

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ASCENSÃO E FALÊNCIA DO CRESCIMENTO COM
INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL**

LARISSA DE ALMEIDA LOSANOFF

Matrícula nº: 112034113

ORIENTADOR(A): Profa. Denise Gentil

SETEMBRO DE 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ASCENSÃO E FALÊNCIA DO CRESCIMENTO COM
INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL**

LARISSA DE ALMEIDA LOSANOFF

Matrícula nº: 112034113

ORIENTADOR(A): Profa. Denise Gentil

SETEMBRO DE 2016

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é uma obra conjunta entre a minha dedicação e todo apoio e ensinamentos que recebi de pessoas muito especiais, sem os quais eu não teria conseguido realizar a pesquisa em questão. Portanto, agradeço:

A Valesca Losanoff , minha mãe, por todo amor incondicional e paciência, por inspirar o tema desta pesquisa com o seu belíssimo trabalho social.

A Ivan Losanoff, meu pai, por nunca ter deixado de acreditar em mim, me mostrar que ucranianos também amam e inspirar minha escolha de seguir a carreira de economista.

A Denise, minha orientadora, uma das mulheres mais fortes que eu já conheci, por me ensinar a paixão por economia e por ter me dado imenso apoio ao longo de toda pesquisa.

RESUMO

Esta monografia utiliza o arcabouço teórico heterodoxo e as teorias da política social para entender como se desenvolveu e se encerrou a chamada “convenção para o crescimento com consumo de massa” ou “crescimento com inclusão social” que marcou a economia brasileira no período recente. A boa fase da economia internacional acabou por trazer oportunidades para diversas economias latino-americanas, especialmente a brasileira. Aproveitando-se do alto preço das commodities e da forte demanda chinesa, o governo brasileiro optou por mais uma vez promover a especialização da economia em bens primários de modo a alavancar o crescimento. Entre 2004 e 2010, a demanda agregada foi a grande propulsora do crescimento por meio de três frentes principais: política de valorização do salário mínimo, expansão de crédito a populações de baixa e média renda e aumento do investimento privado e público-especialmente a partir do estabelecimento do PAC como prioridade do governo entre 2007 e 2010. As políticas de transferência de renda também se apresentaram como instrumentos essenciais para sustentar o consumo das famílias de baixa renda e assim, impulsionar a demanda agregada. A questão central é que apesar do expressivo crescimento do período, o governo não agiu de forma efetiva para fomentar o aumento a capacidade produtiva ou a produtividade da indústria minando a transformação da estrutura produtiva brasileira em uma base mais dinâmica que pudesse produzir um crescimento sustentável a longo prazo. A partir de 2011, quando o governo implementou cortes de gastos e implantou a “nova matriz econômica”, as bases que sustentavam o modelo de crescimento se esgotaram e um período de desaceleração econômica se iniciou no país. Portanto, é sugerido que o esgotamento do modelo de crescimento de consumo de massa foi devido a reorientação da política macroeconômica do governo em direção ao ajuste fiscal.

ÍNDICE

Introdução.....	1
CAPÍTULO I – BASES ECONÔMICAS DO CRESCIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL NOS ANOS 2004-2010.....	5
I.1. O CRESCIMENTO BRASILEIRO NOS ANOS 2004-2010.....	5
<i>I.1.1. Consumo das famílias e investimento.....</i>	<i>6</i>
<i>I.1.2. A atuação dos bancos públicos como motores do crescimento.....</i>	<i>10</i>
<i>I.1.3. A intervenção do Estado por meio das empresas estatais federais.....</i>	<i>11</i>
<i>I.1.4. A resposta brasileira a crise de 2008 e a retomada do crescimento.....</i>	<i>13</i>
<i>I.1.5. A estrutura produtiva.....</i>	<i>14</i>
I.2. A DESACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO NO PERÍODO 2011-2015.....	19
CAPÍTULO II- O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BASE DO CRESCIMENTO DE CRESCIMENTO COM CONSUMO DE MASSA.....	25
II.1. CONTEXTO DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL.....	25
II.2. A SEGURIDADE SOCIAL NOS ANOS 2000	30
<i>II.2.1. Assistência Social.....</i>	<i>30</i>
<i>II.2.2. Previdência Social.....</i>	<i>34</i>
<i>II.2.3. Sistema Único de Saúde.....</i>	<i>35</i>
CAPÍTULO III- A POLÍTICA SOCIAL NOS ANOS 2000, CONVENÇÃO DO CRESCIMENTO COM CONSUMO DE MASSA.....	38
III.1. AS POLÍTICAS SOCIAIS COMO BASE DA EXPANSÃO DA DEMANDA AGREGADA ENTRE 2004 E 2010.....	39
III.2. DECLÍNIO DA ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL A PARTIR DE 2011.....	46
CONCLUSÃO.....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58

Gráficos

Gráfico 1. Participação dos componentes do gasto no PIB (2004-2010)

Gráfico 2. Taxa de crescimento do consumo das famílias e do PIB (2004-2010)

Gráfico 3. Produtividade do trabalho e rendimento médio real (2006- 2015)

Gráfico 4. Taxa de crescimento trimestral do PIB da indústria (2004-2010)

Gráfico 5. Taxa de crescimento dos principais componentes da demanda agregada (2011-2015)

Gráfico 6. Evolução do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (2003-2014)

Gráfico 7. Nível de pobreza e indigência (2003-2014)

Gráfico 8. Evolução do índice de Gini (2003-2014)

Gráfico 9. Informalidade no mercado de trabalho (2003-2014)

Tabelas

Tabela 1. Despesas do Governo Central em investimento (2003-2010)

Tabela 2. Investimento das empresas estatais federais (2002-2010)

Tabela 3. Participação dos principais produtos exportados na pauta exportadora (2004 e 2010)

Tabela 4. Investimento Público 2011-2014

Tabela 5. Gastos Sociais do Governo Central (2003-2014)

Tabela 6. Carga Tributária Nacional: Distribuição por base de incidência % da arrecadação total (2004-2013)

INTRODUÇÃO

Depois dos fortes processos de liberalização consolidados principalmente na década de 90 na América Latina, diversos países tiveram seus índices de desigualdades piorados. No caso do Brasil, o índice de Gini aumentou de 0,583 em 1992 para 0,604 em 1993. A economia, por sua vez, encontrava-se com um crescimento muito baixo na média de 2,39% (CEPALstat), privatizações em massa e uma alta taxa de desemprego de 9,4% em média entre 1996 e 2002 (IPEADATA). O início dos anos 2000 na América Latina, por seu turno, foi marcado pela ascensão de governos da chamada “nova esquerda” representados no Brasil pelos dois governos Lula com propostas desenvolvimentistas e de mais comando no processo de crescimento por parte do Estado. Estes governos conseguiram reduzir significativamente a pobreza em seus países e promover uma importante ainda que insuficiente mudança social.

Graças aos altos preços internacionais das commodities e ao crescimento da demanda chinesa- que em 2010 era o principal destino das exportações brasileiras com 15,6% (UNCOMTRADE) de participação-, a economia brasileira novamente se especializava na produção primário-exportadora. Isso significou que ao longo deste período, não houve inovação da estrutura produtiva base do crescimento em relação aos governos da década 90 na medida em que não houve significativo investimento em estímulos ao crescimento da produtividade do trabalho e\ou aumento de capacidade produtiva. A inovação na estratégia de crescimento na verdade consistia na coordenação entre política macroeconômica e política social. Ao que podemos chamar de “convenção do crescimento com consumo de massa” ou “crescimento com inclusão social”.

Na década de 2000, especificamente entre 2004 e 2010, muitos países como o Brasil, entraram em uma nova fase de crescimento com queda expressiva dos índices de pobreza e de desigualdade de renda e instalou-se uma visão otimista de estarem caminhando para uma maior inclusão social. A “inclusão social” da nova estratégia de crescimento consistiu numa inclusão de populações pobres por meio do consumo e crédito. Entretanto, no que tange á infraestrutura social pública, essas populações continuaram com acesso precário na medida em que o investimento em infraestrutura social ao longo dos anos 2000 foi baixo.

O sucesso do modelo em gerar crescimento econômico em sua fase de ascensão é indiscutível. Mesmo em meio a uma crise econômica e mundial em 2008 que deflagrou recessões profundas nas economias norte-americana e europeia, a região conseguiu se recuperar

rapidamente e experimentou um crescimento acelerado já em 2010. Entre 2004 e 2010, o Brasil cresceu em média 4,4% a.a. (SERRANO & SUMMA, 2015). Neste período de forte crescimento, muitos países latino-americanos como o Brasil, expandiram significativamente suas políticas sociais e as transformaram em eixos fundamentais para impulsionar o consumo e a demanda agregada. Como exemplos dessas políticas podemos destacar o “Bolsa Família”, no Brasil, a “Asignación Universal por hijo”, na Argentina e o “Uruguai Trabalha” e cartão alimentício, no Uruguai.

As políticas sociais levadas a cabo dentro da estratégia de crescimento com inclusão social no Brasil tiveram como base a estrutura da Seguridade Social. A política de valorização do salário mínimo, por exemplo, teve seus efeitos econômicos amplificados pelo fato de constituir não só um piso de salário como também, um piso para aposentadorias e pensões como consta na Constituição de 1988. Por outro lado, houve a consolidação do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família no âmbito da Assistência Social como importantes programas de transferência de renda utilizados para impulsionar o consumo das famílias. Ao mesmo tempo, a política de expansão do crédito, especialmente o crédito consignado para aposentados e pensionistas, também tomou como base a estrutura existente da Previdência para fomentar o crescimento da demanda agregada.

Entretanto, uma das grandes críticas que a política social do período sofre é pelo fato de ter sido mais focalizada que universal, não melhorar o acesso da população a bens desmercantilizados como saúde e educação por meio de investimento público. Na verdade, na maior parte dos casos expôs populações carentes a financeirização e abriu espaço para o aumento da participação do setor privado em setores-chave, caracterizando um aumento do processo de privatização o qual se intensificou a partir de 2011.

A continuidade da recessão na Europa, a redução do dinamismo da economia chinesa e a queda nos preços das commodities a partir de 2011, geraram uma redução do dinamismo na economia nacional. Com estímulos externos desfavoráveis, vieram à tona as fragilidades estruturais do crescimento da década anterior, apoiado no modelo de articulação entre política social e econômica e na reprimarização da estrutura produtiva. As transformações estruturais necessárias para a continuidade do crescimento econômico não se concretizaram ao longo do ciclo de prosperidade global. Quando a fase de bonança externa terminou, o conservadorismo do governo Dilma Rousseff optou por políticas de repressão à demanda agregada, reforçando os impulsos recessivos que vinham do cenário externo (GENTIL, 2016).

Neste contexto, o governo Dilma I (2011-2014) optou por aplicar uma série de políticas de contenção dos gastos com transferências sociais, desacelerar o crescimento do crédito oferecido por bancos públicos, desvalorizar o câmbio, levar a cabo um pacote de desonerações tributárias ao setor privado para estimular o investimento privado ao mesmo tempo em que reduzia drasticamente o investimento público. Nesse sentido, o governo acabou por negligenciar as bases socioeconômicas que sustentaram o crescimento entre 2004 e 2010 como a expansão do crédito oferecido por bancos públicos, a expansão da capitalização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES e, principalmente, o investimento público.

Desta maneira, o objetivo desta monografia é avaliar a influência dos fatores inerentes ao próprio modelo de crescimento implementado e de suas limitações no sentido de gerar crescimento de longo prazo; e qual a influência da reorientação da política econômica a partir de 2011 na falência do modelo de crescimento com consumo de massa.

A hipótese deste trabalho é a de que, ao esgotar as bases que puxavam a demanda agregada e o crescimento econômico o próprio governo foi responsável pela desaceleração econômica que veio a seguir e este novo rumo da política econômica modificou o alcance da política social na economia.

Para averiguar essa hipótese, é realizado um estudo com levantamento de dados do desempenho da economia brasileira no período recente, literatura sobre a estrutura da Seguridade Social no Brasil e como este sistema de proteção social apoiou a estratégia de crescimento com consumo de massa; e a articulação recente da política social com a política econômica.

Portanto, este trabalho está dividido, além da introdução e conclusão, em três capítulos. O Capítulo I é composto de duas seções: seção I.1. O crescimento brasileiro nos anos 2004-2010, seção I.2. A desaceleração do crescimento no período 2011-2015. O Capítulo I pretende estabelecer as estratégias de política econômica tanto no período de ascensão do modelo de crescimento com inclusão social quanto em seu período de falência. A primeira seção é dividida em 5 subseções que abordam traços marcantes do período de intenso crescimento. As primeiras 3 subseções pretendem abordar os sustentáculos do crescimento no período: Consumos das famílias e investimento, a atuação dos bancos públicos e intervenção federal por meio das empresas estatais. As últimas 2 subseções abordam a resposta brasileira a crise de 2008 e a

ausência de transformação na estrutura produtiva. Os dados apresentados neste capítulo foram coletados na CEPAL, IBGE e IPEA.

O Capítulo II se propõe a investigar o Sistema de Proteção Social que serviu como base à estratégia de crescimento com consumo de massa. Abordando o contexto de formulação e implementação da Seguridade Social e a importância da Assistência e Previdência para consolidação da estratégia de crescimento vigente.

Por último o Capítulo III tem como objetivo, abordar como foi articulada a política social incluída na nova estratégia de crescimento e o processo que levou ao fracasso desse modelo. O Capítulo III se divide em 2 seções: As políticas sociais como base da expansão da demanda agregada e o declínio da política social como estratégia de crescimento.

CAPÍTULO I

BASES ECONÔMICAS DO CRESCIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL

O presente capítulo se dedica a avaliar as bases econômicas e sociais do crescimento do Brasil no período 2004-2015. Essa discussão preliminar tem o objetivo de dar suporte à análise sobre as políticas sociais implementadas naquele período. A análise da economia brasileira será dividida em dois períodos: 2004 – 2010, correspondente aos dois governos de Luis Inácio Lula da Silva (Lula) e 2011-2015, fase em que a presidente Dilma Rousseff governou o Brasil sem conseguir concluir o seu segundo mandato.

I.1.O crescimento brasileiro nos anos 2004 - 2010

O desempenho da economia brasileira nos anos 2004-2010 tem sido descrito como uma fase em que políticas macroeconômicas estimuladoras da demanda agregada, associadas às intervenções dos três grandes bancos estatais (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Brasil - BB) e das empresas públicas, principalmente Petrobras, foram os principais determinantes de um ciclo de crescimento rápido, mas bem-sucedido. Foi a primeira vez na história econômica do país em que a expansão econômica foi acompanhada pela melhoria de vários indicadores sociais de redução da pobreza e desigualdade.

Observando-se as tendências e transformações na economia brasileira no período posterior a 2004 pode-se destacar como uma das características mais marcantes, a retomada da intervenção do Estado e seu papel de agente definidor e impulsionador do novo padrão de acumulação que a partir de então se delineou (GENTIL, 2011).

No que concerne à demanda interna, seu crescimento entre 2004 e 2010 se deveu principalmente aos seguintes fatores: à política de correção do salário mínimo acima da inflação; ao aumento do gasto social, particularmente daquele vinculado ao salário mínimo; à política de expansão do crédito para famílias de renda média e baixa e para pequenos e micro empreendedores; e aumento do investimento privado e público, este último principalmente a partir de 2007 com a criação do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC.

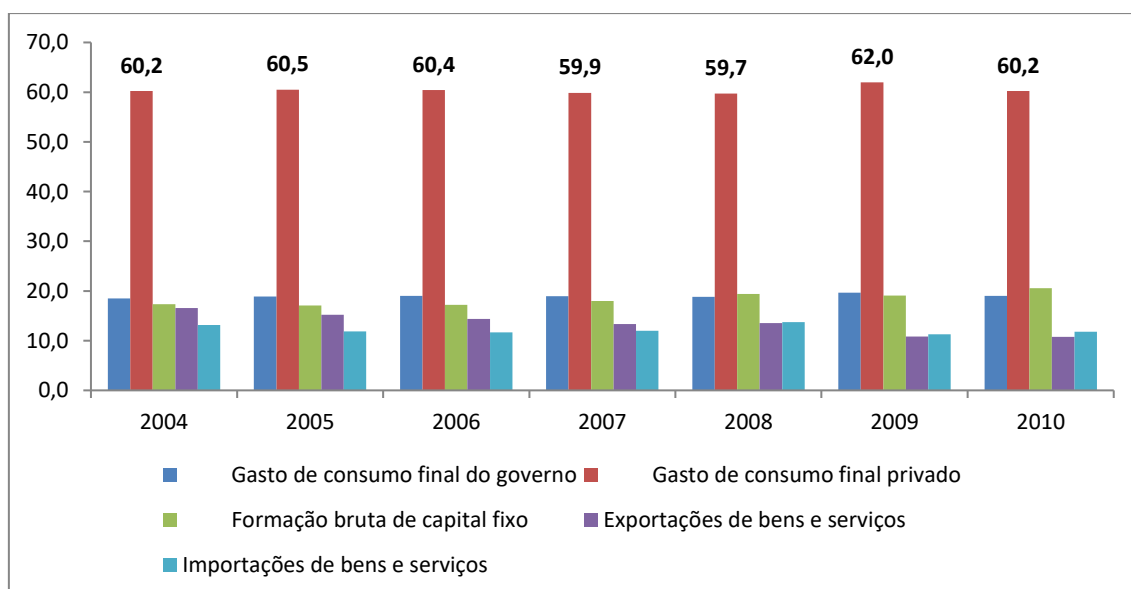
Entre 2004 e 2010 o PIB volta a crescer a taxas mais altas e é realizada uma estratégia inédita de expansão econômica que passa a se servir da política social para alavancar o dinamismo do mercado interno.

