

Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil

Welfare policies on the fringe of capitalism:
the recent situation in Brazil

Marcio Pochmann¹

Abstract *Located on the fringe of global capitalism, lacking an international currency and endowed with weak technology production and dissemination capacities, Brazil is developing its own very specific approach to social welfare policies. Its 1988 Constitution ushered in acknowledged progress in these policies during the past two decades, despite constraints due to the general behavior of its lackluster economy, with rising unemployment and a shrinking job pool. In parallel, the semi-stagnation of its per capita income has been paced by a steady stream of tax adjustments, hobbling more recent developments in social spending. All these efforts often achieve little more than upholding the wealth financialization cycle, mainly for the tiny portion of society holding public debt papers. An analysis of this specifically Brazilian situation leads to a better understanding of missed opportunities for cutting away many of Brazil's social shackles, as welfare policies have significant impacts on lower-income segments of the population.*

Key words *Unemployment, Minimum wage, Income, Poverty, Inequality, Taxation*

Resumo *Por ser um país situado na periferia do capitalismo mundial, uma vez que não dispõe de moeda de curso internacional e apresenta-se com débil capacidade de produção e difusão tecnológica, o Brasil desenvolve, com muita especificidade, a sua política social. Em grande medida, as últimas duas décadas, por força da Constituição de 1988, foram de reconhecidos avanços na política social, apesar dos constrangimentos considerados no comportamento mais geral da economia frente ao seu baixo dinamismo e as consequências do aumento do desemprego e da precarização dos postos de trabalho. Simultaneamente, a condição de semi-estagnação da renda per capita dos brasileiros tem sido acompanhada de medidas de constantes ajustes fiscais, que constroem a evolução mais recente do gasto social. Tudo esse esforço fiscal termina, muitas vezes, sustentando o ciclo da financeirização de riqueza, especialmente para a diminuta parcela da sociedade que se coloca na condição de detentores dos títulos da dívida pública. A análise dessa especificidade nacional pode permitir compreender a perda atual da oportunidade de superação de grande parte das mazelas sociais do país. Isso porque a política social possui uma importante ação sobre a população de menor renda. Palavras-chave* *Desemprego, Salário mínimo, Rendimento, Pobreza, Desigualdade, Tributação*

¹ Instituto de Economia, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, Universidade Estadual de Campinas. Rua Pitagoras 353, Cidade Universitária Zeferino Vaz . 13083-857 Campinas SP. pochmann@eco.unicamp.br

Introdução

O desenvolvimento capitalista se caracteriza pela extrema concentração na repartição da renda, riqueza e poder. Sem a realização das reformas de caráter civilizador (agrária, tributária e social), conforme observado nos países capitalistas centrais durante a primeira metade do século XX, tende a prevalecer a desigualdade imanente da lógica de acumulação do capital.

Em países periféricos como o Brasil, a desigualdade constituída ainda pela condição colonial, marcada pelo extensivo uso escravo do trabalho, da monocultura da produção e do monopólio da terra, foi sendo consolidada pelo avanço do capitalismo selvagem. Sem a realização das reformas civilizadoras, o fantástico progresso das forças produtivas ocorrido no ciclo da industrialização nacional (1933–1980) seguiu contaminado pela dinâmica da exclusão.

Com a crise da dívida externa (1981–1983), que estancou o projeto de industrialização nacional, e a adoção de políticas neoliberais desde 1990, ganhou ênfase o processo de financeirização da riqueza, sustentada fundamentalmente pelo endividamento do Estado. Em torno disso formou-se, a partir do Plano Real (1994), uma convergência política que, ao combinar a estabilidade monetária com a valorização dos ativos financeiros, terminou recorrentemente asfixiando a retomada sustentada do desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, o Estado se transformou no vassalo dos ganhadores líquidos da financeirização improdutiva, que exigem privatização do patrimônio público e a promoção de ajustes fiscais recorrentemente suportados pelo aumento da carga tributária e desvio do gasto social. Não foi por outro motivo que o potencial da política social brasileira tem sido estrangido, não obstante a sua importância para o enfrentamento das mazelas nacionais que podem ser sintetizadas pelo enorme e complexo processo de exclusão social.

