 17,9% para 24,1% e 22,8% nos mesmos períodos” (OLIVEIRA, 1981, p. 104).

O caráter regressivo da reforma é um dos principais motivos que explicam essa pior distribuição de renda para o período. Além do aumento dos impostos indiretos que incidem da mesma forma para diferentes classes sociais, os gastos públicos com o bem-estar social também diminuíram no período.

Juntamente com a reforma tributária, outra medida adotada pelo governo militar ajudou a piorar a distribuição de renda do país: a política do salário mínimo é um importante fator que explica o aumento da desigualdade social presenciado no período militar.

### 3.2.2 Política salarial

No início da ditadura militar foi criado o PAEG, e junto a esse plano foi idealizada uma política salarial que seria a mesma nos anos do milagre econômico. Como mencionado na seção 3.2.1, um dos principais objetivos do plano econômico seria o combate à inflação, e para isso se buscou uma estratégia gradualista. Dessa forma, foram adotadas medidas nos diferentes campos, como monetário, fiscal, mas principalmente na questão salarial.

Entendia-se que estava ocorrendo uma inflação de custos dos salários, já que o valor salarial estava crescendo de maneira mais acelerada que a produtividade. Dessa forma, foi criada uma regra salarial cujo objetivo era evitar processos de realimentação da inflação, mas sem gerar um congelamento geral.

“Esta regra salarial estabeleceu que o salário reajustado deveria ser determinado de modo a igualar o salário real médio vigente nos últimos 24 meses, multiplicado por um coeficiente que traduzisse o aumento de produtividade do ano anterior, além de uma provisão para compensar o resíduo inflacionário esperado para o período em que vigorasse este salário reajustado (PAEG, 1964, p.85)”

O governo buscou reconstituir a média do salário nos últimos dois anos, acrescentando o aumento da produtividade e uma parcela do resíduo inflacionário esperado, a regra salarial acabou por não repor integralmente o poder aquisitivo dos salários prevalentes após o último reajuste sofrido. Assim, ao optar por não conceder os aumentos salariais equivalentes à inflação registrada nos últimos dois anos, a nova regra salarial quebrava a dinâmica da espiral inflacionária (BASTIAN, p.149, 2013).

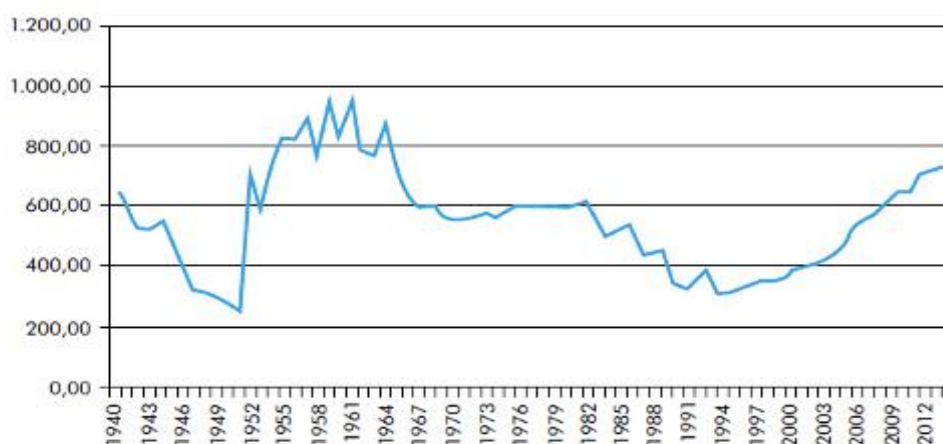
O PAEG passou a utilizar o salário como âncora nominal, a fim de gerar estabilização e com isso promoveu choques tarifários e desvalorizou o câmbio. Dessa forma, o salário mínimo foi um mecanismo para a política anti-inflacionária.

“O enfraquecimento do movimento sindical em virtude da ditadura civil-militar não favoreceu, nos primeiros anos desta, o poder de barganha salarial dos trabalhadores; entretanto (...) à medida que se acelerava o próprio crescimento econômico, criaram-se postos de trabalho de melhor qualificação, cujos salários eram superiores ao salário mínimo. Assim, mesmo que o valor deste último estivesse se reduzindo, o salário médio poderia estar subindo pelo crescimento de ocupações com remunerações acima do mínimo. (OLIVEIRA, p.40, 2020)”

No gráfico abaixo é possível observar a queda acentuada do salário mínimo a partir da implementação do PAEG e conseqüentemente nos anos do Milagre. Logo após o golpe militar, o valor do salário mínimo cai em 1964 de um valor acima de R\$ 800,00 para menos R\$ 600,00 no início da década de 1970<sup>1</sup>. Essa queda se deve principalmente pela política salarial adotada pela PAEG, que buscou reduzir o poder de compra dos salários.

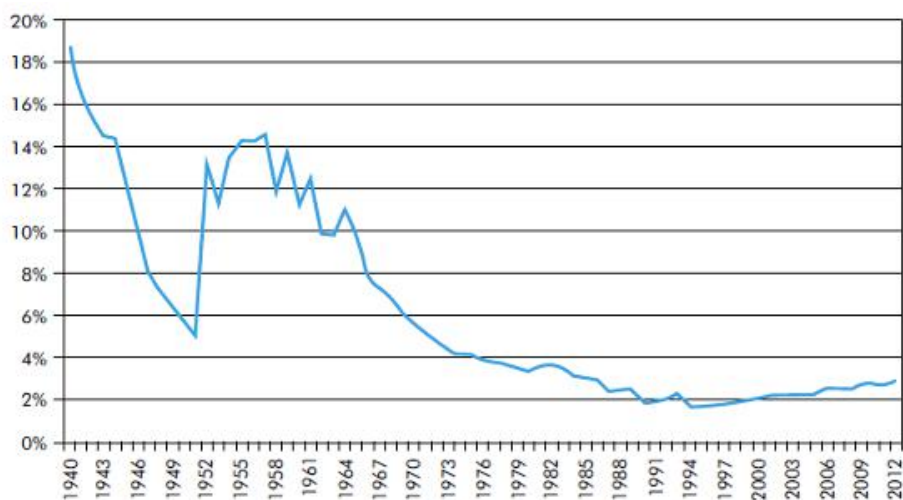
---

<sup>1</sup> Notas: Deflatores - IPC-SP/Fipe (jul/1940-jan/1944); IPC-RJ/FGV (jan/1944-jan/1948); IGPC-Mtb (jan/1948-mar/1979); INPC- IBGE a partir de março de 1979. Atualizado em: 21/08/2014.

**Gráfico 7 – Salário mínimo real (1940-2014)**

**Fonte:** BARONE, BASTOS, MATTOS (p.8, 2018)

Abaixo é possível observar que a relação entre o salário mínimo real e a renda per capita diminuiu consideravelmente a partir de 1964. No primeiro ano do Regime Militar, essa relação estava em 11%, passando, ao final do Milagre (1974) para 4%.

**Gráfico 8 – Salário mínimo real/renda per capita**

**Fonte:** BARONE, BASTOS, MATTOS (p.8, 2018)

O aumento da desigualdade em um período de crescimento econômico acima da média para os padrões brasileiros, fez com que o governo procurasse uma explicação. Para isso foi criada a “Tese Oficial” desenvolvida pelo economista Carlos Langoni. Ao analisar o Censo de 1970, Langoni pôde concluir que de fato houve uma piora na desigualdade brasileira, que viria a ser explicada principalmente por causa do mercado de trabalho.

Segundo Langoni (1972), o crescimento econômico gerou uma maior demanda por trabalho qualificado que não foi acompanhada pela oferta, gerando assim um aumento da remuneração desses trabalhadores. Para isso, ele realizou um estudo utilizando um modelo econométrico que utilizava 5 principais variáveis sobre a desigualdade de renda. Ele considerou as variáveis (educação, idade, gênero, região e setor da atividade), podendo concluir que a educação seria a variável mais influente no modelo. Desse modo, Langoni se baseia na “Teoria do Capital Humano” que relaciona a remuneração salarial dos trabalhadores com a sua produtividade.

“Para esta teoria a produtividade do trabalho de cada indivíduo seria resultado direto de seu grau de instrução, ou seja, quanto maior o nível de instrução do indivíduo maior sua produtividade e, conseqüentemente, maior a sua remuneração. Partindo deste ponto de vista teórico, investimentos em educação desdobrar-se-iam em acréscimos de produtividade e, conseqüentemente, em ganhos de salário real no mercado de trabalho. (BARONE; BASTOS.; MATTOS, 2018, p.10)”

Langoni (1972) atribui esses desequilíbrios de salários também ao crescimento da economia doméstica. Segundo ele, esse crescimento gera discrepâncias no mercado de trabalho principalmente porque as categorias beneficiadas (com maior grau de escolaridade) costumam ter uma oferta mais inelástica a médio prazo. Os ganhos desses trabalhadores acima da produtividade marginal tendem a ser corrigidos no longo prazo, quando ocorrer um aumento da oferta dessa mão de obra.