I.1.1. Consumo das famílias e investimento

A aceleração do crescimento brasileiro nos anos 2000 foi possível tanto pela forte melhora nas condições externas desde 2003- disponibilidade de crédito barato no mercado internacional quanto pelo aumento do preço das commodities; quanto pela expansão da demanda interna possibilitada pela reorientação da política macroeconômica. Entre 2004 e 2010, o governo brasileiro assume gradualmente a responsabilidade direta de gerar crescimento por meio de uma expansão do mercado interno (SERRANO E SUMMA; 2015).

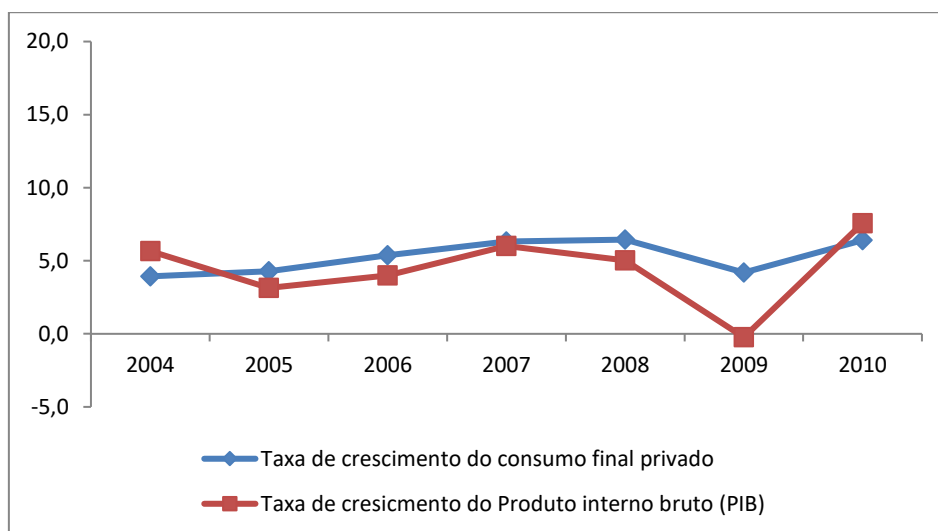
No gráfico 1 podemos observar a participação de cada componente do gasto no PIB brasileiro entre 2004 e 2010. O consumo das famílias é o principal componente do gasto em relação ao PIB com participação de cerca de 60% no PIB ao longo do período, seguido do investimento- que se acelera a partir de 2007. De fato, a estratégia brasileira foi baseada em crescimento pela expansão do consumo de massa das famílias e aumento do investimento.

Gráfico 1. Participação dos componentes do gasto no PIB



Fonte: CEPALSTAT. Elaboração própria.

Gráfico 2. Taxa de crescimento do consumo das famílias e do PIB



Fonte: CEPALSTAT. Elaboração própria.

No gráfico 2 podemos perceber a importância do crescimento do consumo das famílias para o crescimento econômico entre 2004 e 2010. Pode-se observar que o consumo das famílias direciona a trajetória de expansão e retração do PIB com exceção de 2 anos: 2005, 2008.

A expansão deste tipo de consumo foi claramente embasada na combinação de valorização do salário mínimo e crescimento real dos salários em geral, aumento das transferências de renda, maior criação de empregos no setor formal, e principalmente, ampliação do acesso ao crédito e a baixa inflação registrada no período (SERRANO & SUMMA, 2015).

Ao longo do período, graças à taxa de juros americana ter se mantido em baixos patamares, o governo brasileiro pôde reduzir a taxa básica de juros real. Além disso, o governo tomou medidas para aumentar a disponibilidade de crédito bancário e melhorar o acesso ao crédito por parte das famílias mais pobres, promoveu valorização do salário mínimo e aumentou transferências e benefícios sociais. Como consequência dessa política fiscal expansionista, o consumo privado cresceu diretamente pelo efeito do aumento da renda e do crédito, a uma média de 5,3% entre 2004 e 2010 (SERRANO & SUMMA, 2015).

Por outro lado, a partir de 2006, o aumento do investimento em infraestrutura se torna prioridade para o governo federal. E em 2007 com a criação do Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC), essa tendência só se reforça (BARBOSA & SOUZA, 2010). Nesse contexto, de acordo com o relatório do PAC do Governo Federal, o investimento público passou de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% do PIB em fins de 2010¹.

Podemos observar a aceleração do investimento público a partir de 2007 por seu crescimento real (tabela 2) que no período 2007-2010 registrou 35,3% contra -9,7% de crescimento real entre 2003-2006. Apesar do esforço de acelerar o investimento, devemos ressaltar que em média, a participação do investimento do Governo Central no PIB no período 2007-2010 foi de apenas 0,9%.

Tabela 2. Despesas do Governo Central em investimento 2003-2014, médias por período*.

Investimento do Governo Central ***		
Período	Cresc. Real (%)**	% do PIB
2003-2006	-9,7	0,5
2007-2010	35,3	0,9

Fonte: Min. da Fazenda, Sec. De Política Econômica e Anuário Estatístico. Elaboração própria.

*Média geométrica para crescimento real e aritmética para % do PIB

**

Deflator: IGP-DI para investimentos, a preços de 2014.

Inclui os valores do Minha Casa Minha Vida

O governo federal teve como estratégia, pela primeira vez em décadas, estimular a formação de capital por parte do setor privado e, ao mesmo tempo, aumentar o investimento público em infraestrutura. O PAC introduziu uma agenda de projetos destinada a acelerar o crescimento e retirar o Estado do papel de mero definidor de regras para o setor privado e reassumir seu papel fundamental de indutor de investimentos. O primeiro PAC (2007-2010) estimou investimentos de R\$ 503,9 bilhões até 2010, em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos. Porém, de acordo com o Balanço Completo do PAC, até 31 de outubro de 2010 R\$ 559,6 bilhões já tinham sido desembolsados no âmbito do programa. A importância do programa também é reiterada pelo fato de ter feito parte das políticas anticíclicas lançadas pelo governo brasileiro para ajudar a minimizar a crise externa de 2008 (GENTIL, 2011).

¹ Dados referentes a outubro de 2010. Balanço Completo do PAC (2007-2010) – Ministério do Planejamento. Disponível em < <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>>

A política anticíclica implementada na crise de 2008 aliada à expansão do investimento público iniciada em 2007 (com o PAC) e mantida até 2010, foi capaz de compensar a perda de dinamismo do mercado externo com o investimento do governo central crescendo à taxa vigorosa de 35,3% a.a. no período 2007-2010. Este crescimento acelerado do investimento público contribuiu para uma expansão de 9,9% a.a. do investimento agregado, no mesmo período, e para o crescimento de 7,4% do PIB em 2010 (GENTIL & HERMANN, 2015).

O PAC não só aumentou o investimento propriamente dito, como também, incluiu várias desonerações tributárias para incentivar o investimento privado. Gastos tributários ou desonerações tributárias são renúncias de recursos públicos em favor do setor privado (GENTIL, 2011).

Desde 2004 as desonerações já vinham crescendo aceleradamente e em 2007, ano de lançamento do PAC, foram concedidos mais de R\$ 102,67 bilhões em desonerações que neste ano representavam 3,95% do PIB. Além disso, entre 2007 e 2010, as desonerações de receitas da Seguridade Social- importante braço da política social que será discutido mais adiante- passaram de R\$ 18,68 bilhões em 2007, representando 0,81% do PIB, para R\$ 67,35 bilhões em 2010, representando 2,02% do PIB (GENTIL, 2016).

A maior parte do orçamento do PAC até 2010 foi destinada a segmentos da rubrica “Social e Urbano”. A fatia mais expressiva nesse segmento foi o financiamento habitacional. O segundo setor que mais recebeu recurso foi o de energia, cerca de R\$ 31,8 bilhões (GENTIL, 2011). Apesar de ter sido uma importante iniciativa para acelerar o investimento no país, o PAC representa uma fatia bastante pequena do PIB o que limita muito seus efeitos.

Ao lado do consumo das famílias- que teve participação de cerca de 60% no PIB entre 2004 e 2010-, o investimento a partir de 2007, foi o principal componente do gasto a estimular o PIB- com participação de cerca de 18%.

Finalmente, é importante dizer que apesar dos esforços do PAC, o investimento público em ampliação e modernização da infraestrutura social e urbana foi baixo na década de 2000. Embora este seja o tipo de investimento com maior potencial de gerar externalidades positivas sobre o investimento privado, graças ao encadeamento produtivo para outros setores.

I.1.2. A atuação dos bancos públicos como motores do crescimento em 2004-2010

A partir de 2004, já podemos observar novos rumos para o sistema bancário nacional. A ação dos bancos públicos evoluiu em diversas dimensões. BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal foram os principais bancos públicos atuantes no fomento à demanda interna. O BNDES como o principal banco de incentivo ao desenvolvimento brasileiro, o Banco do Brasil figura como a maior instituição de crédito rural e a Caixa Econômica Federal é a maior instituição no financiamento habitacional (GENTIL, 2011).

É importante ressaltar o papel chave que os bancos públicos têm no fomento ao desenvolvimento, especialmente no financiamento de longo prazo, modalidade de financiamento no qual o setor bancário privado brasileiro pouco atua. Isso porque, os bancos privados tendem a privilegiar empréstimos de curto prazo, se retirando do fornecimento de empréstimos de longo prazo que tenham alto retorno social, baixa rentabilidade privada e elevado risco- como habitação popular, área rural, infraestrutura urbana, exportações, inovação tecnológica (GENTIL, 2011).

Além disso, os bancos públicos operam com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para que os empresários tenham acesso a recursos para realização de seus investimentos, gerando assim emprego e renda e atuando onde o setor privado não tem interesse.

Os bancos públicos possuem uma importante atuação anticíclica de oferta de crédito, a qual assumiu papel crucial durante a crise econômica financeira de 2008. A partir do quarto trimestre de 2008, os bancos privados decidiram cortar o crédito que passou a ser sustentado pelos bancos públicos. Neste contexto os bancos públicos atuaram para fazer frente aos efeitos recessivos da retração de crédito privado interno e externo.

O ciclo de crédito iniciado em 2004 tem sido um dos traços determinantes do novo padrão de crescimento e vem ocorrendo com importante destaque para os bancos públicos. A proporção de operações de crédito em relação ao PIB passou de 23,8% em 2003 para 45,7% em 2010. A expansão da oferta de crédito foi um dos fatores principais no sentido de sustentar a demanda interna, financiar o consumo das famílias e o investimento (GENTIL, 2011).

No contexto do novo padrão de acumulação é importante ressaltar uma característica marcante no que se refere na atuação dos bancos públicos: seu papel fundamental no crédito

dirigido para a redução do déficit habitacional do país. A expansão do financiamento habitacional levado a cabo pela Caixa Econômica Federal, com fundos do FGTS, e direcionada a trabalhadores com renda até três salários mínimos trouxe uma inovação na forma de intervenção do Estado. Os elementos mais importantes da dinâmica expansiva do crédito habitacional foram o crescimento acelerado da renda dos segmentos da base da pirâmide social, a elevada geração de empregos formais e o programa Minha Casa Minha Vida (GENTIL, 2011).

Finalmente, devemos mencionar a especial contribuição dos bancos públicos na concessão de crédito aos excluídos do sistema bancário privado brasileiro- pessoas com renda baixa, microempreendedores e pequenos produtores rurais e urbanos pertencentes em geral ao mercado informal. A inclusão dos excluídos do sistema bancário foi de extrema importância e fomentou a expansão da demanda agregada -via aumento do consumo das famílias- e do crescimento econômico.

Assim, uma vez confirmada a retomada da dinâmica econômica no contexto das políticas públicas expansivas, os bancos públicos foram estratégicos e responderam de forma imediata e consistente para acelerar o ritmo de crescimento (GENTIL, 2011).

I.1.3. A intervenção do Estado por meio das empresas estatais federais

Como já mencionado acima, a aceleração do crescimento do PIB observada no período 2004-2010 foi possível graças a um novo padrão de intervenção do Estado, com grandes aportes de recursos para infraestrutura, mobilização de linhas de crédito pelos bancos federais, grandes investimentos pelas empresas estatais e o uso dos gastos sociais como forma de induzir a demanda agregada.

As empresas estatais são de extrema importância no crescimento econômico de qualquer país na medida em que auxiliam na definição de políticas, orientação do fluxo de capitais, indicação dos setores prioritários, organização da produção e dinamização do comércio exterior, sendo capazes de servir como modelo de fomento (GENTIL, 2011).

Desde os anos 2000, os investimentos das empresas estatais vêm apresentando um contínuo crescimento real (308,7% entre 1999-2009). Em 2009, por exemplo, ano seguinte do estouro da crise de 2008, o investimento levado a cabo pelas estatais federais mostrou volume recorde de R\$ 71,5 bilhões, com avanço de real de 28,7% em relação a 2008. Se em 1995 e

1998 a média do investimento das empresas públicas federais foi de 1,6%, do PIB, em 2009 esse valor foi para 2,3% do PIB. Isso demonstra o importante papel que as estatais desempenharam depois da crise de 2008 no sentido de puxar o investimento e a demanda agregada via ações anticíclicas (GENTIL, 2011).

Tabela 3 Investimento das empresas estatais federais, médias por período *.

Investimento das estatais ***		
Período	Cresc. Real (%)**	% do PIB
2002	Nd	1,1
2003-2006	0,9	1
2007-2010	26,7	1,6

Fonte: Min. da Fazenda, Sec. De Política Econômica e Anuário Estatístico. Elaboração própria.

*Média geométrica para crescimento real e aritmética para % do PIB **

Deflator: IGP-DI para investimentos, a preços de 2014. ***

Inclui os valores do Minha Casa Minha Vida

Podemos observar a aceleração do investimento das estatais na tabela 3 pelo crescimento real médio deste que foi de 0,9% no período 2003-2006 para 26,7% no período 2007-2010. A aceleração entre 2007 e 2010 também reflete a importância das estatais como instrumentos de política anticíclica durante a crise de 2008.

Essa magnitude de expansão dos investimentos das estatais traz um importante impacto para a economia nacional por meio do multiplicador de gastos autônomos do governo, que possui o potencial de trazer benefícios para os setores privados produtivos pelo caráter da complementaridade dos investimentos das estatais (GENTIL, 2011).

A importância dos investimentos das estatais também pode ser entendida no âmbito do PAC, plano estratégico para superar gargalos na infraestrutura nacional, gerar empregos, melhorar o ambiente de negócios, reduzir desigualdades regionais e levar serviços públicos básicos a populações menos favorecidas como água tratada, esgotamento sanitário e energia elétrica. As estatais foram responsáveis por mais de 31% dos investimentos já realizados neste programa.

I.1.4. A resposta brasileira a crise de 2008 e a retomada ao crescimento

A crise de 2008 nos EUA teve como efeito imediato a restrição de liquidez internacional gerando uma onda de desconfiança quanto à solvência do sistema bancário mundial.

O efeito imediato desta crise no Brasil e em outros países emergentes foi a rápida contração de crédito doméstico no final de 2008 e queda dos preços internacionais das commodities, prejudicando exportadores internos. Aliado a isso, houve intensa saída de capitais via fluxos financeiros (BARBOSA & SOUZA, 2010).

A resposta do governo brasileiro a crise foi à implementação de medidas monetárias e fiscais anticíclicas com o objetivo principal de que a crise internacional não contaminasse o sistema financeiro brasileiro e ao mesmo tempo, que se recuperasse rapidamente os níveis de atividade econômica. A primeira medida do governo foi promover expansão da liquidez interna tanto em moeda nacional como estrangeira (BARBOSA & SOUZA, 2010).

Além disso, o governo decidiu não realizar cortes nas políticas de transferência de renda e na política de aumentos reais no salário mínimo. Como resultado dessas medidas, a demanda doméstica, especialmente o consumo das famílias foi sustentado mesmo no período mais grave da crise. Ao mesmo tempo, a frente do investimento também não sofreu cortes, com o governo federal mantendo inalterado o Programa de Aceleração do Crescimento e as desonerações tributárias (BARBOSA & SOUZA, 2010).

No setor bancário nacional, o Banco Central reduziu rapidamente os depósitos compulsórios e injetou recursos no sistema bancário no final de 2008 de modo a garantir a oferta de crédito. No entanto, tal política não obteve os resultados esperados porque a Selic permaneceu alta e o clima de incerteza se acentuou com os bancos resistindo a emprestar os recursos liberados. Foi então que os bancos públicos entraram como a solução para a manutenção da oferta de crédito atuando como emprestadores de penúltima instância durante a fase mais grave da contração de crédito (BARBOSA & SOUZA; 2010).

A importância que os bancos públicos vinham assumindo desde 2004 de sustentar o ciclo de expansão econômica especialmente nos setores rural, industrial e residencial, se reforça ainda mais durante a crise internacional de 2008. Foi justamente nestes setores que se concentrou a ação anticíclica levada a cabo pelos bancos federais após a eclosão da crise.

O BNDES ampliou a concessão de crédito industrial num ritmo muito superior à média de todo ciclo de crédito. Além disso, o banco também atendeu ao setor agrícola, elevando em 150% em termos reais, o crédito ao setor rural entre 2007 e 2008. Expansão que se manteve entre 2008 e 2009 (GENTIL, 2011).