Em síntese, o presente artigo preocupa-se em analisar, inicialmente, o atual contexto macroeconômico e seus entraves derivados do processo de financeirização da riqueza predominante no país. Em seguida, busca-se interpretar previamente a evolução recente tanto do gasto social do governo federal como do padrão adotado de ajuste fiscal. Por fim, consideram-se as implicações da política social sobre o nível de emprego e a desigualdade da renda derivada do trabalho, tendo como referência as políticas de elevação do

salário mínimo e de difusão da garantia de rendimento no Brasil.

Ressalta-se que toda a base das informações estatísticas utilizadas tem como fonte os organismos oficiais, entre eles, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o Ministério da Fazenda (Secretaria do Tesouro Nacional).

Desfavorável contexto econômico

Desde a mudança no regime cambial, que a partir de 1999 permitiu fazer avançar o conjunto das exportações, refletindo-se na melhora considerável do saldo da balança comercial, o Brasil passou a conviver com a presença de constante do superávit primário nas contas públicas. Se, de um lado, o esforço fiscal do setor público assumiu maior centralidade na gestão da política macroeconômica, contribuindo para evitar a ampliação do endividamento público, de outro, passou a constituir um verdadeiro entrave ao enfrentamento da dívida social no país.

Não somente a restrição orçamentária tem comprimido a efetividade das políticas públicas em torno do enfrentamento das mazelas nacionais, sobretudo das desigualdades sociais, como também terminou por modificar a natureza do gasto governamental. Não obstante a elevação da carga tributária, verificou-se a contração e a alteração na composição do gasto público.

Dessa forma, tornou-se possível a geração de significativo e recorrente superávit primário nas contas governamentais, capaz de atender parcialmente o pagamento dos juros, bem como evitar a explosão do endividamento líquido do setor público. Como não poderia deixar de ser, o esforço fiscal terminou resultando em maior estrangimento, não apenas ao combate sistemático da desigualdade social, mas à expansão das atividades econômicas^{1,2}.

O comportamento recente do Produto Interno Bruto (PIB) tem sido ridículo, sobretudo, quando comparado ao período de 1930 a 1980, que registrou, em média, taxas de quase 7% ao ano. Entre 2001 e 2005, por exemplo, o PIB cresceu abaixo de 3% como média anual, muito aquém das necessidades internas atuais de geração de trabalho e renda.

Os efeitos sociais que decorreram da ausência do crescimento econômico sustentado foram inquestionavelmente negativos. Não apenas ampliaram-se o desemprego e a precarização, em função da desconexão entre o aumento da População Economicamente Ativa e a baixa elevação

dos postos de trabalho, como o rendimento do trabalho perdeu participação relativa na renda nacional^{3,4}.

Exemplo disso ocorreu no período de 2001 a 2004, quando a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu 2,7% ao ano, enquanto o ritmo de abertura de novas vagas foi de 2,5% por ano (7,8% abaixo da expansão da PEA), em conformidade com o IBGE (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio). Como resultado, verificou-se a transformação média anual de cerca de 380 mil trabalhadores em novos desempregados no Brasil.

Frente à expansão de somente 1,4% ao ano do *per capita* do PIB, verificou-se também que, no mesmo período de tempo, o rendimento do trabalho por habitante aumentou, em média, apenas 0,8% ao ano. Em contrapartida, as demais formas de renda da propriedade (juros, lucros e aluguéis), cresceram, em média, 1,8% ao ano (2,25 vezes superior à evolução da renda do trabalho e 1,26 vez acima da expansão do PIB *per capita*), conforme permitem identificar as Contas Nacionais do IBGE.

Em síntese, percebe-se que o contexto macroeconômico desfavorável tornou-se um entrave ao necessário enfrentamento da enorme dívida social existente no país⁵. Não foi por outro motivo que a desigualdade da renda funcional permaneceu inalterada frente aos enormes diferenciais constatados entre as variações do rendimento do trabalho e das formas de renda da propriedade no país, mesmo que houvesse diminuição na desigualdade na distribuição pessoal da renda do trabalho.