Esse equilíbrio iria ocorrer principalmente por causa das pressões tanto de empresas quanto dos próprios indivíduos. Com relação às empresas, haveria um maior investimento em cursos de capacitação e treinamento, enquanto os indivíduos procurariam pressionar o poder público por maiores investimentos em educação. Porém, apesar do esforço do governo de procurar justificar o aumento da desigualdade a partir dos níveis de educação, o argumento de Langoni não foi bem aceito e isso fez com que outros economistas passassem a refutar sua ideia.

Malan e Wells, em 1975, questionaram o argumento de Langoni no livro “A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento”. A principal crítica apresentada é com relação ao fato de que as diferenças salariais estavam justamente nos estratos de indivíduos de mesma escolaridade.



“Com efeito, do aumento da variância total da renda entre 1960 e 1970 “explicado” pela variável educação, 35% são devidos simplesmente a mudanças na composição educacional e a força de trabalho, 23% a mudanças na renda relativas entre diferentes níveis de educação e 42% à crescente desigualdade na distribuição para um nível de escolaridade; isto é, a educação é uma importante variável explicativa principalmente devido à crescente diferenciação da renda entre indivíduos com o mesmo nível de educação. E é precisamente sobre esse fenômeno que o mecanismo de oferta e procura é incapaz de dizer qualquer coisa, e que, não obstante o otimismo de Langoni, pode persistir e intensificar-se a longo prazo. (MALAN e WELLS, 1975, p. 249)”

Dessa forma, Malan e Wells (1975) questionam a ideia de que o investimento em educação seguido de um aumento da oferta de mão de obra qualificada resultaria em um equilíbrio de mercado. A maior diferença de salários está justamente nos trabalhadores com o mesmo nível de escolaridade.

Outro ponto a ser questionado sobre a “Tese Oficial” elaborada pelo economista Langoni é apresentado por Wells (1975). Segundo ele, não é possível mostrar nenhuma relação entre educação, produtividade e rendimentos, sendo o principal motivo a dificuldade de medir a produtividade dos trabalhadores. Além disso, Langoni apresenta uma ideia ideológica para justificar salários maiores para pessoas com mais escolaridade. Para ele, trabalhadores com alta escolaridade, dão uma contribuição maior para a sociedade e por isso deveriam ter salários maiores, e ficam com uma parte proporcionalmente maior do crescimento. A crítica de Wells está na forma ideológica apresentada por Langoni, sem fazer uma análise científica sobre a situação.

Além disso, Fishlow (1975) na contramão dos argumentos apresentados por Langoni acredita que o acesso à educação é um monopólio das elites. Segundo ele, a probabilidade dos mais pobres receberem maiores rendas no futuro seria muito baixa, devido ao fato de o nível de escolaridade depender de forma direta do status dos pais.

“No caso brasileiro, essa relação [renda – educação] é importante e tendente a levar a distorções, pois a renda familiar é um dos determinantes significativos na frequência à escola. (...) a educação a nível superior é monopolizada por aqueles já ricos, e eles transferem para seus filhos as oportunidades de controlar a renda dissociada da produtividade real (...).(FISHLOW, 1975, p. 180-181)”

Fishlow (1975) destaca que como o acesso à educação era monopolizado pelos mais ricos, não poderia haver uma igualdade de oportunidade. Essa situação fez com que se agravasse ainda mais a questão da desigualdade, com a sua perpetuação. Dessa maneira

Fishow (1975) confronta o eixo principal do argumento apresentado por Langoni que desconsidera características importantes da economia brasileira: desigual distribuição prévia da riqueza, e *supor ceteris paribus* que a distribuição de renda permanecerá inalterada.

Para Singer (1975) o aumento da concentração de renda brasileira pode ser explicado não só por fatores econômicos, históricos e estruturais, mas sim por algumas ações do governo pós 1964. A diminuição do salário mínimo, somado ao enfraquecimento dos sindicatos, acabou por ocasionar um aumento da desigualdade brasileira. Os sindicatos são ainda hoje a principal forma de reivindicação dos trabalhadores por melhores condições de trabalho e principalmente por questões salariais. Assim como naquela época, o enfraquecimento das organizações de trabalhadores foi fundamental para enfraquecer a força dos empregados dificultando qualquer tipo de negociação com os patrões.

“A repartição da renda não se dá a frio, movida unicamente por mecanismos ‘econômicos’. Ela se dá no contexto de um sistema de dominação, que dita os parâmetros que determinam de um lado a repartição do produto entre necessário e excedente (política salarial, sindical, previdenciários etc.) e do outro o modelo de apropriação do excedente (política fiscal, de crédito, de preços etc). (SINGER, 1975, p. 76)”

Outro ponto a ser destacado que ajuda a entender o processo de concentração de renda do Brasil seria a abertura do leque salarial discutida por Bacha (1975). Segundo ele, a dinâmica de remuneração estaria vinculada a hierarquia e não a qualificação dos trabalhadores. Nesse sentido, a remuneração dos assalariados estava desvinculada da dos gerentes, que por sua vez era baseada nos lucros da empresa.

“(…) a relação entre a remuneração dos gerentes e os salários dos trabalhadores tem a ver não com sua importância funcional relativa, mas com a razão entre lucros e salários existentes na economia. Assim, se comparamos duas sociedades quaisquer (ou uma mesma sociedade em dois pontos no tempo), a razão entre remuneração gerencial e o salário dos trabalhadores estará determinada pela taxa de exploração vigente no sistema e não pela maior ou menor importância funcional dos gerentes, medida em termos da escassez relativa de talentos gerenciais disponíveis. (BACHA, 1975, p. 137)”

Desse modo, outras questões mais importantes para a determinação do salário dos trabalhadores relacionados à linha produtiva seriam, por exemplo: o nível de qualificação técnica e a oferta e demanda de mão de obra. Essa lógica é bastante diferente para os

gerentes, estes ocupam cargos na esfera de controle, tendo uma dinâmica distinta dos demais trabalhadores. Essa lógica não considera nível educacional nem da oferta e demanda do trabalho, sendo simplesmente determinado pela hierarquia na organização.

“(...) para as funções gerenciais, a cada novo nível hierárquico corresponderá um salto salarial, haja ou não diferença em níveis educacionais. Ou seja, o fator fundamental na determinação da estrutura de salários será a posição na escala hierárquica e não a qualificação individual. (BACHA, 1975, p. 135)”

Bacha (1975) então vai rejeitar a teoria neoclássica que diz que as formas do mercado via oferta e demanda seriam capazes de igualar, em condições de equilíbrio o salário real e a produtividade marginal. A remuneração dos gerentes é um exemplo, já que esses recebiam seus salários baseado na taxa de exploração (relação inversa entre lucro e salários dos trabalhadores) e sua posição de dominação. Sendo assim, a remuneração que cada um desses grupos recebia eram de naturezas diferentes.

A diminuição do salário mínimo via política regressiva de reajustes, somados ao controle sindical pelo governo militar, a alta rotatividade de empregos e grande oferta de mão de obra não qualificada são fundamentais para explicar a ampliação do leque salarial urbano. Além disso, foram impostas, durante o período militar, diversas restrições sobre o salário mínimo, que causou impacto principalmente nos trabalhadores de baixa renda. Segundo Wells (1975) uma economia como a brasileira, com uma abundância de mão de obra não qualificada, o salário mínimo tem papel fundamental no processo de distribuição de renda.

O governo, nos anos do Milagre Econômico, se mostrou despreocupado com ações para o combate à desigualdade social no Brasil, apesar dos anos de crescimento bastante notórios. Um dos principais fatores que ajudam a explicar não só o crescimento, mas também a dificuldade de distribuir a renda, passam pelo salário mínimo. As políticas de desvalorização dos salários são cruciais para os trabalhadores de baixa renda já que estes perdem cada vez mais seu poder de compra.

### **3.3 Considerações finais**

O Milagre Econômico foi um período de crescimento que ocorreu durante a ditadura militar entre os anos de 1969-1973. Apesar da prosperidade econômica, os efeitos desse crescimento se limitaram a beneficiar a parcela da população mais rica. “A

fração do centésimo mais rico, que chegara a 17–19% às vésperas do golpe, aumentou continuamente até 1971, quando atingiu 26%, maior percentual desde os anos 1940. (SOUZA, p.290, 2016)”

Contrapondo-se às taxas de elevação do PIB, o que também ficou evidente para esse período foi o grave aumento da desigualdade social no país. Políticas como a reforma tributária e do salário mínimo, foram fundamentais para explicar a situação, conforme discutido nas seções 2.2.1 e 2.2.2 respectivamente.

A reforma tributária aprovada em 1966 tinha um caráter regressivo, com um aumento significativo dos impostos indiretos, sendo assim, uma reforma que prejudicava a população mais pobre do país, e tinha um teor regressivo pelo fato de quanto mais rico for o agente, menos imposto ele paga. Por exemplo, uma família de classe alta tem a proporção dos impostos indiretos com relação a sua renda total, muito menor que um trabalhador pobre. Um exemplo de imposto indireto que influencia negativamente a população mais pobre é o imposto sobre os alimentos ou qualquer tipo de item considerado essencial para a sobrevivência do brasileiro.