O Banco do Brasil também desempenhou papel extremamente relevante na concessão de empréstimos para a agricultura e financiamentos para a indústria. Com a eclosão da crise de 2008, o BB teve atuação importante na ação anticíclica respondendo por 22% do total de crédito concedido na economia brasileira em 2008 (GENTIL, 2011).

As empresas estatais também foram parte importante do pacote de medidas anticíclicas à crise de 2008, elevando seu investimento e gerando sinais positivos para que o setor privado não reduzisse seus investimentos. O objetivo das medidas anticíclicas era que o crescimento econômico e a demanda agregada tivessem a menor queda possível e rapidamente se recuperassem, o que efetivamente aconteceu (GENTIL, 2011). Com toda esta articulação de políticas anticíclicas para sustentar a demanda agregada, o governo brasileiro conseguiu frear os efeitos negativos da crise econômica e a retomada do crescimento acelerado apareceu já em 2010.

I.1.5 A ausência de transformação na estrutura produtiva

A grande questão para a sustentabilidade do crescimento observado no início dos anos 2000 é o quanto dessa bonança externa foi aproveitado em termos de aumento da capacidade produtiva, avanço da industrialização, investimentos em produtividade. O período possuía grandes potencialidades em termos de mudar a estrutura produtiva atrasada brasileira e colocar o país em uma situação menos volátil externamente.

A indústria é um importante setor da economia de qualquer país que queira produzir um desenvolvimento sustentável tanto em relação à economia interna como no que se refere à sua inserção na economia internacional. Os processos de desenvolvimento de diversos países do mundo como Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha e Japão, contaram com desenvolvimento das forças produtivas e avanço do processo de industrialização. Com o avanço da indústria, particularmente do setor de manufaturas, o progresso técnico se espalhou pelos demais setores produtivos gerando setores dinâmicos nessas economias que conseguiram conquistar amplas parcelas do mercado interno e externo de forma que foram capazes de dar continuidade ao

processo de acumulação. Portanto, a renda gerada na indústria faz avançar o crescimento de um país².

Além disso, o aumento da produtividade e a consequente redução dos custos pode gerar queda nos preços internos e/ou da inflação o que, beneficiaria a sociedade brasileira como um todo, em especial os menos favorecidos que comprometem uma parte maior de sua renda com bens e serviços essenciais. O aumento da produtividade pode ainda ter o efeito indireto benéfico sobre a distribuição funcional da renda na medida em que quanto maior o aumento da produtividade, maior o espaço para o aumento dos salários sem que estes fossem acompanhados de repasse para os preços.

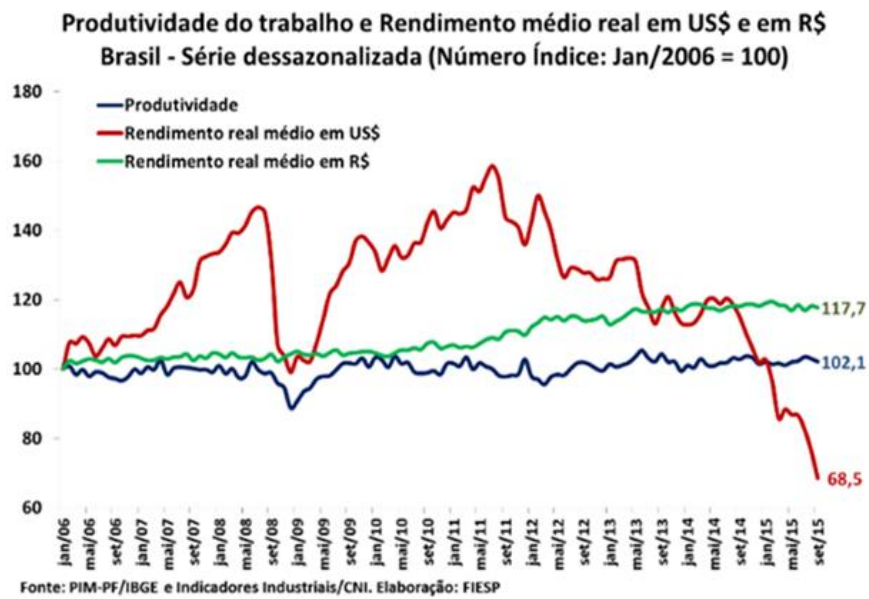
No caso da indústria brasileira, apesar do intenso crescimento do país entre 2004 e 2010, esta se tornou menos competitiva nos últimos anos. No estudo “Indústria brasileira perde competitividade há uma década” de 2015, a Confederação Nacional da Indústria analisa a queda da competitividade da indústria brasileira entre 2002 e 2012. Segundo a CNI, salário, câmbio e produtividade foram os três principais fatores que contribuíram negativamente para a competitividade da indústria brasileira. Quando observamos a produtividade da indústria nacional em comparação com outros 12 países, o Brasil foi o país com a menor taxa média de crescimento da produtividade no período.

Entre 2002 e 2012, a variação média anual da produtividade da indústria brasileira foi de 0,6%. Já entre 2002 e 2007 essa variação foi de 1,3%. Porém, de 2007 a 2012, a produtividade variou em média -0,1% (CNI, 2015).

Pode-se observar a questão da estagnação dos níveis de produtividade também no gráfico 3 extraído do referido estudo da CNI. De janeiro de 2006 a setembro de 2015, com exceção de janeiro de 2009 – quando os efeitos da crise internacional foram intensos, a produtividade da indústria tem um crescimento relativamente baixo e com pouca variação.

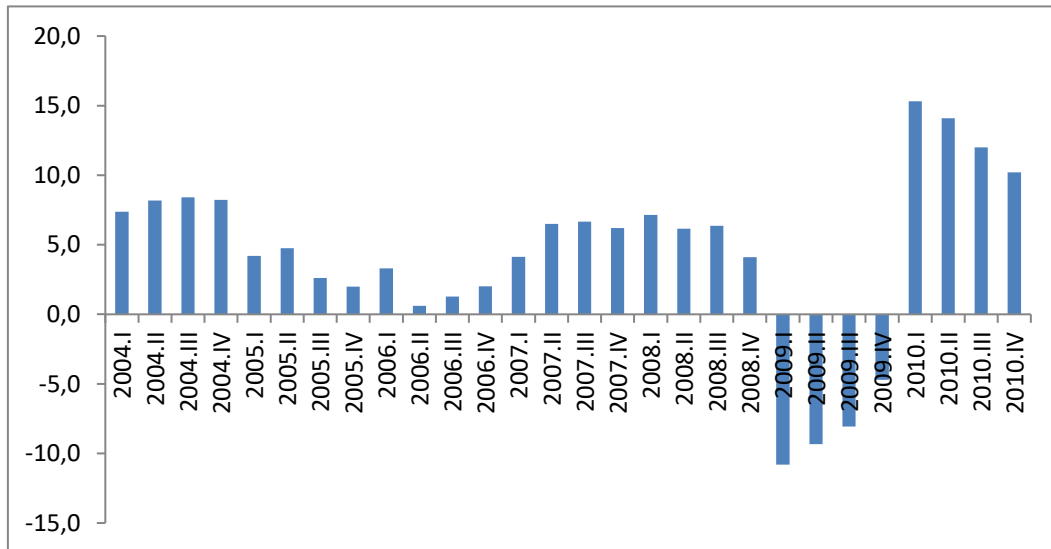
² Existe uma relação causal entre o crescimento do produto real (PIB) e o crescimento da produção industrial. Segundo a Lei de Kaldor-Verdoorn, existe uma forte relação causal entre o crescimento da produção industrial e o crescimento da produtividade na indústria, devido à presença de economias estáticas e dinâmicas de escala. Além disso, diversos estudos empíricos mostram que o crescimento da produtividade na economia como um todo está positivamente associado ao crescimento da produção industrial.

Gráfico 3. Produtividade do trabalho e rendimento médio real



Quando olhamos para a taxa de crescimento do PIB da indústria no período 2004-2010 (gráfico 4), até 2008, o crescimento trimestral é tímido não passando dos 9%. Em 2009, como fruto da crise internacional, acontecem fortes quedas na taxa de crescimento do PIB da indústria. O interessante é observar que em 2010, como resultado das políticas anticíclicas implementadas pelo governo brasileiro no período mais crítico da crise, o crescimento do PIB da indústria se intensifica atingindo 14,1% no segundo trimestre de 2010. Apesar desse forte crescimento em 2010, a partir de 2011, a taxa de decréscimo do PIB industrial se acentuará refletindo as dificuldades de competitividade.

Gráfico 4. Taxa de crescimento trimestral do PIB da indústria



Fonte: IBGE Contas Nacionais Trimestrais. Elaboração própria.

Outro importante dado referente à estrutura produtiva que demonstra a ausência de avanço significativo na industrialização é a pauta exportadora.

Tabela 3. Participação dos principais produtos exportados na pauta exportadora

Principais produtos	2004	2010
Míneral de ferro e seus concentrados	4,9	14,8
Soja	5,6	5,6
Petróleo cru	2,6	8,3
Açúcar não refinado	...	4,8
Aves de curral	2,8	3,0
Produtos de sementes de oleaginosas e outros resíduos de azeite vegetal	3,4	2,4
Café verde ou tostado	...	2,7
Carne bovina	2,0	...
Polpa de madeira	...	2,3
Milho sem moer	...	2,3

Motores de combustão interna	2,1	...
Veículos automotores	3,5	2,3
Outras partes de veículos automotores	2,1	...
Aeronaves mais pesadas que o ar	3,4	2,0
Participação dos 10 principais produtos exportados nas exportações totais	32,4	48,2

Fonte: CEPALSTAT. Elaboração própria.

A tabela 1 ilustra os 10 principais produtos exportados em 2004 e 2010. Pode-se observar que os dados contidos na tabela confirmam duas questões já discutidas anteriormente: a especialização da produção em commodities e a estagnação da industrialização. A participação das exportações de produtos com valor agregado mais alto e que indicam uma maior presença de industrialização como veículos automotores, motores de combustão interna, aeronaves mais pesadas que o ar; reduziu significativamente no período observado. Os motores de combustão interna passaram de 2,1% em 2004 para um valor inexpressivo em 2010- não figurando nem entre os 10 principais produtos exportados; os veículos automotores foi de 3,5% em 2004 para 2,3% em 2010.

Por outro lado, a participação de produtos primários, ou seja, commodities cresceu bastante. A participação do mineral de ferro e petróleo cru nas exportações mais que triplicou entre 2004 e 2010, passando de 4,9% para 14,8% no caso do ferro e de 2,6% para 8,3% no caso do petróleo cru.

Ao mesmo tempo, observamos que os 10 principais produtos da pauta exportadora como um todo também aumentaram sua participação absoluta nas exportações totais, o que revela uma maior concentração das exportações em uma quantidade menor de produtos. Em 2004, os 10 principais produtos exportados representavam 32,4% das exportações totais, em 2010 esse valor passou para quase a metade das exportações totais 48,2%. Isso significa que apenas 10

produtos em sua maioria primários, representavam quase metade de tudo que era exportado pelo país (CEPAL, 2016).

A evolução da pauta exportadora junto com os dados da indústria ilustram mais uma vez a especialização e reprimarização da economia brasileira no período de grande bonança externa. A especialização em poucos produtos acabou por tornar a economia brasileira frágil a choques externos, principalmente àqueles referentes aos preços das commodities que assumiram uma parcela muito significativa nas exportações brasileiras. Em 2011, quando o preço das commodities caiu e a demanda chinesa se retraiu, rapidamente o ritmo de crescimento foi reduzido pelo lado das exportações. O Brasil sofreu assim o primeiro golpe no modelo de crescimento sustentado pela demanda agregada.

I.2. A desaceleração do crescimento no período 2011-2015

Em 2011, os preços das commodities despencaram o que junto com a continuidade da crise europeia e a perda de dinamismo na economia da China reduziram drasticamente a receita da maior parte dos países da América Latina que na fase de bonança externa, especializaram suas economias ainda mais na produção primária ao invés de investir em capacidade produtiva e industrialização.

O efeito imediato para o Brasil foi a queda na taxa de crescimento das exportações que passa de 11,7% em 2010 para 4,8% em 2011. O consumo privado e o consumo do governo apresentaram uma queda menos acentuada de 2010 para 2011. O consumo do governo caiu de 3,9% em 2010 para 2,2% de crescimento em 2011, enquanto que o consumo privado foi de uma taxa de crescimento de 6,2% em 2010 para 4,7% em 2011. O investimento, que foi um importante sustentáculo do crescimento brasileiro, caiu de 17,1% em 2010 para uma taxa de crescimento de 6,75 % em 2011.

Fica claro que a queda dos preços das commodities reverteu a bonança externa que vinha ajudando a sustentar o modelo brasileiro de crescimento. Algo similar aconteceu em 2008 quando eclodiu a crise internacional. A questão é que em 2008, o governo brasileiro prontamente lançou uma série de medidas anticíclicas como já discutido anteriormente via ação dos bancos públicos, empresas estatais, continuidade da política de valorização do salário mínimo e de políticas de transferência de renda.

Em 2011, o governo Dilma tomou a direção oposta das políticas anticíclicas levadas a cabo na crise do subprime. A partir do final de 2010 e início de 2011, o governo começou a implementar a “nova matriz macroeconômica”. Essa estratégia consistiu na adoção de taxas de juros mais baixas (entre novembro de 2011 e abril de 2013), taxa de câmbio desvalorizada e incentivos fiscais para a indústria. Como complemento a essas políticas, o governo realizou uma série de leilões de privatização no setor de infraestrutura de transporte (rodovias, aeroportos e portos) e na área de Libra no setor de petróleo, a partir de 2012, os quais denominou de Parcerias Público-Privadas (PPP’s). Ao mesmo tempo, o governo utilizou a Petrobras para ofertar combustível importado a preços subsidiados e interveio para reduzir as tarifas de energia elétrica e de transporte público (GENTIL, 2016).

A fim de evitar uma possível subida dos preços que pudessem deixar a inflação fora da meta estipulada pelo Banco Central (o que poderia vir a ocorrer, segundo a visão conservadora do governo, em decorrência da expansão aguardada do investimento privado e das exportações), o governo buscou promover a contenção do gasto público, principalmente do investimento e do gasto com pessoal de sua máquina burocrática. Com o mesmo objetivo, essa medida foi acompanhada pelas políticas macroprudenciais de contenção do crédito. A taxa de juros básica, por sua vez, entrou num ciclo de crescimento a partir do início de 2013, indo de 7,5% a 12,5% a.a. em apenas seis meses (SERRANO & SUMMA, 2015). Como resultado dessas medidas e de outros fatores que serão discutidos adiante, ocorreu aumento progressivo do endividamento das famílias.

No gráfico 5 observa-se a redução no consumo do governo que representa uma parte da política de contenção de gastos. Apesar de ter sido uma redução menos acentuada do que outras componentes da demanda agregada, o gasto de consumo do governo vai de uma taxa de crescimento de 2,2% em 2011 para -1,1% em 2015. O consumo das famílias, por sua vez, o qual foi o principal sustentáculo do recente ciclo de crescimento, atingiu -4,4% de crescimento em 2015.

O investimento que cresceu a taxas elevadas como vimos anteriormente entre 2007 e 2010 quando o PAC foi levado a cabo como prioridade pelo governo, passou a partir de 2011 a assumir um comportamento errático, com fortes retrações e expansão em anos alternados, o que acabou por gerar junto com as demais medidas macroprudenciais uma taxa de crescimento muito menor da que havia sido registrada antes (tabela 4).

No que se refere ao investimento do governo central, em 2011 este registrou uma brusca redução de -10,7%, seguida de um crescimento real de 3,5% em 2012 e de -4,4% em 2013. Apenas em 2014, o investimento público mostra expansão significativa, de 16,6% em um ano de eleições e obras importantes para eventos internacionais sediados no Brasil- Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016.

Tabela 4. Investimento Público 2011-2014, médias por período*.

Investimento Público ***				
	Governo Central		Empresas estatais	
Ano	Cresc. Real (%)**	% do PIB	Cresc. Real (%)**	% do PIB
2011	-10,7	1,0	-8,2	1,7
2012	3,5	1,1	15,8	2,0
2013	-4,4	1,0	10,9	2,1
2014	16,6	1,1	-18,8	1,7
2011-2014	0,7	1,0	-0,6	1,9

Fonte: Min. da Fazenda, Sec. De Política Econômica e Anuário Estatístico. Elaboração própria.

*Média geométrica para crescimento real e aritmética para % do PIB **

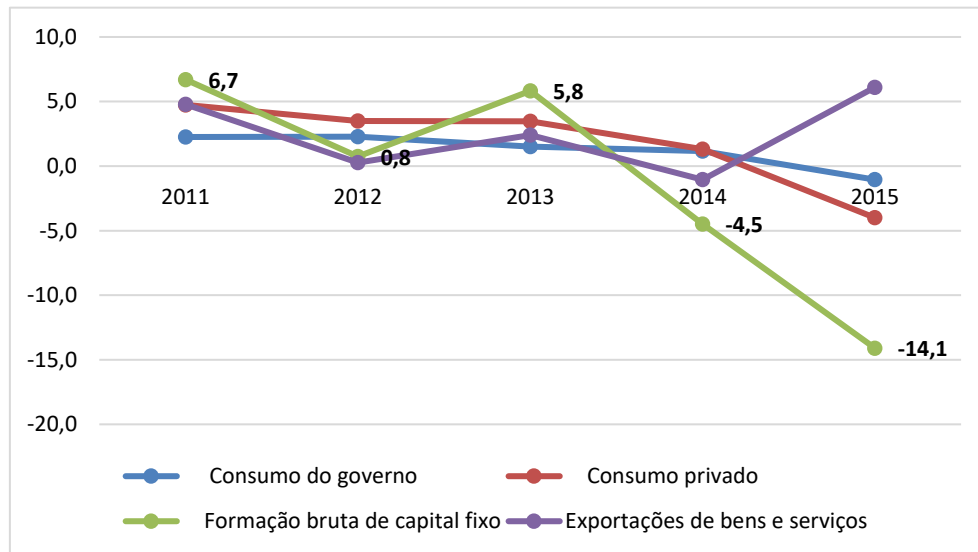
Deflator: IGP-DI para investimentos, a preços de 2014. ***

Inclui os valores do Minha Casa Minha Vida.