Obstáculo da financeirização da riqueza

Após cinco décadas de contínua elevação sustentada da renda nacional (anos dourados do crescimento econômico entre as décadas de 1930 e 1970), o Brasil passou a perseguir uma já longa fase de semi-estagnação de sua renda por habitante. Entre 1980 e 2006, por exemplo, a renda *per capita* registrou variação média anual de apenas e tão somente 1%, enquanto no período de 1950 e 1980, por exemplo, cresceu ao ritmo de 5,6% ao ano, em média, em conformidade com as Contas Nacionais (IBGE).

Não obstante esse quadro geral de crise no padrão de acumulação de capital produtivo, o país avançou simultaneamente no ciclo de financeirização da riqueza, com transferência contínua do fluxo de renda gerada pela produção e traba-

lho para os ganhos financeiros apropriados por uma parcela ínfima da sociedade (cerca de 0,04% do total de famílias no Brasil). O descompasso entre a acumulação de capital produtivo e a acumulação de direitos sobre a nova riqueza improdutiva (acumulação financeira) revela o caráter do rentismo presente no atual ciclo econômico da financeirização que termina por obstaculizar qualquer possibilidade de implantação de um projeto nacional de desenvolvimento^{6,7,8}.

Em meio ao avanço do cosmopolitismo das classes endinheiradas, sobretudo a partir da liberalização da conta de capitais ocorrida em 1992, parte dos ricos abandonou o compromisso com a expansão produtiva, o que levou ao parasitismo e às ações anti-republicanas contaminadas pela improdutiva rentabilidade financeira. Dessa forma, fundamentou-se a reprodução de uma das mais graves crises de apartação social entre os novos proprietários da acumulação financeira e os velhos e novíssimos remediados da atual situação econômica nacional. Parece ser emblemático registrar que o avanço da riqueza financeirizada vem sendo acompanhado simultaneamente tanto pelo maior achatamento da renda dos trabalhadores como pela ampliação da quantidade de desempregados. Entre 1980 e 2005, por exemplo, o salário mínimo nacional perdeu 50,2% do seu poder de compra, enquanto o índice nacional de desemprego aberto foi multiplicado por 3,3 vezes, conforme indicam as pesquisas do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômico) e IBGE.

Não obstante o enorme custo social imposto pela perda de dinâmica da acumulação produtiva no Brasil, assiste-se também ao constante avanço do bloqueio à universalização das políticas de saúde, educação, habitação e saneamento, cultura, transporte, trabalho entre outras. Em contrapartida, o compromisso do Estado para com as classes endinheiradas parece permanecer praticamente inalterado, conforme a evolução da distribuição funcional da renda permite observar (Contas Nacionais do IBGE).

Desde 1990, por exemplo, a renda do trabalho perdeu cinco pontos percentuais em sua participação relativa na renda nacional, enquanto a renda do capital permaneceu relativamente estável. Simultaneamente, a participação dos tributos cresceu seis pontos percentuais, assim como o peso relativo dos gastos com juros subiu quatro pontos percentuais em relação à renda nacional, conforme dados do IBGE (Contas Nacionais). Em valores reais acumulados no ano 2004, a renda do trabalho perdeu o equivalente a 1,152

trilhão de reais, ao passo que os proprietários de títulos da dívida pública apropriaram-se do total de 841 bilhões de reais na forma de recebimento de juros. Frente a isso, não parece haver dúvidas que o principal sustentáculo do ciclo da financeirização de riqueza tem sido o Estado, quando adota um padrão de ajustamento nas finanças públicas que privilegia o atendimento das despesas financeiras.

Nos dias de hoje, o peso relativo da dívida líquida do setor público encontra-se abaixo de 50% do PIB, praticamente na mesma situação verificada na segunda metade da década de 1980. De lá para cá, verifica-se que somente no governo Collor (1990-1992), quando houve aprisionamento dos recursos financeiros e sua liberação a partir de tributação, houve sensivelmente redução no tamanho da dívida pública, enquanto nos governos Franco e Cardoso voltou a crescer substancialmente o endividamento do Estado.