Além disso, foi feita uma política salarial a fim de se combater a inflação de custos do Brasil. Com isso, os aumentos dos salários deveriam seguir uma regra (ver subseção 3.2.2) que fazia com que o salário crescesse abaixo da inflação corrente, representando uma perda do poder de compra. Juntamente a isso, o cenário político posto nos anos da ditadura fizeram com que houvesse um enfraquecimento dos sindicatos, evidenciando a perda de poder de barganha dos trabalhadores com seus patrões.

Essas duas medidas, quando postas em conjunto na análise do período evidenciam uma piora da vida dos trabalhadores em detrimento ao bem estar das classes mais ricas. O aumento dos impostos indiretos e a perda cada vez mais acentuada do valor dos salários, fez com que os brasileiros mais pobres tivessem uma piora na qualidade de vida. Por outro lado, os empresários se beneficiam pelo fato de reajustar os salários dos funcionários baseado em uma regra que não permitia aumentos em valores reais. Com relação a Reforma Tributária, os impostos indiretos aumentaram em detrimento aos impostos diretos, aqueles retidos na fonte que buscam tributar a população mais rica em comparação à mais pobre:

“a tentativa dos militares de alavancar os investimentos e um mercado nacional de capitais também redundou em uma redução do escopo ou flexibilização da tributação progressiva. Lucros, dividendos de ações, bonificações em dinheiro, juros de títulos públicos e de cadernetas de poupança e alguns outros rendimentos tornaram-se, sob certas condições, não tributáveis ou tributáveis exclusivamente na fonte com alíquotas mais baixas do que as do imposto progressivo. (SOUZA, p.171, 2016)”

Dessa forma, fica evidente o porquê do crescimento econômico se limitar apenas a população de classes sociais mais altas em detrimento a população mais pobre do país. Medidas como a reforma tributária e a política de salários adotadas na época do milagre econômico são fundamentais para o entendimento dos números bastante negativos da desigualdade social que cresceu no Brasil na década de 60 e 70.

## **4. O PERÍODO DO GOVERNO LULA**

### **4.1 Contexto macroeconômico**

O Brasil nos anos 2000, principalmente nos governos do Presidente Lula (2003-2010), apresentou uma taxa de crescimento bastante significativa. Segundo dados do IBGE (2020), esse crescimento atingiu seu ápice em 2010, quando a variação do PIB foi de 7,5%, enquanto a média desse período foi de 4% a.a.

Durante esse mesmo período, o Brasil obteve uma melhora no índice de Gini: em 2003 o país tinha uma média de 0,583, passando a 0,543 em 2009, segundo dados do IPEA (2020). Isso sinaliza que o país tenha aliado o combate à desigualdade com o crescimento econômico, situação diferente da dos anos 60 e 70.

O primeiro mandato do governo Lula buscou seguir as medidas econômicas ortodoxas adotadas no governo anterior (FHC). As políticas econômicas implementadas nos primeiros anos do governo procuraram aprofundar o uso de políticas macroeconômicas neoliberais, fato que resultou num baixo desempenho da economia.

Dessa forma foi feita uma política de ajuste fiscal, já no primeiro ano de governo pelo então ministros Antonio Palocci a fim de se garantir o superavit primário.

Uma das principais medidas desse período foi a elevação da taxa de juros para o patamar alto, segundo o Bacen, a fim de conter a inflação. O ambiente recessivo criado

pelas políticas macroeconômicas limitou o desenvolvimento social, fazendo com que o número de desempregados se mantivesse no patamar de 10%, segundo dados do IPEA (2020).

Logo em 2003, o cenário econômico não se mostrava favorável à economia brasileira. Apesar do apoio popular, o governo passava por um período de desconfiança de agentes externos e a fim de reverter esse quadro, o governo decidiu tomar tais medidas ortodoxas em relação à economia. Muito se questionava sobre a política fiscal do governo e temia-se à época uma irresponsabilidade com os gastos públicos. Porém, essa expectativa acabou não se confirmando, já que o Brasil apresentou superávits primários logo nos primeiros anos do governo Lula: de junho de 2003 a junho de 2004, o resultado foi de 4,23% do PIB (BACEN, 2004). Além disso, nos anos entre 1999-2003 a média de crescimento do PIB foi de 1,9%, contrastando com uma média de 4,4% entre 2004-2010. (SERRANO; SUMMA, 2011). Dessa maneira, o crescimento econômico mesmo não sendo o bastante para garantir o aumento do salário mínimo, foi importante para criar um cenário favorável que permitisse nos anos seguintes o seu crescimento.

No ano de 2005, o Banco Central resolveu aumentar a taxa de juros buscando evitar um aumento da inflação, o que contribuiu para que o crescimento brasileiro apresentasse uma desaceleração. A partir de 2006, ocorreu uma mudança na equipe econômica do governo, e a principal medida adotada foi a redução da taxa de juros. A queda da taxa de juros e da inflação proporcionou o aumento do crédito para consumo e posteriormente para compra de residências, fatores determinantes que explicam o crescimento do país nesse período.

“Quando comparados ao último ano do governo anterior e ao primeiro ano do Governo Lula, o IPCA e INPC em 2006 foram 81% e 75% inferiores, respectivamente. Enquanto a média da taxa de inflação no primeiro governo foi de 6,3% ao ano, no segundo mandato de Lula foi de 5,3%, tendo seguido uma tendência de declínio mais acentuado até meados de 2006. (OLIVEIRA, p.28, 2015)”

O segundo governo Lula optou por um projeto de desenvolvimento, denominado modelos de crescimento com equidade, com o governo direcionando os investimentos públicos para a população carente e para a infraestrutura do país. Um exemplo desses programas implementados pelo governo foi o PAC (Programa de Aceleração do

Crescimento) que visava a melhoria da infraestrutura em locais carentes, e o Bolsa Família, que transferia renda para a população mais pobre do país.

“A demanda agregada descreve a forma de crescimento de uma economia bem como sua capacidade. Composta pelo consumo das famílias, gasto do governo, investimentos e exportações líquidas, segundo a tradição pós-keynesiana, se configura como o principal elemento condicionante do regime de crescimento. (OLIVEIRA, p.30, 2015)”

Uma contribuição a este processo veio com o boom nos preços das commodities impulsionado pelo crescimento chinês. Já em 2004, o Brasil começa a sentir os reflexos das políticas externas principalmente dos Estados Unidos e da China. O primeiro apresentou uma política de juros baixos, maior liquidez e déficit comercial, enquanto o segundo estava aumentando sua demanda, principalmente por commodities. O Brasil então viu uma melhora no comércio mundial, sendo beneficiado principalmente pela venda de commodities para o mercado externo. Nos anos 2000, a China representava 2% das exportações brasileiras, já em 2009, passou a representar 13,7% segundo dados do MDIC. Segundo Oliveira (2015), os principais produtos exportados pelo Brasil nesse período foram: commodities agrícolas, petróleo e derivados, além de veículos automotores. Em 2006, o saldo comercial com a China era de 16 bilhões, passando em 2010 para a marca de 56 bilhões, segundo números do CEBC Alerta (2018).

Além disso, a política do aumento real do salário mínimo somados aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, deram origem a uma classe bastante propensa ao consumo. Podemos destacar também, o aumento do crédito consignado e redução da taxa de juros: o consumo das famílias cresceu de forma exponencial durante o governo Lula, alcançando 6,2% em 2010 (SILVA, 2007)

O aumento do consumo interno teve consequências na cadeia produtiva do país, além de impulsionar o PIB, gerou um aumento do grau de utilização da capacidade instalada das indústrias. Esse aumento fez com que os empresários investissem cada vez, buscando atender o crescente mercado consumidor que estava se formando no país.

O cenário favorável à economia brasileira foi importante para o período dos governos de Lula, que utilizou deste momento para criar medidas de cunho social visando a população mais pobre do país. Durante os anos de 2003-2010 foram tomadas diversas

medidas a fim de combater a desigualdade social aliada ao crescimento econômico, dentre elas serão destacadas o aumento do salário mínimo e também os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

## **4.2 Políticas distributivas**

### **4.2.1 Política do salário mínimo**

Um dos principais motivos para a redução da desigualdade nos governos do Presidente Lula, foi a valorização do salário mínimo. Se antes, na época do Milagre Econômico, a política era de manutenção do valor abaixo da inflação, nos anos 2000, os aumentos foram reais. A estabilidade da moeda conseguida com o Plano Real, e a ascensão de um partido ligado aos movimentos sindicais, contribuíram para uma mudança na forma de encarar o salário mínimo. Segundo Kerstenetzki (2017, p.19) um dos principais fatores para a redução da desigualdade foi a valorização do salário mínimo, que foi de 110% entre 2004 e 2014.