O investimento das estatais federais (tabela 4) mostra tendência semelhante ao do governo central ao assumir comportamento errático no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), com forte recuo da taxa média de crescimento, nesse caso para uma média anual negativa de 0,6%. Este resultado é em grande parte explicado pela Petrobrás, maior empresa federal, que concentra maior parte dos investimentos estatais. Após dois anos de forte crescimento do investimento em 2012 e 2013, motivada pelos gastos da empresa com a exploração do pré-sal, há uma forte retração (quase 19%) em 2014, o que certamente reflete as dificuldades associadas às denúncias de corrupção (GENTIL & HERMANN, 2015).

É importante ressaltar que a brusca desaceleração e instabilidade do investimento público foram os traços mais marcantes do governo Dilma Rousseff (2011-2014). A taxa média de crescimento do investimento público que havia sido de 35,3% entre 2007-2010 – no segundo governo Lula-, foi de apenas 0,7% entre 2011 e 2014 (tabelas 2 e 4) (GENTIL, 2016).

Gráfico 5. Taxa de crescimento real dos principais componentes da demanda agregada



Fonte: CEPALSTAT. Elaboração própria.

A redução do investimento público a patamares tão baixos parece refletir não um objetivo de contenção fiscal de curto prazo, para reduzir o desequilíbrio orçamentário e a inflação de demanda e sim, um mecanismo de suporte à política de oferta de serviços públicos de viés privatizante (GENTIL, 2016).

Além disso, depois de anos de intenso crescimento o governo tomou a decisão de em 2011 de não promover aumento real do salário mínimo. Por outro lado, o salário real sofreu progressivas quedas em consequência da desvalorização cambial e de seu efeito sobre os preços, o que reforçou a redução do consumo das famílias. Como este componente representa mais de 60% do PIB, a desaceleração tornou-se inevitável (SERRANO & SUMMA, 2015).

O redirecionamento na política pública e a desaceleração econômica acabaram por atacar áreas que tinham sido o espelho do sucesso do modelo de crescimento brasileiro. O mercado de trabalho que até 2010 tinha registrado queda nos graus de informalidade, melhora nos rendimentos dos trabalhadores e redução do desemprego, passou a enfrentar dificuldades. A taxa de desemprego que esteve em queda na maior parte do período 2004-2010, voltou a subir a partir de 2012 até atingir 7,5% em 2014. Ao mesmo tempo, o grau de informalidade no mercado de trabalho que esteve em queda ao longo de todos os anos entre 2004 e 2010, aumentou de 2013 para 2014 (IPEADATA, 2016).

A queda do consumo das famílias e do PIB puxou o investimento privado para baixos patamares. Reforçando essa tendência, o investimento público também sofreu fortes reduções enquanto o PAC ainda estava em curso. (SERRANO & SUMMA, 2015). O investimento agregado foi o componente da demanda com a trajetória mais dramática no período observado, passando de 6,7% de taxa de crescimento em 2011 para -14,5% em 2015.

Já prevendo intensas quedas no PIB e na tentativa de estimular o setor industrial, o governo decidiu promover grandes isenções fiscais na folha de pagamento de firmas de diversos setores numa tentativa de promover investimento privado e as exportações. A ordem das desonerações dos impostos sobre a Receita da Seguridade Social em 2013 foi de R\$ 97, 7 bilhões de reais, o que representava cerca de 43,3% de todas as desonerações concedidas naquele ano as quais contabilizavam no total mais de R\$ 225, 6 bilhões (GENTIL, 2016).

O fato de que as desonerações foram concedidas sem exigências de contrapartidas na forma de elevação do investimento, geração de emprego, preservação ambiental, garantias de direitos trabalhistas e demais proteções sociais foi extremamente prejudicial para o dinamismo econômico (GENTIL, 2016).

Ao mesmo tempo, com a demanda interna reprimida, o setor privado não tinha incentivos ou garantias para responder as isenções com expansão do investimento privado. Com a não expansão deste tipo de investimento e a desaceleração econômica, as receitas fiscais sofreram reduções significativas. Assim, a arrecadação fiscal em queda produziu uma crise fiscal interpretada como decorrente do excesso de gasto. Quando na verdade, essa crise foi causada por redução dos incentivos a demanda interna que impulsionaram o intenso crescimento dos anos anteriores (SERRANO & SUMMA, 2015).

O argumento conservador de que a crise foi gerada por excesso de gastos do governo, continua ganhando força na sociedade brasileira e cada vez mais o governo anuncia cortes de gastos em áreas estratégicas como saúde e educação. Nesse sentido, em 2014 e 2015 o governo lançou novas medidas de ajuste fiscal especialmente na Seguridade Social, com o pretexto de sanar o rombo nas contas públicas.

A despeito da estrutura produtiva, não houve grandes alterações. A pauta exportadora continuou apresentando forte base primária pós 2011, ainda que tenha reduzido um pouco a participação dos 10 principais produtos no total das exportações de 49,4% em 2011 para 48,2% em 2014. É importante ressaltar que apesar da queda do preço das commodities em 2011, a soja

aumentou significativamente sua participação na pauta exportadora brasileira de 6,4% em 2011 para 10,4% em 2014.

A taxa de crescimento do PIB da indústria demonstrou o desastre da política econômica implementada a partir de 2011 para estrutura produtiva. Em 2014, ano em que a crise econômica no Brasil começou a se intensificar, a taxa de crescimento do PIB da indústria foi negativa em três trimestres. Em 2015, quando a economia do país já estava muito debilitada, observamos a tragédia para a indústria nacional que atinge -8% de crescimento do PIB da indústria- valor próximo aos registrados ao longo de 2009 no auge da crise internacional.

Quando a estratégia de crescimento com inclusão social começou a ser implementada, o governo esperava que houvesse um *catchingup* industrial- principalmente fruto das desonerações tributárias- que no final das contas não aconteceu. Os obstáculos estruturais do setor produtivo brasileiro permaneceram com níveis de produtividade decrescentes – na medida em que não houve investimento eficaz na produtividade ou na ampliação de capacidade produtiva-, e foram compensados por expressivo aumento nas importações de bens duráveis incentivadas por um câmbio apreciado.

Como resultado desse conjunto de medidas o PIB sofreu forte desaceleração a partir de 2011. Atingindo, em 2014, a taxa de crescimento quase nula de 0,1% e, em 2015, a taxa negativa de 3,8%. O modelo de crescimento claramente puxado pela expansão da demanda interna entrava em colapso, provocando fortes quedas no PIB brasileiro e retrocessos como aumento da taxa de desemprego, queda do salário médio e desaceleração na queda dos indicadores de pobreza.

Após a apresentação deste panorama da política econômica implementada entre 2004-2010 e entre 2011-2015, nos capítulos a seguir iremos discutir a política social adotada como parte da nova estratégia de crescimento, o Sistema de Proteção Social utilizado como base para estas políticas e em que contexto se deu a falência do modelo adotado.

CAPÍTULO II

O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL, BASE DO CRESCIMENTO COM CONSUMO DE MASSA

O presente capítulo pretende discutir como foi institucionalizada a proteção social brasileira na Constituição de 1988, como foi efetuado o seu desmonte nos anos 90 e de que forma duas de suas esferas principais (Previdência e Assistência) apoiaram a estratégia de crescimento com inclusão social. Esta discussão pretende dar suporte à análise posterior deste trabalho (no capítulo III) sobre as possibilidades e deficiências da atuação das políticas sociais entre 2003-2015.

II.1. Contexto de formulação e implementação da Seguridade Social

Após o atribulado período da Ditadura Militar brasileira, no qual a política social foi utilizada como forma de legitimar o regime ditatorial, a sociedade se mobilizou no processo de redemocratização. Esse processo consistiu em diversas negociações entre os militares e os demais setores da sociedade brasileira. Dentro desse contexto, foi elaborada uma nova Constituição em 1988, chamada de Carta Cidadã, a qual integrava um projeto de sociedade para o futuro (AURELIANO, 1989).

E de fato a Constituição de 1988 definiu princípios básicos de cidadania já bem estabelecidos em países com sistemas de bem-estar mais robustos como França, Suécia e Noruega. A definição de um sistema de Seguridade Social que servisse como proteção essencial à vida dos cidadãos garantido e subsidiado pelo Estado era uma novidade no Brasil. A ideia passa de um seguro social contributivo e exclusivo para trabalhadores empregados no mercado de trabalho formal para uma Seguridade mais ampla (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

O desenvolvimento do programa da Seguridade foi influenciado pela mobilização de diversos setores da sociedade brasileira que se empenharam em construir um Estado de Bem-Estar social no país. Pela primeira vez na história brasileira, foi desenvolvido um conceito claro e bem definido de seguridade social. O objetivo do Sistema de Proteção Social concebido na Carta Magna de 1988 visa garantir a provisão de saúde (de forma universal), aposentadorias (contributivas e não contributivas) e assistência social. Incluiu, portanto, em seu arcabouço,

mecanismos compensatórios importantes de combate à pobreza. A incorporação da Assistência Social ao sistema de seguridade foi uma inovação institucional importante, na medida em que esta se tornou um direito constitucionalmente assegurado. O tripé da Seguridade Social: Previdência, Assistência e Saúde, consideradas áreas interdependentes entre si, deveriam ser estrategicamente integradas. Esta integração, por seu turno, deveria vir por meio da criação de um fundo comum e do Ministério da Seguridade Social. (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

Ao mesmo tempo, o governo introduziu contribuições sociais para subsidiar o novo modelo de Seguridade. Na prática isso significou diversificar a base de taxação para proteger as receitas de mudanças no ciclo econômico e assim proteger os direitos dos cidadãos. Além da contribuição via folha de pagamento, a Constituição de 1988 estabeleceu contribuições via faturamento bruto (resultados) e lucros de empresas. Desse modo, o orçamento da Seguridade Social tornou-se um fundo público para o qual toda a sociedade brasileira contribui, seja por meios compulsórios - como seguro social- ou por contribuições compulsórias, cobradas sobre o lucro e o faturamento das empresas, que se constituem, ambas, numa forma de tributação indireta, pois acabam por recair sobre o consumo de bens e serviços. (FALEIROS, 2000).

Entre os princípios que servem de base para a Seguridade Social formulados na Constituição tem-se: o princípio da universalidade, da irredutibilidade, da uniformidade e equivalência, da ampliação de fontes de financiamento, da gestão democrática e descentralizada, da seletividade e da distributividade (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

A universalidade não tinha a pretensão de gerar direitos iguais para todos os cidadãos, nem tratava de universalidade para todas as políticas sociais. O único sistema universal dentro do contexto da Constituição é o da Saúde. Mesmo não estabelecendo uma política social ampla e universal para todos os setores civis, só o estabelecimento de um sistema de saúde universal dentro do contexto latino- americano já foi tido como um avanço muito importante (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

O segundo princípio dentro da Seguridade é a irredutibilidade no valor dos benefícios. Este princípio fornece um piso para os benefícios da Seguridade que não poderão ser inferiores a um salário mínimo e, em complemento, ainda estabelece que esses benefícios devam ser reajustados pela inflação. A irredutibilidade foi uma conquista inédita no âmbito da proteção social, na medida em que garante ao cidadão não só um piso para seus benefícios como também,

constitui o direito de que esse benefício não seja corroído pela inflação (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

Outro princípio inédito foi a uniformidade e equivalência dos benefícios, o que garante a unificação dos regimes urbano e rural da previdência. Para a população rural já muito vulnerável pelas carências de infraestrutura pública, de oportunidades de emprego, ausência de instrumentos de proteção social, dificuldades de acesso a serviços públicos como educação e saúde, a unificação com os benefícios urbanos foi um passo adiante no sentido de diminuir as desigualdades estruturais presentes na dicotomia urbano versus rural (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

Quanto à ampliação das fontes de financiamento, ao se criar contribuições sobre o faturamento das empresas e do lucro líquido, a ideia era tornar o financiamento da Seguridade mais redistributivo e progressivo. A gestão democrática e descentralizada, instituída na Constituição de 1988 – embora nunca institucionalizada - foi muito importante no sentido de garantir uma gestão compartilhada entre governo, trabalhadores e prestadores de serviço, de modo que os que financiam e usufruem dos direitos possam participar do processo decisório. O principal avanço que viria da descentralização é que ela facilitaria o controle da população local sobre as políticas implementadas e, assim, essas políticas tornariam mais eficazes, uma vez que governos locais têm mais facilidade para identificar lacunas e deficiências no atendimento das necessidades das comunidades próximas a eles (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

Por último, o princípio da seletividade e distributividade deu a possibilidade de se instituir benefícios orientados pela “discriminação positiva”, o que significa que certas políticas não têm como ser universais, tais como a proteção a gestantes, a crianças, aos deficientes, etc (BHERING & BOSCHETTI, 2007).

Fica claro com este panorama institucional da Seguridade Social, que no sistema definido na Constituição de 1988, os direitos à cidadania se sobrepujam ao “status” que emerge do mercado de trabalho, o que permitiu que a proteção social se expandisse para todas as camadas da população.

Entretanto, apesar de todo este desenho de uma Seguridade mais ampla e inclusiva, sua implementação nos anos 90 não ocorreu como se esperava. Isto porque dentro do contexto de avanço do neoliberalismo no Brasil, não havia espaço político ou ideológico para que se

aplicasse a Seguridade Social nos moldes definidos pela Carta Cidadã. Logo, o projeto de sociedade estabelecido na Carta Magna e na Seguridade Social acaba ficando descolado do projeto neoliberal conservador que começa a ser implementado por meio de ajustes estruturais. Todo esse contexto implica que para atender aos novos interesses no poder, a estrutura de proteção social criada deveria ser reformulada (FALEIROS, 2000).

A escola neoliberal vinha se firmando e ganhando espaço entre os projetos de governo de países como a Inglaterra e os Estados Unidos. O Consenso de Washington foi o responsável por organizar o receituário neoliberal e o propagar para o resto do mundo, principalmente para os países em desenvolvimento. Entre as medidas recomendadas aos governos para gerar uma economia mais estabilizada e saudável estava a redução e reorientação do papel do Estado que agora estaria concentrado no combate à inflação e na garantia de um ambiente macroeconômico saudável – o que significava manter o equilíbrio fiscal e a taxa de câmbio competitiva; na liberalização da economia, o que implicava no fim dos controles de capitais e na abertura da economia para o capital estrangeiro; nas privatizações em massa; e, não menos importante, na focalização das políticas sociais para os pobres- minando qualquer estratégia de um amplo Estado de Bem-Estar Social com políticas universais (WERNECK VIANNA, 2000).

Dentro deste contexto de pressão internacional pela aplicação do receituário neoliberal, seria difícil para qualquer país em desenvolvimento estabelecer políticas sociais amplas e universais. Além disso, instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), exigiam a aplicação do receituário neoliberal como contrapartida para a concessão de empréstimos.

No caso do Brasil, o país vinha de um contexto de forte mobilização social, de construção de uma Constituição sob a ótica de geração de um Estado de Bem-Estar Social. No entanto, quando as eleições de 1989 foram concluídas, os mesmos setores progressistas formuladores do projeto da Seguridade, foram derrotados e foi estabelecido um período de dois governos conservadores pró-mercado, que implementaram o neoliberalismo e o abandono do desenvolvimentismo industrial que marcou a década de 1950 e 1970 (FALEIROS, 2000).

De acordo com Faleiros (2000), o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) levou a cabo “reformas” em relação ao projeto de sociedade integrado com a Constituição de 1988 em três eixos principais: intensa abertura da economia aos capitais internacionais, inclusive eliminando monopólios estatais; privatização do patrimônio público e redução dos direitos sociais com a regulamentação das leis trabalhistas. Neste contexto a autor distingue

duas formas de privatização: a privatização de estatais e a chamada “privatização passiva”. A privatização de estatais consiste na venda de um patrimônio público a capitais privados sempre com fins lucrativos. A “privatização passiva” dos serviços públicos, por outro lado, consiste no sucateamento e precarização desses serviços abrindo-se espaço para a oferta privada (FALEIROS, 2000).

No contexto da Previdência Social, FHC lançou em 1998 um plano de reforma. Essa reforma serviu para introduzir critérios que focalizaram ainda mais os direitos da população contribuinte, reduzindo o valor dos benefícios, limitando alguns benefícios como salário-família, auxílio-exclusão e provocaram a permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho. Por último, essas reformas nada fizeram pela grande massa de trabalhadores do setor informal totalmente desprotegida (FALEIROS, 2000).

A assistência por sua vez, também foi reformulada. Ao longo do governo FHC foram estabelecidos diversos programas focalizados como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Vale Gás. Foi o início da organização de programas de transferência de renda e de combate à pobreza que mais tarde seriam unificados no Bolsa Família em 2003, que discutiremos na próxima seção.