Em virtude disso, cabe considerar a situação mais recente das contas públicas. Para isso, toma-se como referência o gasto social do governo federal.

Comportamento recente do gasto social do governo federal

Com base nos diversos tipos despesas que compõem a totalidade do gasto do governo federal, podem ser selecionadas aquelas que somente se encontram diretamente relacionadas à área social^{9,10}. A partir daí, o conjunto do gasto social do governo federal pode ser definido, contendo oito diferentes tipos de despesas.

Além disso, considera-se também o comportamento da inflação (IGP-DI) e da população com o objetivo de dimensionar o desempenho real e efetivo do gasto social por brasileiro. Dessa forma, tornou-se possível analisar o desempenho real e *per capita* do gasto social do governo federal no período recente.

De acordo com a Tabela 1, observa-se que o gasto social direto real e *per capita* do ano de 2005 foi 1,07% maior que o de 2004, embora ainda tenha sido 0,45% menor que o de 2002. Ademais, convém esclarecer que a despesa real e *per capita* com encargos da dívida pública cresceu 7,96% em 2005 (de R\$799,33 para 862,92). Ou seja, um crescimento anual de 7,4 vezes maior que a expansão do gasto social do governo federal.

Dos nove tipos de despesas que compõem o total do gasto social, cinco apresentaram redução e quatro, elevação no ano de 2005. As despesas que decresceram em termos reais e *per capita* no ano passado foram: educação e cultura (-0,98%), habitação e saneamento (-3,63%), organização agrária (-3,56%), benefícios ao servidor (-3,57%) e Sistema "S" (-3,63%). Já os gastos que aumentaram em termos reais e *per capita* em 2005 foram: previdência social (1,18%), assistência social (1,70%), saúde (1,22%) e proteção ao trabalhador (4,86%).

Quando se compara o gasto social médio real *per capita* do governo federal do período 2003/05 com o de 2001/02, registra-se uma queda de 2,73%. Dos nove componentes do gasto social total, somente a assistência social apresentou elevação real *per capita* (11,11%), enquanto a despesa com habitação e saneamento registrou a maior queda (-44,03%), seguida do sistema "S"

Tabela 1. Brasil: Gasto social do governo federal anual por habitante e em valor real de janeiro de 2006 (em R\$).

Itens	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto social direto	1.521,52	1.546,02	1.414,15	1.522,68	1.539,03
Previdência social	996,01	1.030,30	962,76	1.021,73	1.033,80
Assistência social	83,10	89,28	85,23	100,19	101,89
Saúde	207,16	209,11	178,87	198,18	200,60
Educação e cultura	87,78	78,89	75,76	81,47	80,67
Habitação e saneamento	18,73	9,40	6,31	8,81	8,49
Organização agrária	12,87	12,92	8,42	14,31	13,80
Proteção do trabalhador	67,88	69,31	61,03	62,76	65,81
Benefícios ao servidor	22,24	18,80	16,83	16,51	15,92
Sistema "S"	25,75	27,02	18,94	18,72	18,04

Fonte: MF/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV) (Elaboração própria).

(-29,61%), dos benefícios ao servidor (-19,98%), da proteção ao trabalhador (-7,86%) e da saúde (-7,49%).

Por outro lado, observam-se distintos comportamentos em relação ao conjunto das despesas públicas durante o mesmo período de tempo em que houve uma leve redução do gasto social. Percebe-se que a diminuição real e *per capita* do gasto social não foi o principal mecanismo de ajuste das finanças públicas no período recente, uma vez que os investimentos do governo federal registraram queda de quase 40% em termos reais e *per capita*.

Também a despesa real e *per capita* dos encargos da dívida pública sofreu redução estimada em praticamente 13% na comparação do período de 2003/2005 com o de 2001/2002. Somente os investimentos do conjunto das empresas estatais aumentaram em 5,2% no mesmo período de tempo, conforme permite observar a Tabela 3.

Se considerar ainda a evolução de cada uma das despesas selecionadas ao longo dos últimos cinco anos, verificam-se situações variadas no comportamento anual. Salvo o ano de 2003, em que o gasto social sofreu uma importante queda em termos reais e *per capita*, nota-se que nos anos de 2002, 2004 e 2005, a despesa com a área social permaneceu levemente acima de 2001.