“(…) mudanças significativas na economia e no mercado de trabalho brasileiro, como reflexo de um ciclo virtuoso inaugurado em 2003 - com a forte demanda do mercado internacional, num ambiente de relativo controle inflacionário e redução da vulnerabilidade externa e tendência à queda nas taxas de juros -, foram primordiais à trajetória ascendente do valor do salário mínimo (...) (SOUEN, 2013, p133)”

Logo nos primeiros anos do governo Lula, tanto em 2003 com a “Marcha das Margaridas”, que teve a participação de mulheres trabalhadoras do campo, quanto na “Marcha por um salário digno”, que ocorreu em 2004 com a participação de sindicalistas, as pressões começaram a surgir para o aumento do salário mínimo. Muitos entendiam que esse aumento era um instrumento não só de proteção da renda familiar, mas também de um mecanismo de referência para uma série de políticas públicas que tinham o salário mínimo como base. Segundo o Censo de 2000, mais de 50 milhões de brasileiros seriam beneficiados, direta ou indiretamente por esse aumento.

“(…) num contexto de gradativo aumento da arrecadação pública e da previdência, com o aumento da atividade econômica e das contratações formais, além do cenário de estabilidade monetária, as reivindicações do movimento sindical para o mínimo foram sendo positivamente consideradas, e os reajustes, até então pontuais, passaram a ser esboçados dentro de uma perspectiva de médio e longo prazo. (SOUEN, p135, 2013)”



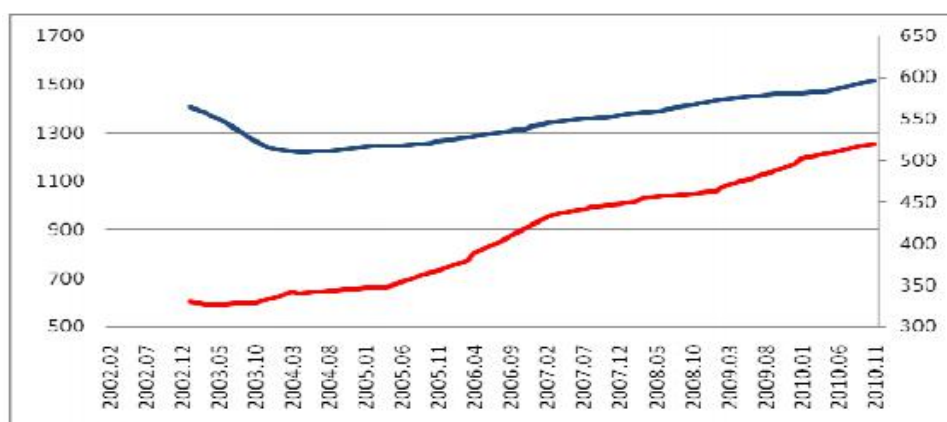
O reajuste real do salário mínimo no início do governo foi bastante modesto, em 2003, ainda com a economia em um cenário incerto, o aumento real foi de apenas 1,3%. No entanto, já em 2004, com a queda da inflação que chegou a 6,13% (em 2003 estava na base de 10,4%) o aumento foi de 2,9%. (SUEN 2013).

Esse aumento não impacta apenas os trabalhadores que estão empregados, mas outra parcela importante da população. Com a Constituição de 1988, foram criadas seguridades sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a aposentadoria rural, sendo eles vinculados ao salário mínimo. Segundo Arretche (2018) o aumento do salário mínimo favorece principalmente a população de mais baixa renda, podendo atuar como políticas de transferência de renda.

“(…), o principal canal por meio do qual o salário mínimo afetou a desigualdade foram as transferências governamentais—não o mercado de trabalho—, em particular, a previdência social. Isso se explica pelo fato de 60% das aposentadorias do sistema público terem o valor exato do salário mínimo.” (KERSTENETZKI, 2017, p.20)

Em 2005, criou-se a Comissão Quadripartite do Salário Mínimo, que era composta por representantes do Executivo, Legislativo, centrais sindicais e empresários a fim de dialogar sobre o salário mínimo. O objetivo dessa comissão era estabelecer uma política permanente para o mínimo a fim de valorizá-lo cada vez mais. O gráfico 9 mostra os aumentos do mínimo e da renda média familiar durante o governo Lula.

**Gráfico 9 – Renda média das famílias (azul) x e salário mínimo real (vermelho)**



Fonte: SERRANO e SUMMA (2011)

Apesar do tripé econômico com as metas de inflação, superávits primários e a política de câmbio flexível continuarem, a economia já mostrava sinais de melhora em 2007, e o governo optou por um crescimento sustentável da atividade econômica, com o fortalecimento das contas públicas e do papel do Estado no estímulo da economia.

O governo decidiu criar, já em 2007, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) que visava a construção de moradias para a população de baixa renda do Brasil. Para isso, foi liberado crédito direcionado, principalmente pela Caixa Econômica Federal e por capitalização do BNDES. Dessa forma, o setor público federal se mostrou importante para o desenvolvimento do país e junto com programas como o Bolsa Família, que a essa altura se mostrava um grande aliado não só para combater a extrema pobreza, mas também visando o estímulo da demanda agregada.

O ano de 2008 foi um desafio para o país, já que eclodiu a crise econômica nos Estados Unidos e seus efeitos logo tiveram influência em todo o globo. Conhecida como a crise do “subprime”, ela se deu pela explosão da bolha imobiliária americana. A crise chegou ao Brasil, naturalmente, mas seus efeitos para o país não se mostraram tão devastadores, ao contrário do que se imaginava. É importante destacar algumas consequências imediatas da crise, como: a contração do crédito doméstico, redução dos preços das commodities, saída de capitais por intermédio de fluxos financeiros que causaram uma depreciação cambial. A demanda doméstica também diminuiu, já que com a crise, as pessoas passaram a consumir menos, assim como os investimentos das empresas diminuíram. O governo, por sua vez, respondeu à crise de uma maneira bastante diferente se comparada às outras crises internacionais

“Contrariamente ao que aconteceu durante as crises internacionais dos anos 1980 e 1990, em 2008-2009 as autoridades brasileiras adotaram medidas monetárias e fiscais anticíclicas. Seu objetivo foi evitar que a crise internacional contaminasse o sistema financeiro brasileiro e, ao mesmo tempo, recuperasse o nível de atividade econômica o mais cedo possível. (BARBOSA e SOUZA, 2010, p.22)”

A política de valorização do salário mínimo foi de suma importância para que a economia brasileira conseguisse se afastar cada vez mais da crise. Em 2008, foi criado um projeto de lei que visava manter os aumentos reais do salário mínimo baseado em uma regra que levava em consideração o PIB de dois anos anteriores e a inflação

acumulada nos últimos doze meses. O acordo foi aprovado em no dia 1º de março e teria de ser revisado a cada 4 quatro anos em virtude dos planos plurianuais do governo:

“(…) com o envio ao governo Federal da proposta de uma fórmula concreta para os reajustes, considerando o repasse da inflação do período entre as correções e o aumento real pela variação do PIB de dois anos anteriores (...). (SOUEN, 2013, p.113)”

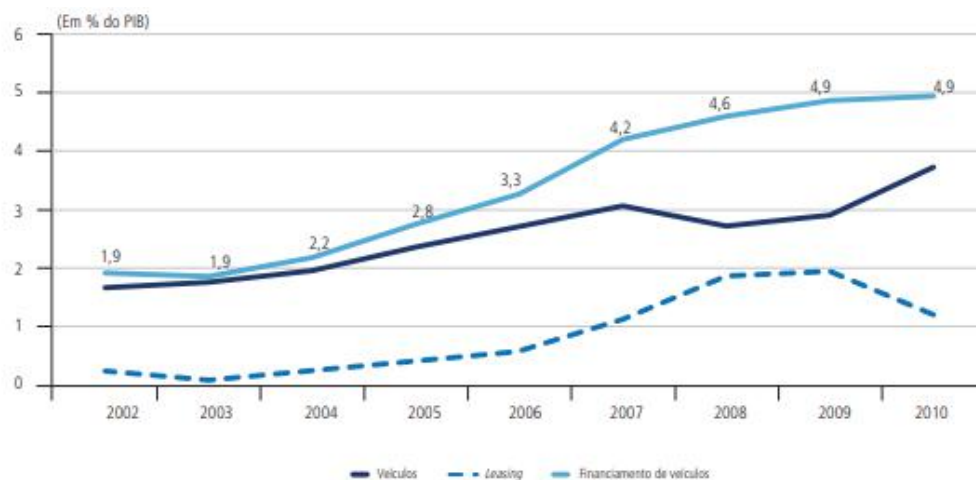
Segundo Barbosa e Souza (2010) a decisão de Lula de manter os percentuais de aumento nominal do mínimo para 2009 em 12% foi fundamental para a economia do país. Houve um aumento da transferência de renda por diversos meios, pela previdência social e seguro desemprego, tendo reflexo nos salários de mercado, favorecendo inclusive os trabalhadores informais no período mais agudo da crise.

“Conforme dados da PNAD, entre 2006 e 2009, o crescimento da renda média e massa salarial foi de 6,2% e 12,1%, respectivamente, contra 11,8% e 23,9%, no primeiro mandato. Esse movimento, por sua vez, contribuiu para a redução da desigualdade dos rendimentos no mercado de trabalho, bem como, da renda dos mais pobres em geral”. (SOUEN, 2013, p.142)

Outros mecanismos também se mostraram importantes no combate a crise de 2008, como: aumento da rede de proteção social, expansão do investimento público e desonerações programadas no PAC que atuava em áreas carentes do país. O governo também, em resposta à contração do crédito, providenciou uma expansão de liquidez, além de utilizar o Bacen para vender dólar no mercado à vista e disponibilizar crédito de curto prazo para exportações.