Podemos ressaltar ainda outro caráter da assistência a partir dos anos 1990, a organização de uma rede de assistência composta por ONGs, setores empresariais, igrejas, organizações filantrópicas e organizações da sociedade civil que passarão muitas vezes a levar a cabo projetos assistenciais a nível local com dinheiro público. Nesse sentido, em diversas ocasiões o governo lançou editais públicos para que outras instituições realizassem políticas de assistência locais. Todo esse contexto contribuiu para tornar a política de assistência cada vez mais focalizada e restrita. (FALEIROS, 2000).

Finalmente, desde 1994 todos os orçamentos do Governo Federal sofreram com cortes de 20% de suas receitas, incluindo o orçamento da Seguridade Social. O confisco de parte dessas receitas foi chamado de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e continua a ser implementado em nome da extração de recursos da área social para o orçamento fiscal da União. No caso da Seguridade Social, a desvinculação de recursos foi desenhada para atingir especificamente as contribuições não ligadas ao seguro social, incidentes sobre o faturamento e sobre o lucro, deixando intacta a contribuição previdenciária.

Portanto, podemos perceber que apesar da mobilização da sociedade civil no fim dos anos 1980 ter formulado uma Constituição Cidadã que pretendia dar as bases para o início de um Estado de Bem-Estar Social, esta nunca foi levada a cabo como nos moldes originais. O avanço do Consenso de Washington no contexto internacional e a vitória dos governos liberais-conservadores nas eleições dos anos 1990, pregando e agindo segundo a ideologia de que o Brasil precisava de reformas estruturais (reforma administrativa, reforma da previdência, abertura comercial e financeira) para se ter finanças públicas saudáveis, minaram o sucesso do projeto de sociedade da Carta Magna de 1988.

II.2. A Seguridade Social nos anos 2000

A ascensão da nova-esquerda nos anos 2000 parecia vir na contramão do desmonte da Seguridade ocorrido na década de 90. Os dois governos de Lula efetivamente produziram descontinuidades em relação às políticas sociais dos liberais-conservadores introduzindo políticas como a valorização do salário mínimo, a expansão do crédito às famílias de baixa e média renda, aumento da criação de postos de trabalho no setor formal. Por outro lado, estes governos deram continuidade à ausência de um projeto que integrasse Saúde, Previdência e Assistência, priorizando projetos de lei que fortaleceram a fragmentação setorial das políticas sociais, as Desvinculações das Receitas da União, políticas focalizadas de transferência de renda que não constituíam direito, ao subfinanciamento e privatização passiva da saúde, como veremos com mais detalhes a seguir. Finalmente, o governo Dilma (2011-2014) deu continuidade ao desmonte da Seguridade Social iniciado nos anos 90, aprovando em 2014 um pacote de mudanças nas regras dos benefícios da Seguridade Social como o seguro-desemprego e abono salarial. Além disso, este governo foi caracterizado pelo intenso avanço do processo de privatizações (GENTIL, 2016).

II.2.1. Assistência Social

Como já abordado acima, a Assistência constitui uma importantíssima inovação no contexto da Constituição de 1988 ao transformar em direito, ações que nas décadas anteriores haviam sido levadas a cabo de forma pontual, com princípios filantrópicos. A partir daí cabe ao Estado prover mínimos de subsistência e serviços que reduzam a vulnerabilidade das famílias pobres.

Atualmente, dois grandes programas asseguram uma rede de proteção à população comprovadamente pobre. O primeiro deles é o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

instituído na Constituição de 1988, que garante um benefício assistencial no valor de um salário mínimo aos idosos e portadores de deficiências, com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo vigente e não implica em condicionalidades ou em contribuição prévia. Entre 2003 e 2014 houve um aumento de cerca de 143% do total de beneficiários do BPC passando de 1,7 milhões para 4,1 milhões de pessoas. Quanto ao valor total dos benefícios repassados, este passou de R\$ 9 bilhões para R\$ 37 bilhões (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2016).

O segundo é o Programa Bolsa Família (PBF) criado em 2003, que estendeu a cobertura assistencial a todos os demais cidadãos pobres que não se encaixavam nos critérios de elegibilidade do BPC. O PBF permanece não constituindo um direito adquirido e, portanto, sujeito a decisões discricionárias do governo federal, ao contrário do BPC. Além disso, o PBF impõe condicionalidades e o valor do benefício é variável, dependente da composição da família em questão. Vale ressaltar, que não estão previstos no PBF mecanismos regulares de reposição da inflação, o que deteriora o poder de compra do benefício (LAVINAS, 2015).

O PBF consiste em transferências de renda mensais para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. O objetivo segundo o site oficial do programa é garantir o alívio imediato da situação de pobreza. Além disso, dentro do programa há um eixo de articulação com outras ações como saúde e educação que teria como finalidade estimular as famílias a se desenvolverem e deixarem de vez a pobreza (MDS, 2016).

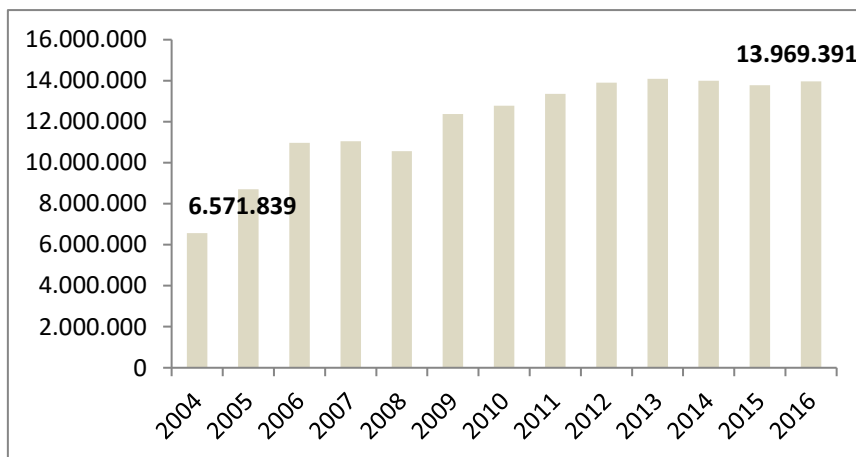
Pelo fato de apresentar um sistema de gestão descentralizado, no qual a União, estados e municípios tem diferentes obrigações na implementação do programa, o PBF apresenta uma capacidade importante de identificar com maior precisão, a nível local, bolsões de pobreza. Nesse sentido, o papel do nível municipal é crucial para o sucesso do programa. É nesse nível que é feita a articulação com as áreas de educação, saúde e assistência social e no acompanhamento das famílias beneficiárias. É também no âmbito municipal que é feita a gestão dos benefícios, a execução dos recursos financeiros, o acompanhamento e fiscalização das ações e o fortalecimento do controle e da participação social (MDS, 2016).

O Programa possui condicionalidades englobando saúde e educação. Na área da educação, as famílias beneficiárias do programa devem matricular crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em instituições regulares de ensino, garantir 85% de presença escolar da carga horária mensal da instituição de ensino dessas crianças e adolescentes. Na área da saúde, as famílias

devem levar as crianças a unidades de saúde e manter seu calendário de vacinação atualizado; faz-se o acompanhamento do estado nutricional de gestantes e nutrizes que, por sua vez, devem participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção de alimentação saudável, e devem se inscrever no pré-natal e comparecer com o cartão de gestante a consultas em unidades de saúde próximas a sua residência (MDS, 2016).

Houve um importante crescimento do número de famílias atendidas pelo programa desde sua criação (gráfico 6) que foi de pouco mais de 6,57 milhões de famílias em 2004 para cerca de 13,96 milhões de famílias em 2016. Entretanto, devemos ressaltar, que nos anos de 2014 e 2015 houve redução no número de famílias atendidas em relação ao ano imediatamente anterior. Isto só havia acontecido antes em 2008 diante da crise econômica internacional. Em 2014, havia pouco mais de 80.000 famílias beneficiárias a menos que em 2013. E em 2015 houve uma redução de cerca de 221 mil famílias em relação a 2014 (MDS, 2016). Essas duas sucessivas reduções no número de famílias atendidas foram levadas a cabo justamente no período em que, o crescimento econômico se desacelerava fortemente e o modelo de crescimento com inclusão social começava a demonstrar sinais de declínio como será abordado no capítulo III.

Gráfico 6. Evolução do número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família



Fonte:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Elaboração própria.

O Programa Bolsa Família tem um orçamento fixo pré-estabelecido pelo governo federal e justamente por isso, nem todas as famílias elegíveis para se tornarem beneficiárias do programa, são contempladas por ele. Existe um déficit de cobertura apesar do número de beneficiários ter crescido bastante, inclusive reconhecido pelo governo, que varia segundo estimativas entre 800 mil famílias a cerca de 2,5 milhões (LAVINAS, 2015). Este fato

representa uma importante limitação na capacidade que o programa tem de efetivamente combater a pobreza no Brasil.

Outra deficiência do programa é a questão da integração com as políticas de saúde e educação. Por mais que o governo determine frequência e acompanhamento escolar das crianças e adolescentes, não há cláusula referente à qualidade do ensino ou ao investimento em educação de qualidade nas áreas em que vivem as populações pobres contempladas pelo programa. Esse fato dificulta a transformação social das famílias atendidas na medida em que muitas dessas crianças frequentam escolas carentes de infraestrutura básica.

Por mais que o governo afirme que o PBF integra-se com outras ações de política pública como educação e saúde, observa-se que essa integração não é inteiramente satisfatória e não substitui a necessidade de investimento em infraestrutura social.

Embora não esteja inscrito nos marcos legais, o PBF ganhou legitimidade, e vem justificando novos mecanismos de sobrefocalização como a criação do Plano Brasil sem Miséria em 2011, questionando a lógica da cidadania que preside à criação da Seguridade. Tal norma é contrária à seguridade universal e pública, tal como consagrado na Carta Magna (LAVINAS, 2015).

Uma importante particularidade da Assistência é o fato de benefícios do PBF e BPC serem pagos com receita de tributação indireta que incide sobre o consumo. Diferente do que acontece em países desenvolvidos em que alimentos e bens de primeira necessidade são desonerados para ampliar o consumo dos mais pobres, o Brasil cobra dos pobres a receita para prover transferências monetárias a eles mesmos (LAVINAS, 2015).

Isso demonstra a elevada regressividade do sistema tributário brasileiro na medida em que quando as populações pobres vão se integrando a mercados de consumo, contribuem diretamente para financiar sua assistência. Um estudo do IPEA (2010) avalia que aproximadamente 50% dos benefícios recebidos pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família retornam ao Estado na forma de impostos (LAVINAS, 2015).

É importante ressaltar que no período recente, a “nova-esquerda” em toda América Latina, deu forte protagonismo aos programas assistenciais de transferências de renda que representaram cerca de $\frac{2}{3}$ do gasto social total na região (LAVINAS & SIMÕES, 2013). Além disso, como porcentagem do PIB, no caso do Brasil, foi o gasto social que demonstrou o maior

crescimento, passando de 0,47% do PIB em 2002 para 1,54% do PIB em 2015. As despesas nessa área registraram um aumento de cerca de 384% entre 2003 e 2014. (TESOURO NACIONAL, 2015).

No modelo de crescimento com inclusão social, o âmbito da Assistência Social foi amplamente utilizado como forma de impulsionar a demanda agregada. Os programas no âmbito da Assistência consistem em uma forma de incentivar o consumo de populações pobres com altíssima propensão a consumir; incluindo estas famílias ao mercado interno.

II.2.2. Previdência Social

O sistema previdenciário brasileiro é composto pelo Regime Geral da Previdência Social destinado a trabalhadores urbanos e trabalhadores rurais e o Regime Próprio da Previdência Social, destinado a funcionários públicos.

Aposentadorias e pensões rurais desvinculadas de contribuição prévia, o piso previdenciário universal vinculado ao salário mínimo e a existência de um teto para contribuições e benefícios contribuíram significativamente para fazer com que o índice Gini - que mede a desigualdade social- entre os seniores (65 anos ou mais) seja inferior àquele observado na população como um todo (renda familiar per capita) e entre os ocupados (renda do trabalho) (LAVINAS, 2015).

Este sistema de Previdência garante ainda seguro-desemprego, auxílio-doença, auxílio-acidente e licença maternidade de seis meses. Escapando da armadilha de seguro social- no qual só teria acesso quem contribuiu.

Ao mesmo tempo, graças ao desenho da previdência instituída na Seguridade Social, aposentadorias e pensões, ao longo da década de 2000, tiveram impacto de magnitude maior na redução dos índices de pobreza do que as transferências de renda compensatórias. Com efeito, em 2013, ao destrinchar as fontes de renda captadas pela PNAD percebemos que enquanto os benefícios previdenciários retiram 21 milhões de pessoas da pobreza e 19 milhões da miséria, os benefícios assistenciais reduzem o número de pobres em 7 milhões e o de indigentes em 4 milhões (LAVINAS, 2013).

A inovação institucional mais recente no âmbito da Previdência foi a flexibilização da contribuição à aposentadoria pública para autônomos de modo a compensar a instabilidade de

certas atividades. Nesse sentido, o Estatuto do Microempreendedor Individual (MEI) instituído em 2008, formaliza vínculos com a Seguridade mediante uma alíquota de 5% sobre o salário mínimo, inferior a padrão que é de 20%. Apesar de estarem sujeitos a alíquotas menores, terão o direito de se aposentar depois de 35 anos no caso dos homens e 30 anos no caso das mulheres, com um benefício pleno de um salário mínimo. Esta inovação amplia e consolida dois preceitos bases da Seguridade: solidariedade e redistribuição, e contribui para a redução da informalidade no mercado de trabalho (LAVINAS, 2013).

Cabe ressaltar, que as fontes de financiamento- contribuições previdenciárias- da Previdência são protegidas constitucionalmente e não sofrem a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Contudo, com as massivas desonerações tributárias direcionadas às empresas a partir de 2011 sobre a folha de pagamentos- como visto no capítulo I, o orçamento exclusivo da seguridade e os mecanismos legais que o estabelecem vêm sendo ameaçados, apesar de ainda se manterem superavitários (LAVINAS, 2015).

Logo, observamos que a Previdência foi outro importante eixo da Seguridade no sentido de servir de base para as políticas sociais do crescimento com consumo de massa. Isso graças a seu poder de retirar mais pessoas da pobreza do que os próprios programas de transferência de renda, de servir como amplificadora da ação de valorização do salário mínimo no consumo das famílias- pelo piso previdenciário ser vinculado a este, e de contribuir para a redução da informalidade no mercado de trabalho com a criação do MEI. Entretanto, é importante ressaltar que a reorientação da política econômica com aumento das desonerações apresenta um importante perigo de redução das receitas que compõem a Seguridade.

II.2.3. Sistema Único de Saúde

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo e fundamentalmente financiado pela União. Apesar de todos os avanços obtidos desde sua criação, o Brasil possui diversas contradições neste setor.

O financiamento do SUS provém de diversos tributos que incidem majoritariamente sobre o consumo. Isso é um problema quando há desaceleração econômica e conseqüente redução do consumo porque acabará por reduzir o montante arrecadado dos impostos sobre o consumo e conseqüentemente o orçamento do SUS num momento em que a população se encontra mais fragilizada (LAVINAS, 2015).

Neste sistema há hoje uma clara tendência à privatização na oferta de seus serviços, levada a cabo pelo governo federal. Apesar de constituir um sistema de saúde universal público, as despesas privadas com saúde hoje, superam o gasto público: segundo o IBGE (2012), enquanto o gasto privado das famílias com serviços de saúde e medicamentos corresponde a 5% do PIB, o gasto público com o Sistema Único de Saúde (SUS) representa 3,8% (LAVINAS, 2015). Isto é naturalmente preocupante do ponto de vista social, pois significa que as famílias gastam mais em saúde do que o governo gasta em um sistema de saúde público e que deveria ser universal.

O Sistema de Saúde Público parece seguir a tendência de focalização que marca outras políticas sociais, o que pode transformar o SUS num serviço destinado a população pobre e extremamente pobre, constituindo o que Lavinias (2015) chama de universalização excludente. De acordo com a autora, a universalização excludente consistiria em ampliar a cobertura do SUS em uma determinada parcela da sociedade, ou seja, de forma focalizada em populações de baixa renda.

Apesar da Constituição de 1988, identificar a Saúde como prioritária e protagonista e o setor privado como complementar, na prática o setor público de saúde vem sendo esvaziado, enquanto o setor privado ganha espaço. Nesse contexto, o SUS sofre de dois lados, pelo subfinanciamento e pelos altos subsídios estatais concedidos ao setor privado para “complementar” a provisão pública (LAVINAS, 2015).

No que se refere ao subfinanciamento, este é gerado por desvios da receita do orçamento do SUS para outros fins. Como abordado na seção II.1, desde os anos 90 o governo vêm aplicando confiscos de parte das receitas da Seguridade pela DRU. E mesmo depois nos anos 2000 já sob os governos chamados de “nova esquerda” latino-americana houve continuidade nesta política de desvinculação de receitas. Em 2007, R\$ 7,74 bilhões de reais foram desvinculados da saúde enquanto que em 2010 o valor foi para R\$ 12,33 bilhões. Em 2011 o governo desvinculou do orçamento da saúde R\$ 13,5 bilhões e em 2015, este valor cresceu significativamente para 25,11 bilhões (RECEITA FEDERAL, 2016). Desse modo, a DRU continua a ser implementada em nome da geração de superávit fiscal.

Ao mesmo tempo, a saúde vem sendo esvaziada pelo incentivo a medicina privada, por meio de altas desonerações tributárias, que subtraem recursos da esfera pública. Apesar de ser um serviço de acesso universal e incondicional, desde os anos 1990, com a intensa liberalização,

avança uma opção de privatização do setor via regulamentação e até compra de planos de saúde para funcionários públicos. É o setor público deixando de investir em um serviço garantido como direito do cidadão na Constituição de 1988 e abrindo espaço para o setor privado (LAVINAS, 2015) .

A saúde pública universal foi o único braço da Seguridade Social não utilizado como base para as políticas sociais integrantes do crescimento com inclusão social. Na verdade, o setor constituiu parte da estratégia econômica das desonerações tributárias ao setor privado e privatizações. Isto reforça o caráter do crescimento com consumo de massa de não promover transformação real nas desigualdades estruturais que marcam o país.

Este panorama do Sistema de Proteção Social brasileiro demonstra de que forma o crescimento com inclusão social se apoiou neste sistema para produzir o sucesso observado entre 2004 e 2010. A partir de 2011, a integração da Seguridade Social com as políticas sociais em curso não produziu os mesmos resultados dinamizadores de antes, deflagrando uma crise econômica. A partir de 2014, com a política social deixando o protagonismo na estratégia de crescimento, o governo promoveu uma reforma da Seguridade que prejudicou a população em um período de fragilidade diante do aumento das taxas de desemprego fruto da crise econômica. Nesse sentido, o capítulo III irá abordar as políticas sociais que fizeram parte desta estratégia de crescimento e que a partir de 2011 não conseguiram mais influenciar a economia.

CAPÍTULO III

A POLÍTICA SOCIAL NOS ANOS 2000 E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O CRESCIMENTO COM INCLUSÃO SOCIAL

As políticas sociais só podem ser entendidas no contexto da estrutura capitalista e do movimento histórico e espacial dentro dos quais essas políticas atuam para realizar (ou não) transformações sociais nessas estruturas. As políticas sociais são na verdade contraditórias na medida em que atendem às reivindicações dos trabalhadores e melhoram suas condições de vida e bem-estar, porém, também acabam por assegurar a sobrevivência do sistema capitalista no sentido de que a força de trabalho não seja explorada até o ponto de diminuir, a níveis perigosamente baixos, sua oferta e, assim, frear o processo de acumulação capitalista. (FALEIROS; 1991).

Como já citado anteriormente, a partir de 2004, sob a conjuntura externa favorável de redução da restrição externa, iniciou-se uma nova fase de crescimento no Brasil que corresponderia a “convenção do crescimento com consumo de massa” ou “crescimento com inclusão social”.

Nesta nova estratégia, foram lançadas diversas políticas sociais que se integraram com as políticas econômicas e juntas produziram o crescimento econômico expressivo observado entre 2004 e 2010. As políticas de valorização do salário mínimo, expansão do crédito e transferências monetárias apoiaram o aumento do consumo das famílias o qual se tornou o principal fator direcionador do crescimento do PIB.

No entanto, com a mudança no cenário internacional em 2011, o governo passou a lançar mão de um pacote de medidas conservadoras que atacavam as bases do crescimento econômico anterior. Como consequência destas medidas, iniciou-se um período de intensa desaceleração econômica e crise fiscal.

Aliado a desaceleração econômica, houve redução no ritmo de crescimento no gasto com política social -utilizada como instrumento de estímulo ao consumo de massa- em nome de se manter o superávit fiscal e conter os gastos do governo.

O objetivo deste capítulo é apresentar a articulação entre política social e política econômica formando um modelo de crescimento com consumo de massa entre 2004-2010 e as causas da falência desse modelo entre 2011-2015 no contexto de crise internacional e políticas macroeconômicas recessivas, como apontado no primeiro capítulo.

III.1. As políticas sociais como base da expansão da demanda agregada

A estratégia de crescimento com inclusão social ou crescimento com expansão do consumo de massa entre 2004 e 2010, foi baseada em três elementos de política social: valorização do salário mínimo, transferências monetárias e expansão do crédito.

A valorização real do salário mínimo é um instrumento importante de política social e representa um eficiente mecanismo de regulação social. Essa política ganha extraordinário efeito redistributivo na medida em que o crescimento cria muitos postos de trabalho e aumenta o nível geral de remunerações da economia, reduzindo as disparidades entre as classes mais pobres e as mais ricas. Além disso, o salário mínimo acabou servindo como uma referência para os trabalhadores no mercado informal e na indexação de diversos benefícios da Seguridade Social. De acordo com o Ministério da Fazenda (2015), 24,4 milhões de trabalhadores formais e informais foram beneficiados pela política.

Em seu primeiro mandato, Lula inicia um programa de recuperação do salário mínimo dos trabalhadores com crescimento significativo acima do PIB. Em 2003, o salário mínimo valia R\$ 200,00 e em 2010 seu último ano de governo valia R\$ 510,00. Ao incluirmos a inflação do período, observamos um aumento real de 53,6%. Nos oito anos de governo de Luiz Inácio Lula da Silva o PIB cresceu 32,5% indicando que o salário mínimo cresceu 21,1% acima do PIB (IBGE, 2010). Isto evidencia a importância do salário mínimo na dinamização da demanda, servindo como espinha dorsal a uma sociedade de consumo de massa.

Isso foi possível graças à regra de indexação introduzida em 2008 por Lula: sob a qual o salário mínimo seria ajustado todo ano pela inflação do ano anterior e incorporaria ainda a taxa de crescimento da economia de dois anos antes. Essa regra de indexação garantia não só o poder de compra do salário mínimo, como também aumentos reais de acordo com o ritmo de crescimento.

Além disso, o efeito redistributivo do salário mínimo foi potencializado pelo fato dele não ser simplesmente um piso de remuneração do trabalho formal. O salário mínimo está

vinculado ao piso das aposentadorias e pensões no Brasil e ao BPC, por preceito constitucional, como citado no capítulo II.

Vale ressaltar que entre 2003 e 2013, segundo a RAIS, foram criados 20 milhões de postos de trabalho formais. Além disso, 84% dos empregos formais criados nesse período estavam na faixa de até dois salários mínimos. (LAVINAS, 2015).

A segunda iniciativa para estimular a demanda, aumentando as vendas no mercado interno, foi feita via expansão de programas assistenciais de transferência de renda e aumento das transferências previdenciárias. Os programas assistenciais que antes se concentravam em idosos e portadores de deficiência (vide BPC), agora incorporariam outros segmentos da população brasileira.

Em 2003 como já explicado anteriormente, o governo Lula cria o Programa Bolsa Família que representava um gasto anual de aproximadamente 0,5% do PIB (IBGE, 2014). Pela primeira vez no país, milhões de pessoas com altíssima propensão a consumir, conquistam uma renda mínima de sobrevivência o que permite que estas se tornem partes integrantes do mercado interno.

A importância da Previdência por sua vez pode ser demonstrada por ter sido o gasto social com maior participação no PIB de cerca de 8,6% entre 2003-2014 e com um crescimento real em média de 5,1% no período 2007-2010. Além disso, a criação do MEI em 2008 reforça a tentativa do governo de expandir as transferências sociais e agregar uma parte maior da população ao sistema previdenciário.

Autores como Lavinas (2015) afirmam que as estratégias abordadas acima tiveram efeitos diferentes sobre a redução dos níveis de desigualdade e pobreza. Por mais que o PBF seja reconhecido como o principal programa de combate à pobreza no Brasil, a contribuição deste ao recuo dos índices de pobreza é cerca de apenas 10%, muito inferior aos impactos das aposentadorias e pensões e da valorização do salário mínimo. A autora afirma ainda que o mesmo ocorre em relação à queda da desigualdade, a revalorização real do salário mínimo ocorrida na década de 2000, por força da regra de reajuste anual do seu valor, explica cerca de 75% da variação do índice de Gini de 0,583 em 2003 para 0,527 em 2013. Estima-se que o Bolsa Família, por sua vez, tenha contribuído com 15% da queda da desigualdade no período (LAVINAS, 2015).

O terceiro elemento central das políticas sociais implementadas no período foi a expansão do crédito, a principal política na ativação do consumo de massa de acordo com Lavinias (2015). Este elemento acabará por constituir o fenômeno chamado financeirização das políticas sociais. O fenômeno da financeirização de acordo com a autora é a principal característica no âmbito das políticas sociais do modelo crescimento com inclusão social.

A financeirização da política social foi uma forte tendência ao longo dos anos 2000, seguindo-se a própria tendência de financeirização das economias. A financeirização da economia consiste no aumento da participação dos lucros financeiros em favor dos lucros produtivos, reduzindo-se drasticamente a taxa de crescimento do investimento produtivo. A financeirização das políticas sociais, por seu turno, significa que ao invés de o governo federal prover determinados bens de forma desmercantilizada como educação, saúde e moradia popular, por meio de aumento de investimento público e da consolidação de um direito do cidadão, ele provê o avanço de mecanismos de financiamento e abre espaço para o setor privado. Nesse modelo, o Estado passaria a atuar cada vez mais como coadjuvante, com uma provisão suplementar de serviços e o setor privado como o principal ofertante destes serviços. Quatro programas sociais do governo federal foram amplamente estimulados para produzir esse resultado: o FIES, o Minha Casa Minha Vida, o Crédito Consignado e o Programa de Inclusão Financeira (PIB), conforme será abordado a seguir a título de ilustração do fenômeno da financeirização de políticas sociais.

O FIES foi criado em 1999 pela Lei 10.260/2001 e é um programa de crédito estudantil do governo federal destinado a financiar a educação superior de estudantes matriculados em instituições privadas. Entre 2010 e 2014, o número de novos contratos de estudantes com o FIES foi de 76,2 mil para 731,3 mil. Em 2014, 1,9 milhão de alunos eram contemplados pelo FIES (MEC, 2015). Por meio deste programa o governo optou por reduzir a capacidade ociosa existente nas empresas desse setor, o que limitou, como contrapartida, seu raio de intervenção nas universidades federais.

Um importante problema do FIES é que este não constitui um direito reconhecido e assim como o PBF esta sujeito a discricionariedade do governo. Além disso, os alunos devem solicitar todo ano a renovação ou aditamento de seus contratos, o que gera uma forte instabilidade para os estudantes. Em 2015, o MEC reconheceu que 100 mil contratos não foram aditados por problemas na sua plataforma e por uma resolução do governo de não aditar contratos de cursos que tiveram um reajuste superior a 4,5%. Desse modo, com a criação do

FIES como parte da política educacional brasileira, o governo preferiu fazer uma política de articulação com o setor privado de sustentação das margens de lucro, que expõe os jovens brasileiros a um crédito estudantil, comprometendo suas rendas futuras.

De fato, é forçoso reconhecer que o governo federal, desde os mandatos de Fernando Henrique Cardoso até os do presidente Lula e Dilma, vem aprofundando a privatização da educação superior através de medidas como a autorização de abertura de novas instituições privadas de ensino superior, da autorização para ampliação de cursos nas instituições já existentes, da criação do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do estímulo à educação a distância e aos cursos pós-médios. A expansão do financiamento estudantil (FIES) foi mais uma estratégia privatizante, desta vez envolvendo as políticas sociais com o sistema financeiro, favorecendo, assim, não apenas as faculdades privadas, mas também os serviços ofertados pelos bancos (GENTIL,2016). Em 2015, estima-se 69% das vagas ofertadas pelos programas do Ministério da Educação (MEC) para o Ensino Superior – FIES, Prouni e Sisu (Sistema de Seleção Unificada) - estavam na rede privada, já que apenas o Sisu envolve universidades públicas (MEC, 2015).

O Minha Casa Minha Vida, por seu turno, é um programa criado pelo Governo Federal com o objetivo de suprir a enorme carência por moradias. O programa estabelece uma linha de crédito oferecida pela Caixa Econômica Federal para que famílias de média e baixa renda tenham acesso à moradia. Novamente evidencia-se o papel crucial dos Bancos Públicos como estimuladores do investimento privado em construção civil, assim como de instrumentos de ativação da demanda agregada, principalmente das famílias com grande potencial de consumo. Entretanto, fica clara mais uma vez a escolha do governo federal de não suprir uma carência social latente.

O crédito consignado, outro instrumento clássico de financeirização de políticas sociais apontado por vários autores, como Lavinias (2013; 2015), foi estabelecido em 2003 com o objetivo de ser uma das mais importantes políticas de incentivo ao consumo, principalmente de funcionários públicos, aposentados e pensionistas, contribuindo para moldar o regime de crescimento pelo consumo de massa. O crédito consignado é ofertado por bancos públicos como a Caixa Econômica Federal e por bancos privados. Há diferenciação nas taxas de juros cobradas a empregados de empresas privadas, servidores públicos e aposentados e pensionistas do INSS.

Entre 2007 e 2014 o volume total de crédito consignado aumentou em 148% enquanto que créditos pessoais sem consignação cresceram 78% no mesmo período³.

Por último, devemos ressaltar a tentativa de inclusão financeira dos beneficiados do PBF através do Programa de Inclusão Bancária (PIB) lançado em 2008. Este constituiu mais uma estratégia de financeirização da política social, dessa vez em direção a populações de renda muito baixa. O programa tentou levar novos serviços financeiros ao público-alvo do grande programa de combate á pobreza (PBF) assegurando financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis a populações carentes (GENTIL, 2016).

Para Lavinias (2013; 2015), uma autora tida como pioneira no estudo da financeirização das políticas sociais, o amplo predomínio das transferências monetárias no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, teria forjado um tipo de articulação muito específico entre política econômica e política social na transição a uma sociedade de consumo de massa. Tal articulação passaria pelo uso dos benefícios sociais contributivos e não-contributivos como colateral para a inclusão financeira, isto é, para o acesso ao crédito de consumo pela população de baixa renda e para aposentados e pensionistas. Essa estratégia ajudou a elevar a participação do crédito no PIB de 23% em 2003 para 58% em 2014 (LAVINAS, 2015, apud GENTIL, 2016).

Finalmente, cabe fazer uma breve observação sobre um fenômeno que ganhou bastante espaço na sociedade brasileira no período de ascensão do crescimento com inclusão social, o surgimento da chamada nova Classe C. Foi muito comum nesse período, o argumento de que havia surgido uma nova Classe C no Brasil, ou Nova Classe Média⁴. Isso porque pessoas que antes nunca tinham tido acesso a bens de consumo duráveis tais como geladeiras, computadores, telefones celulares e até automóveis; agora podiam adquiri-los principalmente pela expansão do crédito.

A questão é que essas camadas de renda só conseguiram adquirir esses produtos por causa da sua inclusão ao mercado de crédito e não por conseguirem acesso à qualificação profissional efetiva, acesso a educação superior e saúde de qualidade. De acordo com Kezternetzky e Uchôa (2013), embora os rendimentos mais elevados que estas famílias adquiriram estejam ligados ao

³ Séries temporais do Banco Central do Brasil < <http://www.bcb.gov.br/?serietemp> >

⁴ Em seu estudo, Kersternetzky e Uchôa utilizam a definição de classe média “sociológica” para a realidade brasileira, a qual implica em casa própria com padrões de habitação elevados, com chefes com acesso a crédito, detentores de educação universitária e planos privados de saúde, cujos filhos em idade escolar frequentam escolas particulares.

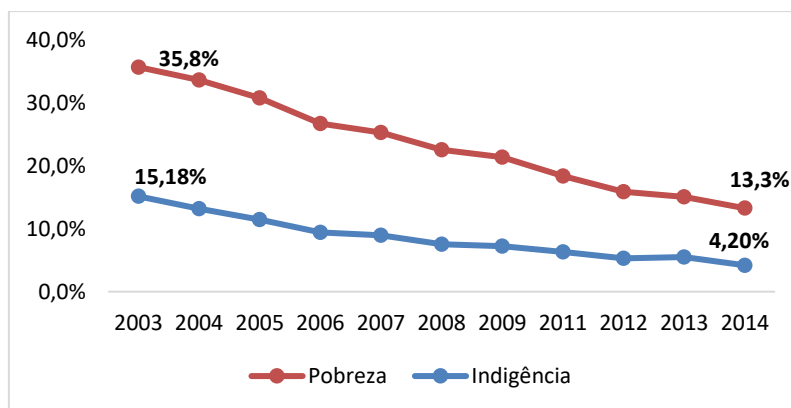
acesso a crédito e à aquisição de planos de saúde, prevalece a utilização da escola pública por parte dos filhos e a baixa escolarização dos pais. (KERSTERNETZKY & UCHÔA, 2013)

Assim, podemos concluir que o financiamento para a aquisição de bens de consumo duráveis estendeu-se significativamente aos grupos mais carentes gerando inclusive fenômenos ilusórios como a criação de uma nova classe.

Portanto, estes foram os três elementos utilizados como base do crescimento com inclusão social no Brasil. Juntas, estas estratégias foram essenciais para dinamizar a demanda interna via consumo das famílias- que registrou um crescimento acima de 6% a.a. em 2007, 2008 e 2010- na medida em que elevaram a renda disponível principalmente em camadas sociais com alta propensão a consumir.

As políticas sociais acima citadas geraram grande melhora nos indicadores econômicos, sociais e de pobreza. Os índices de pobreza e indigência (gráfico 7) pela metodologia do IPEA, sofreram importantes reduções no período. A proporção da população pobre no país passa de 35,8% em 2003 para 13,3% em 2014, o que reflete uma redução de 22,5 pontos percentuais. No caso dos níveis de indigência ou extrema pobreza, a redução foi de 15,8% para 4,20%.