O crédito consignado à pessoa física cresceu de 9 p.p do PIB em 2002, para 21 p.p em 2010, possibilitando que trabalhadores vinculados a sindicatos, servidores públicos e aposentados tivessem acesso a esse crédito a taxas de juros mais baixas. Além disso, também se observou um aumento do crédito para o financiamento de veículos, conforme observado no gráfico abaixo (MORA 2015). Esse crédito para pessoas físicas foi importante, por exemplo para o mercado de automóveis, conforme mostra o gráfico 10.

**Gráfico 10: Evolução do crédito para financiamento de veículos: pessoa física (leasing) e aquisição de veículos (dez./2002-dez./2010)**



Fonte: Mora (2015)

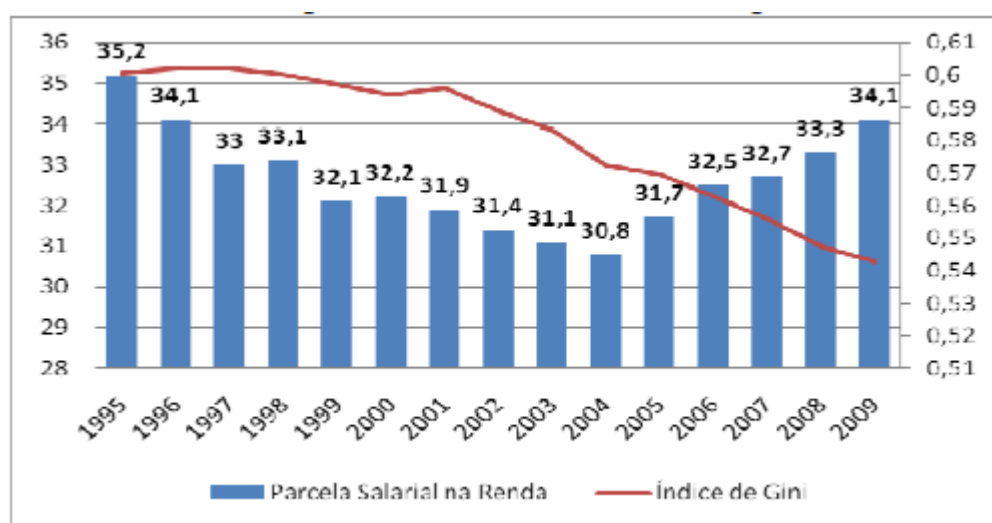
No que se refere ao poder de compra do mínimo, em 1995, a cesta de produtos básicos comprometia 89% da renda líquida, enquanto em 2009, essa porcentagem era de apenas 44%, menos da metade (MERCADANTE 2010). Em termos práticos, isso significa que os trabalhadores aumentaram seu poder de compra, e passaram a consumir outros produtos, como vestuário, materiais de construção, entre outros:

“No início do governo Lula, o salário-mínimo comprava 1,4 cesta básica. Com o reajuste de janeiro de 2010, seu poder aquisitivo passou a corresponder a 2,2 cestas básicas. Considerando-se a série histórica, o valor de 510 reais, fixado em 1º de janeiro de 2010, representa o maior valor real do salário-mínimo pelas médias anuais desde 1986, ano do Plano Cruzado. (MERCADANTE, 2010, p.74)”

Por fim, destaca-se que durante o período em que Lula foi presidente, os aumentos salariais foram acompanhados de uma queda no desemprego. Segundo o Ipeadata (2015), o nível de desemprego no início do primeiro mandato era de 11,2% passando a 5,3% em dezembro de 2010. No mesmo período analisado, houve um aumento do salário mínimo de 66%, mostrando que é possível aumentar o salário e ainda sim incentivar o nível de emprego. Nos anos de 2003-2010 houve um aumento dos empregos formais na casa dos 53,6%, terminando o ano de 2010 com 44,7 milhões de pessoas empregadas em postos formais, segundo dados da OIT (2012).

O aumento do salário mínimo nesse período foi essencial para a redução do índice de Gini, conseqüentemente melhora da distribuição de renda. No gráfico 11 abaixo é possível perceber uma relação entre o índice de Gini e a parcela de salários na renda. Até 2004 houve uma redução do índice, juntamente a uma diminuição do salário na renda, isso é explicado pela queda dos salários mais altos já que houve um crescimento do salário mínimo. A partir de 2005, ocorre um aumento dos salários médios e salário mínimo, juntamente ao crescimento da economia e do emprego, tendo efeito direto na redução da desigualdade.

**Gráfico 11 – Parcela salarial e Índice de Gini**



Fonte: SERRANO & SUMMA (2011)

Podemos observar, assim, que o governo passou a ver o salário mínimo como um mecanismo de distribuição de renda, e utilizou isso para criar um padrão de atividade produtiva mais inclusiva.

#### 4.2.2 Políticas de transferência de renda

O Brasil sempre foi um país que se destacou pelo seu alto índice de desigualdade social e pobreza. Um relatório elaborado pela Human Development Report, da ONU em 2004 fez um estudo com 127 países e nele o Brasil registrou o oitavo pior índice. Além disso, a taxa de pobreza brasileira se encontrava, segundo o IPEA (2016), em 35,75% em 2003, no primeiro ano do governo Lula, apresentando um recuo em 2009 para 21,41%.

No início dos anos 2000 o Brasil apresentava altos índices de fome, em 2004, por exemplo, apenas 65,1% diziam ter acesso garantido à alimentação (DOLZAN, 2020). Quando eleito, Lula criou o programa Fome Zero, em 2003, sendo esse o primeiro programa social do então governo. Dentre as principais ações desse programa estava a distribuição de forma emergencial de cestas básicas, criação de restaurantes populares, distribuição de cartão alimentação, entre outras medidas.

Logo que foi posto em prática, a dificuldade de administração do programa passou a ficar cada vez mais evidente. Os entraves que se tornaram fundamentais para o não sucesso do programa foram a falta de logística para que os alimentos chegassem ao destino de forma rápida devido a vasta extensão do território nacional e a falta de articulação entre as esferas de governo, federal, estadual e municipal.

Nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso, já existiam programas de assistência social para a população mais pobre. No entanto, esses auxílios estavam dissociados uns dos outros, pertencendo cada um deles a ministérios diferentes. O PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) criado em 1996, tinha o objetivo de eliminar o trabalho infantil por meio de transferências monetárias às famílias de baixa renda e pertencia ao Ministério do Trabalho. O Bolsa Escola (1999) foi um programa que visava estimular famílias a matricularem seus filhos nas escolas em troca de renda, e pertencia ao Ministério da Educação. Por fim, havia o Auxílio Gás (2000) que foi motivado pela retirada de subsídios de derivados do petróleo e fazia parte do Ministério de Minas e Energia.

“A proposta de unificação fundamenta-se em diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), no terceiro trimestre de 2002. Foram, então, destacados, entre outros, os seguintes problemas: existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas (SILVA, 2007, p.1433)”

Criado em 2003, o Programa Bolsa Família parecia ser a alternativa para se investir nas bases sociais e passou a ser o principal programa de transferência de renda

do governo. O programa, no entanto, consolidou os principais auxílios do governo anterior a fim de maior eficiência e tinha como objetivo principal a redução da pobreza e interrupção de seu ciclo intergeracional, melhorando os níveis de desigualdade do país.

Enquanto o primeiro objetivo seria atendido pelas transferências, o segundo seria alcançado por meio das condicionalidades de educação e saúde: frequência regular das crianças nas escolas e participação em programas de orientação nutricional e de assistência preventiva à saúde, especialmente de crianças pequenas e mulheres grávidas. (KERSTENETZKY, p.55, 2009)

“O programa possui diversas condicionalidades para sua participação, entre elas a permanência das crianças na escola, um dos pilares para a redução da pobreza a longo prazo” (OLIVEIRA, 2017, p57).

O programa consistia em três níveis de benefício: básico, variável e variável vinculado ao adolescente. O Benefício básico seria no valor de R\$ 68,00 para famílias extremamente pobres, com renda mensal inferior a R\$ 70,00 por pessoa. Já o Benefício variável seria um valor de R\$ 22,00 pagos às famílias pobres com renda mensal inferior a R\$ 140,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, podendo receber até 3 benefícios. Por fim o benefício variável vinculado ao adolescente que seria pago a todas as famílias do programa que tivessem adolescentes entre 16 e 17 anos frequentando a escola pública, no valor de R\$ 33,00 podendo receber até dois benefícios. (BRASIL, 2021)

Para auxiliar na implementação e na manutenção do Bolsa Família, foi utilizado o CadÚnico criado ainda no governo FHC, em 2001. Nos primeiros anos de sua criação serviu como base para auxiliar o processo de unificação dos programas sociais. Em 2007 o CadÚnico passou a ser uma base de dados na qual o governo recorria para analisar as famílias que poderiam receber o benefício, servindo para ampliar ainda mais o número de beneficiários.