Gráfico 7. Nível de pobreza e indigência 2003-2014



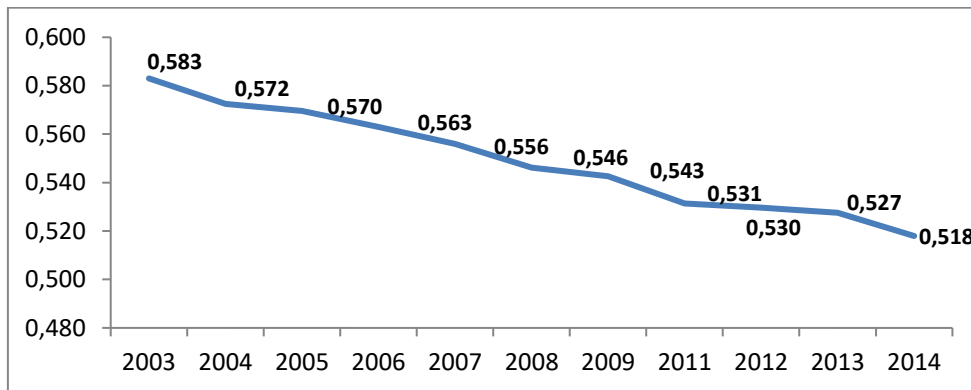
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados do IPEADATA.

Outro importante indicador social que apresentou significativa melhora foi o índice de Gini⁵ (gráfico 8). De acordo com o IPEADATA, o índice de Gini foi de 0,583 em 2003 para

⁵ O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a

0,518 em 2014. Essa redução no índice de Gini indica que houve uma melhora no que se refere à distribuição de renda e maior equidade entre a população. Entretanto, o Gini brasileiro ainda está muito distante dos patamares de países desenvolvidos como a Alemanha que em 2011 registrou um Gini de cerca de 0,30 (BANCO MUNDIAL).

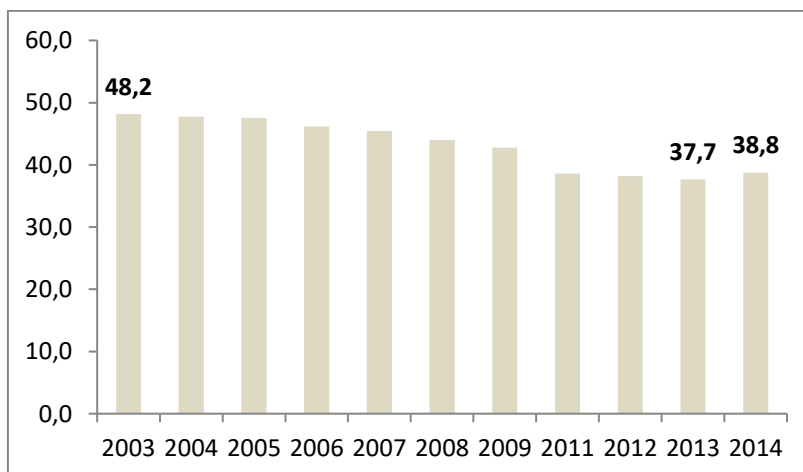
Gráfico 8. Evolução do índice de Gini (2003-2014)



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

No lado do mercado de trabalho, um dos mais importantes e celebrados resultados das políticas sociais lançadas no modelo de crescimento com inclusão social foi a redução da informalidade (gráfico 9). A informalidade passou de 48,2% em 2003 para 38,8% em 2014.

Gráfico 9. Informalidade no mercado de trabalho



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Todos esses significativos efeitos das políticas sociais no modelo de crescimento com consumo de massa, foram importantes para o aumento do consumo das famílias. Sem a coordenação da política econômica e política social incluída na nova estratégia de crescimento, nem os níveis de crescimento econômico registrados no período 2004-2010, nem os avanços em termos de níveis de pobreza e informalidade no mercado de trabalho seriam possíveis.

Embora estas mudanças nos indicadores sociais tenham sido extremamente significativas, estas vêm registrando uma forte desaceleração— como o aumento da indigência entre 2012 e 2013 e o aumento da informalidade entre 2013 e 2014. Isto se deu graças ao avanço de políticas de redução ao estímulo à demanda agregada a partir de 2011 e pela redução de direitos sociais com a reforma da Seguridade em 2014, como será discutido na seção a seguir.

III.2. O declínio da política social como estratégia de crescimento

Como já vimos no Capítulo I, em 2011 há uma reorientação na política econômica que provocou efeitos nocivos na economia nacional. Nesse contexto de desaceleração, as limitações da política social do período foram exacerbadas e estas não conseguiram mais estimular a economia como antes. Além disso, em 2014 e 2015, o governo anunciou um ajuste fiscal brusco com redução de direitos sociais o que sem dúvidas, contribuiu para aprofundar a recessão e gerou o crescimento negativo no consumo das famílias de -4% e de -3,8% no PIB (GENTIL, 2016). A falência da nova estratégia de crescimento provocou piora nos indicadores sociais de desigualdade, desacelerou a redução da pobreza, aumentou o desemprego e aumentou a instabilidade para a população brasileira no contexto de recessão.

No que se refere à política de valorização real do salário mínimo, importante estratégia de política social com política econômica, esta não teve os mesmos efeitos sobre o consumo das famílias. Em 2011, em meio à queda do preço internacional das commodities e implementação da “nova matriz econômica”, depois de anos de aumentos expressivos, o governo decide não conceder aumento real do salário mínimo, algo que não acontecia desde 1994 (SERRANO & SUMMA, 2015). Este foi um importante sinal de que a política social já não tinha a centralidade na estratégia de crescimento econômico que havia tido entre 2004 e 2010.

Mesmo nos anos posteriores quando a valorização do salário mínimo foi retomada, esta política não teve os mesmos efeitos sobre os indicadores econômicos e sociais e sobre o

consumo das famílias que havia tido no período anterior, graças a diversos fatores que serão discutidos adiante.

O segundo sustentáculo da política social no período anterior foram as políticas de transferências monetárias, especialmente o Bolsa Família que se tornou a menina dos olhos da nova-esquerda.

A partir de 2011, não foram feitas transformações profundas no PBF. Entretanto o programa sofreu um corte em seu orçamento entre 2013 e 2014 e uma redução no número de famílias beneficiárias em dois anos consecutivos: 2014 e 2015, como já explicitado no capítulo II (MDS, 2016).

No caso da Previdência não houve significativa mudança na taxa de crescimento deste gasto social ou em sua participação no PIB entre 2011 e 2014. Entretanto, em 31 de dezembro de 2014, o governo lançará um pacote de reformas da Seguridade Social que irá mudar as regras da Previdência. Isto contribuiu para limitar sua influência sobre os indicadores sociais e o consumo das famílias e aumentar a instabilidade para os trabalhadores, como será discutido adiante.

É forçoso concluir que apesar dos gastos com benefícios assistenciais terem se expandido, ainda possuem baixa magnitude, 1,2% do PIB entre 2011-2014. Isto demonstra que a política social do período ancorou-se em programas de diminuto impacto sobre a despesa orçamentária para manter as metas de superávit fiscal, em função da limitação do público-alvo a pobres e miseráveis. A provisão de serviços universais não mercantilizados (saúde, educação, saneamento) representa custos muito mais elevados e inconvenientes a um governo que pretende cumprir metas anuais de superávit primário (GENTIL, 2016).

O terceiro elemento da política social que fazia parte da estratégia de crescimento foi a expansão do crédito especialmente para famílias de baixa e média renda e a consequente financeirização da política social.

A estratégia de crescimento ligada ao crédito consistia em abrir o acesso ao mercado financeiro para as classes de menor poder aquisitivo e mais vulneráveis- antes excluídas desse mercado, porém sem remover as desigualdades estruturais o que não garantiu que essas famílias efetivamente saíssem de condições vulneráveis. Ainda que esses programas possuam taxas de juros abaixo do mercado, é um sistema frágil que depende do contínuo crescimento econômico

do país e da criação de postos de trabalho para que os elos da cadeia de transmissão do crédito entre os agentes não se rompam.

Quando em 2011 a economia brasileira passou a sofrer desafios internos e externos, e o ritmo de crescimento econômico foi interrompido, a estratégia de expansão do crédito como fomentador do crescimento econômico deixou de ser prioridade para o governo federal que passou a aplicar medidas macroprudenciais de redução dos subsídios aos bancos públicos na concessão de empréstimos.

Além disso, como observado no capítulo I, em 2013 o governo começou uma progressiva elevação da taxa de juros. Como resultado dessas medidas, muitas das famílias que haviam sido beneficiárias da expansão de crédito viram suas rendas comprometidas e experimentaram um progressivo endividamento. Pelos dados do Banco Central (2015), o comprometimento da renda das famílias com dívidas no setor financeiro era de 18,3% em 2005 no fim de 2014 este percentual era de quase 50% (LAVINAS, 2015).

Outro estudo do Banco Central sobre inclusão financeira (2011) estima que se a taxa de desemprego em nível nacional cresce 1%, a probabilidade de inadimplência no que tange à modalidade crédito de consumo à pessoa física aumenta em 3 a 4 pontos percentuais. Portanto, em um quadro de estagnação da atividade econômica de forma prolongada, o default das famílias tende a ampliar-se. Isso demonstra que em geral, o crédito de consumo é bem mais sensível à conjuntura econômica do que o crédito direcionado, por exemplo. (LAVINAS, 2015 apud CORREA, MARINS et al, 2011) Desse modo, com a taxa de desemprego nacional em tendência de alta desde 2012 graças à eclosão da crise econômica, a inadimplência das famílias cresceu.

Somado a questão da financeirização, está o fato do grosso da política social consistir em transferências de renda, contributivas ou não contributivas, enquanto a parcela da provisão pública de serviços e bens que deveriam ser assegurados gratuitamente continua a diminuir (tabela 5), empurrando quem busca segurança e qualidade para o mercado privado, com preços distorcidos, incompatíveis com a renda da população.

Como podemos observar na tabela 5 extraída da publicação “A Política Fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso” de Gentil e Hermann (2015), a Previdência é o gasto social com maior participação no PIB ao longo de todo o período atingindo 8,9% do PIB em 2014 e registrando uma taxa média de crescimento real de 4,1%

(2011-2014). Isso demonstra um forte protagonismo das transferências de renda pela Previdência na política social. A Assistência Social por sua vez, apresentou uma forte expansão principalmente entre 2003-2006, apesar de continuar com baixa participação no PIB.

Os gastos em saúde como proporção do PIB, por sua vez, estiveram no patamar médio de 1,7% do PIB entre 2003-2006; tendo recuado para o nível de 1,5% do PIB entre 2007-2010. Em 2015, pelos dados do Tesouro Nacional, o gasto do governo central em saúde era 1,64% do PIB. No caso dos gastos federais em educação, apesar destes terem sido ampliados, permaneceram em patamares ainda muito baixos, em média 1,2 % do PIB entre 2003-2010. Finalmente, o gasto com saneamento básico, setor onde se concentram enormes carências tanto nas periferias das grandes cidades quanto no meio rural, situou-se em níveis extremamente baixos de 0,02% do PIB no período 2007-2010, caindo para 0,01% do PIB entre 2011-2014 (GENTIL, 2016).

Estes dados demonstram a opção do governo federal em concentrar sua política de gastos na expansão de transferências de assistência e previdência social, contingenciando as despesas relativas à provisão de serviços públicos universais não mercantilizados (GENTIL & HERMANN, 2015).

Tabela 5. Gastos Sociais do Governo Central- Médias anuais por período

Período	Assistência Social		Previdência ²		Saúde		Educação	
	Cresc.	% do	Cresc.	% do	Cresc.	% do	Cresc.	% do
	Real (%)	PIB	Real (%)	PIB	Real (%)	PIB	Real (%)	PIB
2003-06	22,9	0,7	4,5	8,6	1,9	1,7	-2,5	0,7
2007-10	9,4	1,0	5,1	8,5	2,2	1,5	15,2	0,8
2011-14	8,1	1,2	4,1	8,6	4,8	1,5	10,2	1,2
2011	7,3	1,0	1,7	8,2	5,9	1,4	4,6	1,0
2012	15,1	1,2	4,3	8,5	5,3	1,5	13,1	1,1
2013	6,1	1,2	4,8	8,6	1,6	1,5	13,0	1,2
2014	4,1	1,2	5,5	8,9	6,6	1,5	10,4	1,3

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC. Ministério da Fazenda. Elaboração própria

(1) Despesa Liquidada. Taxa de crescimento calculado sobre valores atualizados a preços de 2014.

(2) Inclui gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS).

O sistema tributário nacional é mais uma importante questão no âmbito das limitações do crescimento com inclusão social. As distorções presentes neste sistema e não enfrentadas pela estratégia de crescimento inaugurada pela nova-esquerda, agravam e perpetuam mecanismos de desigualdade social, atuando na contramão de políticas de transferência de renda, pelo lado do gasto (GENTIL & HERMANN, 2015).

Os tributos que incidem sobre a renda e a propriedade, que poderiam ter sido alvo de políticas redistributivas visando reduzir injustiças e desigualdades do sistema de arrecadação, mantiveram praticamente a mesma participação relativa na carga tributária, com uma pequena elevação da tributação sobre a propriedade. Como representado na tabela 6, em conjunto esses dois impostos representavam 22,5% da carga tributária em 2004, sofrendo uma ligeira queda para 22,1% em 2013 (GENTIL & HERMANN, 2015).

A análise da carga tributária levando-se em conta incidência dos tributos (tabela 6) demonstra que o aprofundamento da regressividade do sistema tributário vem desde 2004. Os tributos indiretos os quais incidem sobre o consumo de bens e serviços foram os que mais elevaram sua participação na carga tributária passando de 46,1% em 2004 para 49,7% em 2010 e, no primeiro governo Dilma, de 49,2% em 2011 para 51,3% em 2013. Desse modo, o peso relativo dos impostos é maior para as famílias de renda mais baixa, que têm maior propensão a consumir.

Tabela 6. Carga Tributária Nacional: Distribuição por base de incidência % da arrecadação total

Tipo de Base	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013
Renda	19,2	20,5	20,5	18,2	19,0	17,9	18,1
Folha de Salários	24,9	25,7	24,1	26,0	25,6	25,7	25,0
Propriedade	3,3	3,1	3,3	3,8	3,7	3,4	4,0
Bens e Serviços	46,1	44,0	48,7	49,7	49,2	50,6	51,3
Transações Financeiras	5,0	4,9	2,1	2,1	2,2	2,0	1,7
Outros	1,5	1,8	1,3	0,1	0,1	0,0	0,0
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Ministério da Fazenda. Receita Federal. Relatório "Carga Tributária no Brasil", vários anos. Elaboração própria.

A política tributária a partir de 2011, por sua vez, foi ainda mais conservadora e agregou desonerações de impostos com aumento da carga tributária incidente sobre os salários e sobre os segmentos de renda mais baixa⁶. As distorções presentes no sistema tributário nacional e nesse caso reforçadas pelas medidas pró-cíclicas do governo, e o cenário de desaceleração econômica com aumento das taxas de desemprego, aumento da inflação; só aprofundaram a redução da renda disponível das famílias (LAVINAS, 2015).

Para se ter uma ideia da magnitude do pacote de renúncias fiscais, as desonerações concedidas em 2015, representaram um valor maior do que a soma de tudo que foi gasto, no

⁶ O pacote de ampliação das desonerações tributárias foi instituído pelas Medidas Provisórias 540 de agosto de 2011, 563 de abril de 2012, 582 de setembro de 2012 e 612 de abril de 2013.

ano de 2014, em Saúde (R\$ 93 bilhões), Educação (93,9 bilhões), Assistência Social (R\$ 71 bilhões), Transporte (R\$ 13,8 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$ 1 bilhão) pelo governo federal (GENTIL, 2016).

É importante reconhecer que as desonerações em grande escala, principalmente nas contribuições para a Seguridade Social, prejudicaram severamente o financiamento das políticas sociais, eixo fundamental da política de crescimento com inclusão social. A Seguridade Social teve queda nas taxas de crescimento de suas receitas nos anos 2014 e 2015 em -3,18% e -10,19%, respectivamente. Aliado a isso, o aumento do desemprego e da informalidade, a redução de salários e diminuição dos lucros fruto da desaceleração econômica, ajudaram a produzir a baixa arrecadação das contribuições sociais (GENTIL, 2016).

Portanto, a estratégia que tinha como núcleo a incorporação ao mercado via crescimento com endividamento não enfrentou obstáculos estruturais e segregadores da sociedade brasileira como: a heterogeneidade produtiva e social, a regressividade de seu sistema tributário e a baixa eficácia redistributiva de gastos sociais por não prover bens públicos desmercantilizados. O que não possibilitou que essas famílias efetivamente saíssem de vez de condições vulneráveis.

Em 2014 e 2015, quando a desaceleração econômica já se transformava em um processo recessivo graças às medidas contracionistas que deprimiam a demanda agregada do lado do consumo das famílias e do investimento, ganhou força o argumento de que a austeridade fiscal seria a única saída da recessão- como já dito no capítulo I. As medidas de cortes de gasto propostas afetavam direitos sociais e implicavam no sacrifício da renda dos trabalhadores, o que demonstrava que a austeridade seria direcionada para uma determinada classe social (GENTIL, 2016).

Autores como Gentil (2016) afirmam que estas medidas consistiam em uma contra reforma da Seguridade Social, dando continuidade às medidas tomadas no governo FHC. O novo pacote para a Seguridade era corporificado pela Medida Provisória 664 publicada em 31 de dezembro de 2014. A MP 664 incluiu mudanças na aposentadoria por tempo de serviço, pensão por morte, auxílio-acidente, auxílio-doença e, principalmente no seguro-desemprego.

A pensão por morte que antes não exigia período mínimo de relacionamento passou a ser concedida ao cônjuge que comprove no mínimo, dois anos de casamento ou união estável. Além disso, o benefício passa a ser vitalício apenas para o cônjuge com mais de 44 anos. Para

os cônjuges com menos de 44 anos, tanto o valor mensal quanto o tempo pelo qual os dependentes receberão o benefício foi reduzido.

No caso do seguro-desemprego foram criados novos prazos para a concessão e redução na quantidade de prestações a que o trabalhador tem direito. Será necessário ter recebido pelo menos 12 meses de salário nos últimos 18 meses imediatamente antes à data de dispensa e à 1ª solicitação.

O abono salarial, por sua vez, tinha o valor de um salário mínimo e era pago uma vez por ano, como complemento aos trabalhadores que recebem até dois salários mínimos. A MP 664 reduziu o valor do benefício que agora passa a ser na proporção de 1/12 do valor do salário mínimo vigente, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano em questão.

A aposentadoria por tempo de contribuição também foi modificada, passando a ser concedida a partir de uma fórmula progressiva- Fórmula 85/95 anos que continuará coexistindo com o fator previdenciário (o qual reduz o valor do benefício para homens que se aposentarem antes dos 65 anos, ou mulheres antes dos 60). O Segurado que optar por sua aposentadoria integral, ou seja, pela não incidência do fator previdenciário, terá que ter a soma de sua idade e de seu tempo de contribuição igual ou superior a 95 anos, observando o tempo mínimo de contribuição de 35 anos, se homem. No caso das mulheres, esta soma deve ser igual ou maior a 90 anos, observando a contribuição mínima de 30 anos. Essa fórmula de cálculo é progressiva na medida em que a soma de idade e de tempo de contribuição será elevada em um ponto a cada dois anos, até alcançar a fórmula 90/100 em 2027 (GENTIL, 2016).

No caso do auxílio-doença, ainda que tenha sido mantida a regra atual, houve uma alteração para a perícia médica que avalia o recebimento do benefício. Em locais onde não houver perícia do INSS ou se o órgão não for capaz de prover atendimento adequado, a perícia pode ser realizada no âmbito do SUS ou por entidades privadas vinculadas ao sistema sindical e outras de “comprovada idoneidade financeira e técnica”, o que deverá dificultar mais ainda o acesso ao benefício (GENTIL, 2016).

Finalmente, as mudanças acima citadas devem ser adicionadas a uma mudança ainda mais drástica no sistema de proteção social brasileiro: a criação e regulamentação do Fundo de Previdência Complementar dos Servidores Públicos (FUNPRESP). Este novo regime de aposentadoria para os servidores públicos estipulou que a União garantirá o pagamento de proventos até o limite do teto do INSS de R\$ 5.189,82 em 2016. Caso o servidor escolha receber

no futuro, uma renda maior do que a estipulada, deve optar por ingressar no Funpresp ou se dirigir a um fundo de previdência complementar privada. Vale ressaltar que acima do teto do INSS, não há definição do valor final que o servidor irá receber; isto dependerá tanto da contribuição individual e patronal quanto das aplicações feitas pelo fundo no mercado financeiro, o qual está sujeito a alta volatilidade e onde o risco de perda é bastante elevado (GENTIL, 2016).

O Funpresp apresenta-se como o avanço do processo de privatização na proteção social brasileira ao lado da saúde e da educação. Isto porque se caracteriza por uma entidade privada que atuará no mercado com verba pública e com a renda dos servidores. A criação desta fundação representa um aprofundamento das reformas da Previdência que visam cortar direitos e gastos, iniciadas na era FHC e aprofundadas por Dilma Rousseff (GENTIL, 2016).

Outra questão preocupante para os trabalhadores brasileiros é o processo de terceirização de mão de obra; o qual continua avançando inclusive no sentido da aprovação de um projeto de lei (PL 4330, de 2004) em abril de 2015 pela Câmara dos Deputados e que agora tramita pelo Senado. O projeto de lei acima se aprovado, permitirá que a totalidade dos trabalhadores de uma empresa seja terceirizada, reduzindo-se assim o custo de encargos tributários e principalmente previdenciários das empresas, porém penalizando os trabalhadores de diversas formas. A seguir iremos discutir os efeitos prejudiciais do processo de terceirização para os trabalhadores.

Um estudo recente lançado pelo DIEESE aponta que os terceirizados recebem cerca de 24,27% a menos de salário, trabalham 3,5 horas a mais por semana e estão submetidos a uma rotatividade 88% maior do que os demais trabalhadores empregados diretamente na execução dos serviços. Além disso, os direitos trabalhistas dos terceirizados são menores, não há isonomia salarial ou outras cláusulas econômicas como planos de saúde, previdência complementar, participação nos lucros e resultados, auxílio alimentação, auxílio escolar (ANFIP, 2015).

Outra questão importante nesse sentido é a segurança do trabalho. No setor elétrico, $\frac{3}{4}$ dos acidentes envolvem trabalhadores terceirizados. No caso da Petrobras, grande estatal brasileira que teve importante papel no período de ascensão do consumo com inclusão social, entre 2005 e 2007, o número de trabalhadores terceirizados cresceu 2,3 vezes e o número de acidentes 12,9 vezes. Neste período, 14 trabalhadores da Petrobras morreram em acidentes de

trabalho, contra 85 trabalhadores terceirizados da Petrobras que morreram também em acidentes de trabalho. Estes números assustadores refletem o fato da terceirização transferir para empresas menores, o risco de seu processo de trabalho. Estas empresas muitas vezes não possuem capacidade tecnológica e/ou econômica para gerenciar estes riscos (ANFIP, 2015).

Percebemos que o avanço da terceirização e a conseqüente regulamentação deste processo no contexto da aprovação da PL 4330 de 2004 na Câmara, aumenta a instabilidade no mercado de trabalho. Isso ocorre porque a diferenciação entre salários e direitos trabalhistas no mercado de trabalho tende a aumentar, dificulta-se a organização sindical e a negociação coletiva pela alta rotatividade dos trabalhadores terceirizados e gera uma redução dos direitos sociais conquistados nos diversos acordos e convenções coletivas.

Tanto a terceirização quanto as reformas contidas na MP 664 e a criação do Funpresp aumentam a instabilidade para a população em um crítico momento de recessão econômica. Este momento de recessão que inclui aumento do desemprego, endividamento das famílias e inflação, por si só já aumenta a vulnerabilidade da população brasileira. Adicionando-se a este contexto os fatores acima citados a situação se torna ainda mais crítica.

De acordo com Lavinias (2015), a crise econômica não teria sido tão profunda se, depois de se incentivar o consumo das famílias, motor do crescimento econômico, principalmente via financeirização, o governo, em meio a uma recessão cada vez mais presente, não resolvesse modificar a regra de acesso ao seguro-desemprego, cortar e reduzir pensões por morte, e se o sistema tributário não abocanhasse, pela sua estrutura regressiva que incide fortemente sobre o consumo, pouco mais de metade da renda bruta das famílias que vivem com menos de dois salários mínimos mensais (LAVINAS, 2015).

Com todo esse desenho de política social, fica mais claro entender como ocorreu a falência do modelo de crescimento com inclusão social. A reorientação da política econômica a partir de 2011, não só desacelerou o crescimento econômico como também afetou o poder de estímulo das políticas sociais sobre o consumo das famílias.

A política de expansão do crédito especialmente às famílias de média e baixa renda foi aos poucos desacelerando com o governo impondo restrições a oferta de crédito pelos bancos públicos e gerando o forte aumento da taxa de juros real. Isso acabou reduzindo o crescimento da renda disponível para as famílias gastarem com consumo pelo avanço do processo de endividamento. Além disso, a inflação, a regressividade do sistema tributário brasileiro, a

contenção de gastos sociais, o aumento da carga tributária aos salários e às camadas de renda mais baixa, aumento do desemprego- com a eclosão da crise econômica, o avanço da terceirização e o pacote de reformas da Seguridade Social lançado em 2014, ajudaram a reduzir mais ainda essa renda disponível e aumentaram a instabilidade para os trabalhadores.

Com a renda das famílias atingindo patamares baixos, as políticas sociais que não foram revertidas como a valorização do salário mínimo e as transferências sociais, já não conseguiam mais gerar o crescimento do consumo das famílias, ou a melhora nos indicadores sociais como antes. Isso provocou quedas sucessivas no crescimento do consumo das famílias que em 2015, acabou por atingir -4%.

Somado a isso, o não enfrentamento de questões estruturais durante a ascensão do crescimento com inclusão social como deficiências na saúde, educação e saneamento tornaram essa população ainda mais vulnerável em um momento crítico de desaceleração econômica, endividamento, aumento do desemprego e corte de benefícios sociais. Especialmente no que concerne a abertura para o setor privado nas áreas de saúde e educação por parte do Estado, fazendo com que grande parcela da população comprometesse parte significativa de sua renda no pagamento destes serviços que deveriam ser universais.

CONCLUSÃO

A conjunção entre os dados sobre da política econômica e da política social utilizados ao longo desta Monografia permitem elaborar algumas conclusões sobre as estratégias contidas no modelo de crescimento com inclusão social, o papel do governo na crise econômica vivida pelo país atualmente e na consequente falência da estratégia de crescimento.

A condução da política econômica brasileira no período de intenso crescimento baseado na estratégia de consumo de massa perpetuou as desigualdades estruturais a que estão sujeitos os países em desenvolvimento. Apesar de políticas importantes como a valorização real do salário mínimo, o aumento do acesso ao crédito a famílias de média e baixa renda e o aumento do investimento público terem sido levadas a cabo, estas não foram suficientes para superar os fortes gargalos em infraestrutura social e produtiva no Brasil. Ao mesmo tempo, apesar das oportunidades da bonança externa, o governo brasileiro escolheu focalizar sua estratégia na produção de commodities, ao invés de criar estímulos à indústria de transformação e ampliar o investimento em produtividade industrial, o que no longo prazo geraria maior desenvolvimento de suas forças produtivas. Ao não priorizar o desenvolvimento de setores produtivos que criam maior valor agregado, geram efeitos de disseminação de progresso técnico para toda a economia e aumentam a capacidade produtiva da indústria nacional, o governo manteve o processo de reprimarização da economia brasileira tornando-a vulnerável a choques externos.

No contexto de reversão da bonança externa a partir de 2011, a economia brasileira precisava de incentivos à demanda agregada para que o crescimento não fosse interrompido. Era necessário estimular o investimento, não reduzir o crédito ofertado por bancos públicos para que o consumo privado não caísse. Em suma, para a continuidade do crescimento era importante que se adotassem políticas anticíclicas semelhantes às levadas a cabo na crise internacional de 2008. Entretanto, o governo Dilma Rousseff optou por seguir orientações conservadoras na tentativa de transformar a competitividade industrial brasileira no curto prazo via pacote de desonerações. Este pacote gerou reduções no orçamento da Seguridade Social e piora na distribuição de renda.

Ao escolher negligenciar a política de estímulo à demanda agregada, o governo focou sua estratégia em políticas de incentivo do lado da oferta via desonerações tributárias, de impacto incerto e de sabida ineficácia nos momentos de crise aguda. Esta política, junto com o

aumento dos juros (depois de 2013), e adicionada às políticas macroprudenciais de redução do crédito e à política de forte contenção do investimento público, provocou contração da demanda agregada, gerando queda do PIB, aumento do desemprego e redução da massa salarial. As mudanças na Seguridade Social em 2012 e 2014, e o avanço da terceirização, por seu turno, provocaram uma brusca desaceleração no consumo das famílias ao reduzir a renda disponível e aumentar a instabilidade para a população.

A desaceleração da economia e as desonerações tributárias acabaram por reduzir muito as receitas do governo central, produzindo como consequência, a situação de déficit fiscal atual que se consolidou em 2014 e 2015. Portanto, a crise fiscal atribuída pelos economistas ortodoxos ao excesso de gasto público, foi causada, em grande parte, pela reorientação do gasto no sentido de negligenciar as bases do crescimento econômico e priorizar desonerações ao setor privado sem exigência de contrapartida.

A austeridade fiscal, por ser recessiva, pode ser interpretada como uma estratégia política de redução dos salários e de reforma das políticas sociais que implicaram em reduções de direitos. Os leilões de concessões de serviços públicos, as desonerações tributárias e os mecanismos indiretos de redução do salário real foram estratégias mal sucedidas de estimular o investimento privado, porém muito eficientes para assegurar o aumento das margens de lucro das empresas. O ajuste fiscal implementado como pretexto de sanar o rombo nas contas públicas, encobria, na verdade, a privatização, financeirização e regressão do sistema de proteção social e acabou por reduzir significativamente os ganhos que a população de baixa renda obteve na última década.

Ainda que inicialmente o crescimento com inclusão social tenha alcançado relativo sucesso, este foi minado pela reorientação da política econômica a partir de 2011 e aprofundada em 2014 e 2015. Este novo rumo tomado pela política econômica reduziu o alcance da política social na economia e exacerbou as limitações destas políticas baseadas principalmente na financeirização e na ausência de enfrentamento das desigualdades estruturais.

Ao tentar instituir uma espécie de regime de crescimento puxado pelo consumo de massa, porém negligente em relação às necessárias transformações estruturais, especialmente em direção à redistribuição de renda, políticas universais e aumento da capacidade produtiva, o governo abriu mão de aproveitar as oportunidades de bonança no período 2004-2010 e atuar ativamente na promoção de um verdadeiro processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL- ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2012*. Brasília, 2013.

ANFIP. *Análise Seguridade Social em 2014*. Brasília, 2015

AURELIANO, L; DRAIBE, S. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: *Ver. Economia e Desenvolvimento*. Brasília: MPSA\ CEPAL, 1989. p. 157-174.

BALANÇO COMPLETO DO PAC (2007-2010) – Ministério do Planejamento. Disponível em < <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>> Acesso em 23 de julho de 2016.

BANCO CENTRAL (2011). *Relatório de Inclusão Financeira*, n. 2, Brasília, 186 páginas.

BANCO CENTRAL (2015). *Séries Estatísticas*.

BARBOSA, N; SOUZA, J.A. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, E; GARCIA, M.A. *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010.

BHERING, E; BOSCHETTI, I. *Política Social. Fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007. 3ª edição.

CEPAL- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Perfiles Nacionales*. Disponível em <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Perfil_Nacional_Economico.html?pais=BRA&idioma=spanish>. Acesso em 15 de jul. 2016.

CEPAL. *Una evaluación preliminar de las políticas implementadas por los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis*. Santiago do Chile: CEPAL, 2010.

CNI- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Indústria brasileira perde competitividade há uma década*. São Paulo: CNI, 2015.

CORREA, A.S.; MARINS, J.T.M.; NEVES, M.B.E.; SILVA, A.C.M. (2011). Credit Default and Business Cycles: an empirical investigation of Brazilian retail loans. Banco Central do Brasil, Working Paper Series n. 260, November 2011.

DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00. Nota Técnica, n. 153, 2016.

FALEIROS, V de P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: *Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais*. Módulo 3, Política Social. Brasília: CFESS- ABEPSS- CEAD\NED – UnB, 2000. p. 41-55.

GENTIL, D. As bases do novo desenvolvimento brasileiro – A reorganização do Estado. In IPEA (Org.) *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2010. p. 39-56.

GENTIL, D. *Recessão econômica, privatização e desmantelamento da proteção social: a opção conservadora do governo Dilma Rousseff (2011-2015)*. Brasília: [s.n.], 2016.

GENTIL, D; HERMANN, J. *A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2013.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/49/agro_2006_resultados_preliminares.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

IBGE. Contas Nacionais. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/defaultcnt.shtm>> Acesso em 25 de ago. 2016.

IPEA- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>> . Acesso em 1 de jul. 2016.

KERSTERNETZKY, C; UCHÔA C. Moradia inadequada, escolaridade insuficiente, crédito inadequado: em busca da nova classe média. In BARTELD, D. (Org.). *A nova classe média como conceito e projeto político*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2013.

LAVINAS, L. *A financeirização da política social: o caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Forthcoming at Politika, 2015. n.2.

LAVINAS, LENA. “21st Century Welfare”. *New Left Review* 84:5-40, 2013.

LAVINAS, L; SIMÕES, A. Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: The turning point in the 21st century. In FRITZ, B. e LAVINAS, L. *A moment of equality in Latin America ? Challenges for Redistribution*. Burlington: Ashgate (forthcoming), 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Notícias. Disponível em <
<http://portal.mec.gov.br/index.php>>

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Dados econômico-Tributários e Aduaneiros da Receita Federal. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados>> Acesso em 15 de agosto de 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Data social. Disponível em <<http://mds.gov.br/>> Acesso 22 de junho de 2016.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. Indicadores sobre BPC. Disponível em <
<http://dados.gov.br/dataset/bpc-beneficio-da-prestacao-continuada>> Acesso em 31 de agosto de 2016.

TESOURO NACIONAL. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Brasília: 2015.

SERRANO, F; SUMMA, R. *Demanda Agregada e a desaceleração do crescimento econômico de 2011 a 2014*. Washinton D.C.: Center for economic and policy research, 2015. 42p.

UNITED NATIONS COMTRADE. Database. Disponível em <
<http://comtrade.un.org/labs/data-explorer/>> Acesso em 13 de junho de 2016.

WERNECK VIANNA, M. L. As armas secretas que abateram a Seguridade Social. In: LESBAUPIN, I. (Org.). *O desmonte da Nação. Balanço do governo FHC*. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75-89.