O PBF no início da sua implantação em 2004, tinha um gasto de 8 bilhões como mostra a tabela abaixo. Em 2009 esse valor passou a ser 12 bilhões de reais, apresentando uma variação de 53,94%. O financiamento do programa era feito por meio dos impostos recolhidos pelo governo que eram convertidos em auxílio para a população mais pobre por meio do Bolsa Família.

**Tabela 1 – Participação do PBF no Orçamento da Assistência Social, valores liquidados em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

Ano	Assistência Social	PBF	Participação em %
2004	19.451,39	8.136,78	41,83%
2005	20.271,40	8.458,68	41,73%
2006	26.087,62	9.962,05	38,19%
2007	29.403,66	10.955,29	37,26%
2008	32.659,81	12.525,49	38,35%
2009	33.932,71	12.525,85	36,91%
<b>Variação 2009/2004</b>	<b>74,45%</b>	<b>53,94%</b>	-

Fonte: Couri (2010)

Criada em 1997, a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras) era um imposto que incidia nas transações bancárias. Seu objetivo era utilizar os valores arrecadados para o financiamento da saúde, porém passou também a custear gastos na parte de assistência social e previdenciária. A CPMF chegou a representar 10,48% dos gastos com seguridade social conforme a tabela abaixo.

**Tabela 2 – Fontes do PBF (2004 a 2009), participação %**

Fonte (Cód/ Desc)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Variação 2004 a 2009 em %
100 - Recursos ordinários	6,6%	0,3%	0,0%	2,4%	28,7%	3,3%	6,9%	-49,39%
148 - Operações de crédito externas - moeda	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	-
151 - CSLL	2,3%	4,7%	20,9%	2,2%	9,8%	3,1%	7,2%	34,13%
153 - COFINS	17,8%	19,2%	5,4%	13,4%	55,9%	92,6%	34,0%	420,42%
155 - CPMF	10,4%	12,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	3,8%	-96,08%
179 - Fundo de combate e erradicação da pobreza	62,9%	63,4%	72,4%	81,7%	5,4%	0,4%	47,7%	-99,43%
180 - Recursos financeiros diretamente arrecadados	0,0%	0,0%	1,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	-
195 - Doações de entidades internacionais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,00%</b>

Fonte: Couri (2010)

Juntamente com a CPMF, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) era um outro pilar do financiamento do PBF, representando, em 2007, mais de 70% da arrecadação total do programa. Com o fim da CPMF em 2007, o FCEP perdeu força e o COFINS passou a ser o principal financiador, chegando a contribuir com 11,6 bilhões em 2009 representando 92,6% de todo orçamento do programa.

De acordo com os dados das tabelas, em média, 85,5% do que foi destinado ao PBF no período de 2004 a 2009, provêm de tributos regressivos. Isso quer dizer que as



fontes de financiamento do PBF oneram justamente àquelas famílias que são beneficiadas pelo programa, ou seja, as mais pobres. Portanto, uma parte das despesas do governo com o PBF retornou aos cofres do Estado por meio dos tributos existentes sobre bens e consumo (COURI, 2010).

Os outros 14,5% representam fontes com características progressivas, como é o caso dos Recursos Ordinários e a CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido), que incidem nos impostos do orçamento fiscal e dos lucros das empresas, respectivamente. Essas fontes progressivas apresentam uma parcela muito pequena dentro de todo o orçamento do PBF.

O benefício do Bolsa Família, segundo Soares, et al. (2007) em sua maior parte, 87%, foi gasto na compra de alimentos. Além disso, de acordo com esse mesmo estudo, a taxa de subnutrição entre recém nascidos caiu, assim como a taxa de desnutrição entre crianças de 6 a 11 anos. Outros indicadores mostram o sucesso do programa, como por exemplo: frequência nas escolas, além do aumento da participação de adultos na força de trabalho, significando uma redução do trabalho infantil no país.

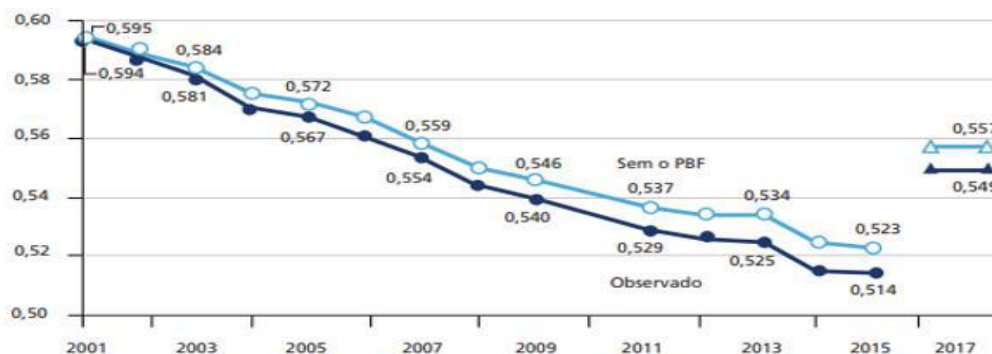
Outro fator importante na atuação do Bolsa Família seria no combate à desigualdade social entre regiões. Bastante intensa no Brasil, essa disparidade, tem por um lado a região Sudeste sendo a mais industrializada e por outro, regiões ainda muito pobres, como o Nordeste. Por exemplo, em 2004 o PBF tinha mais de 3 milhões de famílias da região Nordeste cadastradas no programa, representando 49% do total. Em 2009 esse número aumentou, chegando a mais de 6 milhões de famílias, representadas em 50% de todo o programa. (QUEIROZ et al., 2010)

“o Nordeste configura-se como a segunda maior região do país, com 27,99% da população total. Todavia, detém quase metade (49,53%) do total da pobreza brasileira, destacando-se como a região mais pobre. Já a Região Sudeste, que possui a maior população (42,26%), aparece com 26,98% da pobreza nacional ou em segundo lugar no ranking do número de famílias pobres (QUEIROZ et al., 2010).”

Existem números que elucidam a melhora que as famílias pobres do Brasil tiveram com a implementação do PBF. O programa, segundo IPEA (2017), foi responsável pela redução de 15% a 20% da desigualdade no Brasil. O Bolsa Família teve impacto direto na diminuição da desigualdade e conseqüentemente no índice de Gini: com o PBF, em

2011, o índice seria de 0,529, já sem esse benefício chegaria a 0,537, como observado no gráfico abaixo. Ele também resultou na diminuição da extrema pobreza, que passou de 8% em 2001 para 4,7% em 2011. Em 2002, ano da eleição do presidente Lula, o Brasil possuía uma população com 45,9% de pobres, passando para 24,3% em 2009, segundo Zimmermann (2012).

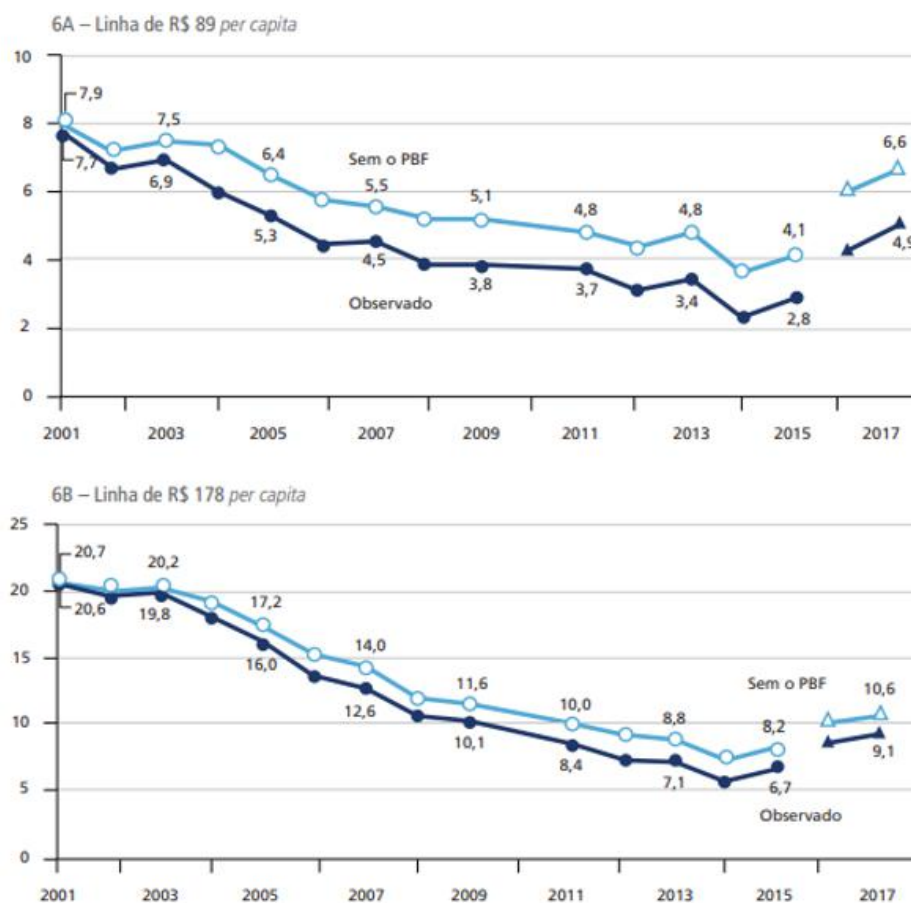
**Gráfico 12 – Coeficientes de Gini e sem as transferências do PBF**



Fonte: Souza et al. 2019

No gráfico 7 podemos ver a taxa de pobreza da população brasileira entre os anos de 2001 a 2017, com o benefício, e uma simulação sem o Bolsa Família, para as famílias muito pobres, com renda per capita de R\$ 89,00 e pobres com renda per capita de R\$ 178,00. Para as famílias muito pobres do país, com a implementação do PBF, a média de declínio da curva é de 1,3 p.p por ano, enquanto para as famílias pobres, esse percentual é ainda maior, passando para 1,6 p.p.

**Gráfico 13 – Brasil: taxas de pobreza com e sem as transferências do PBF (2001-2017)**



Fonte: Souza et al. (2019)

De acordo com Ketersnetzki (2017) esse programa beneficia cerca de 25% da população brasileira, principalmente os mais pobres. Dessa forma, o PBF ajudou a retirar da pobreza milhares de brasileiros que antes viviam à margem da sociedade, tendo efeitos diretos na diminuição de desigualdade e miséria.

### 4.3 Considerações finais

Nos anos 2000, com a eleição do Presidente Lula, o Brasil apresentou altas taxas de crescimento, assim como no período analisado anteriormente, entretanto, os resultados com relação à desigualdade social foram diferentes. Um dado importante para comprovar essa redução da desigualdade é o índice de Gini, que entre 2002 e 2011 teve uma redução significativa (57,6 em 2003 e 52,9 em 2011).

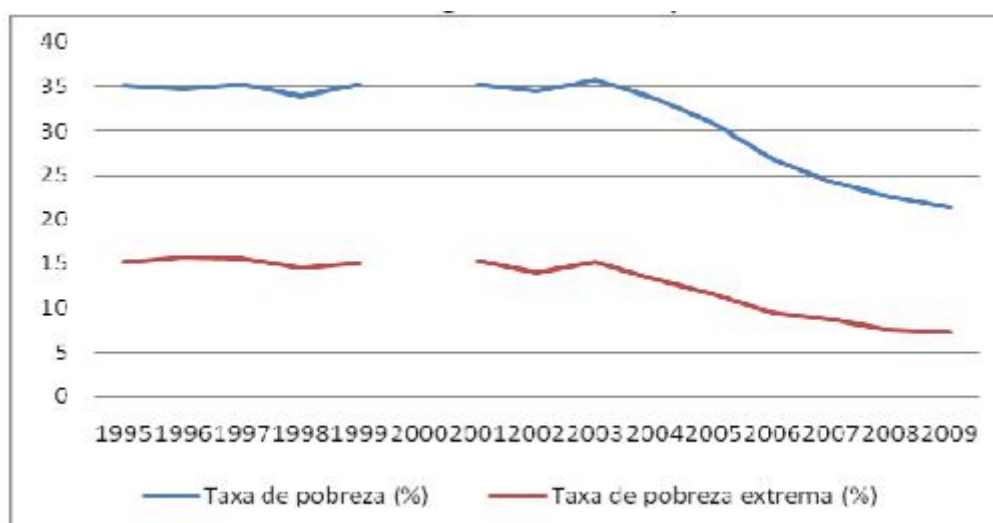
A diminuição da desigualdade social na Era Lula pode ser explicada principalmente pela valorização do salário mínimo e pelo aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda. Houve nesse período uma valorização do salário mínimo acima da inflação, investimento em educação e de inclusão social, como o programa de cotas e principalmente a criação do Bolsa Família.

Apesar de programas de auxílio desse tipo já existirem em anos anteriores, como o auxílio gás no governo FHC, foi com o Lula que esses benefícios foram somados e então criado o PBF. A partir do momento que é criado um programa único de auxílio é possível ter uma grênciã mais facilitada e mais eficiente.

Além disso, o PBF possui uma sãrie de contrapartidas para que as famílias possam receber o benefício, entre elas estã a necessidade das famílias terem suas crianças matriculadas na escola. Com isso, é possível se ver a importãncia do programa nã apenas no papel de transferência de renda, mas como mecanismo de melhoria a longo prazo da vida de seus beneficiãrios. Vale destacar que o PBF entrega o benefício para as chefes de família, as mães, independente da presenãa dos pais na composiãõ familiar.

Como resultado, a taxa de pobreza nos anos do governo Lula apresentou uma queda significativa quando comparada a anos anteriores da dãcada de 90 como mostra o grãfico abaixo.

**Grãfico 14 – Taxa de Pobreza e Extrema Pobreza durante os anos (1995-2009)**



Fonte: SERRANO & SUMMA (2011)

Dessa forma, meios para reduzir a desigualdade social, como o aumento do salário mínimo e programas de transferência como o Bolsa Família, ajudaram a tirar muitas pessoas da pobreza e extrema pobreza, como mostra o gráfico 14. Além disso, a redução da fome é significativa, em 2009 o número de pessoas que diziam ter acesso garantido a alimentação subiu de 65,1% para 70% em 2009. (DOLZAN, 2020)

## 5. CONCLUSÃO

O Brasil, nos últimos anos experimentou dois períodos de crescimento notórios, sendo o primeiro durante a Ditadura Militar e o segundo nos governos do Presidente Lula. Durante cada um desses períodos, o Estado atuou de formas diferentes na economia que tiveram impacto direto na distribuição de renda e na desigualdade social. Se por um lado, na década de 70 houve um aumento da desigualdade no país, no século XXI ocorreu uma clara diminuição.

No decorrer da Ditadura Militar, principalmente no período do Milagre, o país apresentou uma média de crescimento do PIB em torno de 10%, números bastante significativos. O plano econômico adotado há época era o PAEG, implementado em 1964 logo após a instauração do período militar. Porém, as medidas adotadas pelos governos se mostraram concentradoras de renda e com efeitos devastadores para população mais pobre, valendo destacar o congelamento dos salários e a reforma tributária regressiva.

Em primeiro lugar, o congelamento dos salários foi um dos motivos principais para esse resultado de aumento da desigualdade. O cálculo da remuneração dos trabalhadores era feito por uma expectativa de inflação do governo, o que muitas vezes ocasionavam perdas reais para esses assalariados. Esse mecanismo de ajuste era justificado pela preocupação com o aumento de preços que o crescimento dos salários poderia ocasionar. O PAEG então utilizava os salários como uma âncora nominal, transformando-os em um mecanismo de política inflacionária. Outro fator que contribuiu para a redução salarial foi a perseguição aos sindicatos, que são a principal forma para os trabalhadores buscarem melhores condições no emprego.

Em segundo lugar, a Reforma Tributária realizada durante os governos militares também foi um instrumento importante para o aumento da desigualdade social nos anos 70. Essa reforma possuía um caráter regressivo, aumentando os impostos indiretos e prejudicando ainda mais a população mais pobre. Visando os incentivos para a produção

industrial, o governo precisou aumentar a arrecadação e com isso decidiu pelo aumento dos impostos indiretos.

Além de ter o salário com crescimento abaixo da inflação, os trabalhadores dispuseram ainda de um aumento dos impostos. Esse tipo de imposto incide sobre o consumo direto da população brasileira de forma igual, ou seja, uma pessoa rica paga o mesmo que uma pessoa pobre.

Enquanto isso, no decorrer do governo Lula o Brasil também apresentou um importante crescimento do PIB, porém com resultados distributivos bastante diferentes dos anos 70. Durante esse período, o governo buscou combater a desigualdade social a partir de dois pilares principais, valorização do salário mínimo e investimento em programas de assistência social, com foco no Bolsa Família.

Lula era um presidente que possuía uma relação muito estreita com os trabalhadores, tendo sido presidente do sindicato dos metalúrgicos, por exemplo. Esse passado fez com que o governo buscasse um aumento real do salário mínimo com crescimento acima da inflação. Essa política também foi importante para o desenvolvimento econômico do país, já que o governo estimulava o consumo de massas e conseguia entregar aos trabalhadores uma renda cada vez maior para que eles pudessem consumir cada vez mais.

O salário mínimo também é importante para outros setores que o utilizam como piso, conforme o BPC e o INSS. Com o aumento do mínimo, existe um crescimento na renda das pessoas beneficiadas, como no caso do BPC que auxilia pessoas pobres e com deficiência que não possuem meios de se manter, além de idosos aposentados.

Outro fator muito importante no combate a desigualdade foi a introdução do PBF, programa de assistência às famílias sem condições de promover seu próprio sustento. O benefício consiste em uma transferência de renda via governo federal para auxiliar as pessoas mais pobres a conseguirem comprar comida, por exemplo. Esse programa deriva de alguns já existentes tanto dos governos FHC quanto de programas do próprio governo Lula, como o Fome Zero. Além de beneficiar essas famílias, o programa apresenta condicionalidades para a participação, como acompanhamento para as grávidas, além de frequência obrigatória nas escolas para crianças e adolescentes.

Aumento dos gastos do governo a fim de promover o crescimento econômico como no caso do Governo Lula com os programas de transferência de renda, é uma discussão muito presente entre os economistas. Alguns deles, como no caso de Kalecki e Keynes, são favoráveis à política fiscal expansionista, principalmente quando existe capacidade ociosa a fim de se atingir o pleno emprego. Além disso, Kalecki ainda estimula a distribuição de renda, segundo ele a população mais pobre tende a consumir mais, sendo um importante motor para a economia.

Entretanto, ainda existem críticas aos gastos do governo, feitas principalmente pelo Novo Consenso Macroeconômico. Um dos motivos para isso se encontra no fato de que a política fiscal expansionista só geraria um aumento da inflação e da taxa de juros, sem aumentar o produto. Ademais, há críticas levando em consideração a confiança de investidores privados que com o aumento da dívida do governo, se mostraram menos propícios a investir no país.

Dessa forma, é possível percebermos que as interferências do Estado podem ser muito benéficas para a redução da desigualdade ou também para o aumento dela. Para isso, o governo deve atuar de maneira a auxiliar a população mais pobre, por meio de programas de transferência de renda, aumento do salário mínimo ou realizando uma política tributária progressiva, já que essas medidas beneficiam a camada mais necessitada dos cidadãos. Atuar de maneira a ir contra essas duas medidas, pode fazer com que ocorra um aumento da desigualdade prejudicando também a atividade econômica do país.

**BIBLIOGRAFIA**

ARRETCHE, Marta. **Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 33, p.1-23 2018.

BACHA, Edmar. **Hierarquia e remuneração gerencial**. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Orgs.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. Brasil: entre o passado e o futuro**, São Paulo, p. 57-110, 2010.

BARONE, R; BASTOS, P; MATTOS, F. **Capital Humano ou Capitalismo Selvagem? Um Balanço da Controvérsia Sobre Distribuição de Renda durante o “Milagre” Brasileiro**. Revista de economia contemporânea, São Paulo, v. 21, 2018.

BASTIAN, Eduardo. **O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 139-166, 2013.

BELLINGIERI, Julio. **A Economia no Período Militar (1964-1984): crescimento com endividamento**. Revista Hispecí & Lema, Bebedouro, v. 8, p. 12-17, 2005.

BRASIL, Presidência da República, Constituição Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acessado em 23/07/2021.

\_\_\_\_\_, Ministério da Fazenda, **Efeito Redistributivo da Política Fiscal**, Brasília, 2017. Disponível em <[https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito\\_redistributivo\\_12\\_2017.pdf](https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/efeito_redistributivo_12_2017.pdf)>. Acessado em 26/07/2021.

CARVALHO, Laura, ROSSI, Pedro: **“Mitos fiscais, dívida pública e tamanho do Estado”**. In DWECK, E; ROSSI, P; OLIVEIRA, A (Org). Economia Pós Pandemia, São Paulo, Autonomia Literária, p. 39-50, 2020.

COURI, Joseane. **Análise do orçamento do Programa Bolsa Família (2004 a 2009)** – Faculdade de Economia, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2010.

DELGADO, Lucilia. **O Governo João Goulart e o golpe de 1964: memória, história e historiografia**. Tempo, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 123-143, 2010.

DOLZAN, Marcio. **Fome aumenta 43,7% em 5 anos e Brasil tem a primeira piora em segurança alimentar, diz IBGE**. O Estado de São Paulo, São Paulo. 17 de set de 2020. Disponível <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,fome-aumenta-43-em-cinco-anos-e-brasil-tem-primeira-piora-em-seguranca-alimentar-diz-ibge,70003441339>>. Acesso em 25/07/2021



DUARTE, Andreia. **A contribuição de Kalecki para a teoria macroeconômica a partir de sua obra: Teoria da Dinâmica Econômica**. Revista Pesquisa & Debate, São Paulo, v. 31, p. 29-47, 2019.

DRUMMOND, Carlos; JESUS, Cleiton. **A Macroeconomia do Novo Consenso: Uma abordagem pedagógica**. XVI Encontro de Economia da Região Sul, Paraná, ANPEC, 2013.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. **Política fiscal para o desenvolvimento inclusivo**. São Paulo: Instituto Lula, 2018.

FERNANDES, C; CUNHA, M; VASCONCELOS, M. **Impactos da política fiscal na desigualdade da distribuição de renda: Uma análise para as unidades da federação brasileiras**. Encontro da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia-Sul, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2018.

FISHLOW, Albert. **“A distribuição de renda no Brasil”**. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Orgs.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1975.

KALECKI, Michal. **“Aspectos políticos do pleno emprego”**. In KALECKI, M, Crescimento e Ciclos das Economias Capitalistas, Hucitec, São Paulo, 1977.

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

\_\_\_\_\_. **Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família**. Rio de Janeiro, Dados, v. 52, p. 53-83, 2009.

KEYNES, John.. **“A teoria geral do emprego, do juro e da moeda”**. In Coleção: Os Economistas, São Paulo, Nova Cultura, 1983.

LANGONI, Carlos. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 5-88, 1972.

LOPREATO, Francisco. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo, Fundação Editora da Unesp, 2002.

\_\_\_\_\_. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo, Fundação Editora da Unesp, 2013.

MALAN, P.; WELLS, J. **“Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil”**. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Orgs.). A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1975.

MATTOS, Fernando. **O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil**. Revista da ABET, Paraíba, v. 16, n. 1, 2017.

MERCADANTE, Aloísio. **As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula** – Faculdade de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campina, 2010.

MONTES, Gabriel; ALVES, Romulo. **O debate acerca dos objetivos e condução da política fiscal: uma abordagem crítica à visão convencional.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. 2, p. 363-386, 2012.

MORA, Mônica. **A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010.** IPEA, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, Bruno; BASTOS, Carlos. **Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: aspectos teóricos deste debate.** Cadernos de Desenvolvimento, Rio de Janeiro v. 11, n. 19, 2016.

OLIVEIRA, Bruno. **Três Ensaio sobre Economia Brasileira no Período 1967-1988: Inter-relação entre Aspectos de Economia Política e Política Econômica e o Surgimento e Consolidação do Pensamento da Unicamp.** Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

OLIVEIRA, Fabricio. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.** Brasil Debates, Rio de Janeiro, No. 3, 1981.

OLIVEIRA, Pietro. **O comportamento da desigualdade e da pobreza no Brasil e seus condicionantes (1976-2015).** Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

OLIVEIRA, Thais. **Determinantes da retomada do crescimento no Governo Lula: interpretação do modelo de crescimento com equidade.** Revista Debate Econômico, Alfenas, v. 3, n. 2, p. 25-51, 2015.

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. Documentos EPEA – no 1, Rio de Janeiro, 1964.

PIMENTEL, Kaio. **Ensaio sobre política fiscal, demanda efetiva e finanças funcionais.** Dissertação (Doutorado em Economia da Indústria e Tecnologia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

QUEIROZ, S, et al. **Evolução do Programa Bolsa Família: Brasil e estados do Nordeste 2004-2009.** Revista SER Social, Brasília, v. 12, n. 27, 33-62, 2010

ROSSI, P; DAVID, G; CHAPARRO, S. “**Política fiscal, desigualdades e direitos humanos**”. In DWECK, E; ROSSI, P; OLIVEIRA, A (Org). **Economia Pós Pandemia,** São Paulo, Autonomia Literária, p. 23-38, 2020.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Política macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na economia brasileira dos anos 2000.** Observatório da economia global, Campinas n. 6, 2011

SILVA, Maria. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil**. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1429-1439, 2007.

SILVEIRA, F; VIANNA, S; JORGE, C. **Estado, desigualdade e crescimento: as falácias sobre gasto, tributação e dívida pública**. In DWECK, E; ROSSI, P; OLIVEIRA, A (Org). *Economia Pós Pandemia*, São Paulo, Autonomia Literária, p. 98-114, 2020.

SINGER, Paul. **Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil**. In TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*, Rio de Janeiro v. 2, p. 73-104, 1975.

SOARES, F. V, et al. **Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países**. International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasília, n. 1, 2007.

SOUEN, Jaqueline. **A política do salário mínimo no Governo Lula**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013

SOUZA, Pedro. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. Dissertação (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

SOUZA, P, et al. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. IPEA, Rio de Janeiro, 2019.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. IPEA, Rio de Janeiro, 1996.

VASCONCELOS, Theo. **Uma análise crítica ao modelo do “Novo Consenso”**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

WELLS, John. **“Distribuição de rendimentos, crescimento e a estrutura de demanda no Brasil na década de 60”**. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (Org.). *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro, 1975.

ZIMMERMANN, C, SILVA, M. **Combate à fome e miséria no governo Lula: garantia do direito à alimentação?** Paraná, *Revista Espaço Acadêmico*, n. 1,1 v. 129, 135-142, 2012.