Já no caso dos encargos da dívida pública, percebe-se que somente em 2002 eles chegaram a ser superiores aos do ano de 2001. Para os demais anos observados, houve queda importante, ainda que em 2005 tenha voltado a crescer em relação ao ano de 2004.

Por fim, em relação aos investimentos, registram-se movimentos distintos entre aqueles realizados pelas empresas estatais e os do governo federal. No caso das empresas estatais, houve crescimento quase que contínuo desde 2001, salvo o ano de 2003, enquanto os investimentos do

Tabela 2. Brasil: Gasto social do governo federal por habitante e em valor real de janeiro de 2006 (média em R\$ entre 2001/2002 e 2003/2005).

Itens	2001/02	2003/05	Varição 2001/05
Gasto social direto	1.533,77	1.491,95	-2,73
Previdência social	1.013,15	1.006,10	-0,70
Assistência social	86,19	95,77	11,11
Saúde	208,13	192,55	-7,49
Educação e cultura	83,83	79,30	-5,40
Habitação e saneamento	14,06	7,87	-44,03
Organização agrária	12,89	12,18	-5,51
Proteção do trabalhador	68,59	63,20	-7,86
Benefícios ao servidor	20,52	16,42	-19,98
- Sistema "S"	26,38	18,57	-29,61

Fonte: MF/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV) (Elaboração própria).

Tabela 3. Brasil: Gasto social do governo federal, encargos da dívida pública e investimentos do governo federal e das empresas estatais por habitante e em valor real de janeiro de 2006 (média em R\$ entre 2001/2002 e 2003/2005).

Itens	2001/02	2003/05	Varição em %
Gasto social direto	1.533,77	1.491,95	-2,73
Encargos da dívida pública	1.012,50	880,97	-12,99
Investimento do governo federal	115,45	68,98	-39,73
Investimento das empresas estatais	124,31	130,77	5,20

Fonte: MF/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV) (Elaboração própria).

governo federal apresentaram queda entre 2002 e 2003. Nos anos de 2004 e 2005, os investimentos reais e *per capita* voltaram a aumentar, porém encontram-se ainda no patamar equivalente a 2/3 dos realizados em 2001.

Padrão de ajuste nas finanças públicas

A partir da década de 1980, verifica-se com maior precisão a adoção por parte dos diversos governos de um conjunto de iniciativas voltadas ao ajustamento das finanças públicas. Na maior parte das vezes, as medidas implementadas direcionaram-se ao apoio das classes endinheiradas na apropriação sustentada dos direitos sobre a riqueza financeirizada.

Em síntese, o padrão de ajuste das finanças públicas constituiu-se no conjunto de cinco medidas centrais, conforme apresentado a seguir. Na maior parte das vezes, as tentativas de ajustamento fiscal geraram, por conseqüência, o desajuste social, com cortes e desvinculação de recursos nas áreas sociais.

Contingenciamento na liberalização dos recursos para a área social

Especialmente durante o período de alta inflação, a utilização do mecanismo de postergação da liberalização orçamentária, sobretudo na área social, correspondeu à redução do valor real do gasto público. Assim, o recurso nominal estabelecido no orçamento, ao ser liberado, geralmente no final do ano fiscal, correspondia ao corte de 30 a 60% do seu valor real.

A partir de 1994, com a estabilização monetária, o contingenciamento de recursos continuou a ser adotado muito mais como medida de gerenciamento orçamentário. Uma vez atendido o compromisso com as metas fiscais, além das chamadas despesas não comprimíveis, como pagamento de juros, a parte restante dos recursos públicos era direcionada às demais áreas do setor público.

Privatização do setor público e corte do gasto público

A venda do patrimônio estatal e o corte do gasto público também se destacam como uma das principais medidas do padrão de ajuste fiscal adotado ao longo da década de 1990. A privatização tornou possível a obtenção de receitas extra-orçamentárias, bem como viabilizou a redu-

ção das transferências orçamentárias para algumas empresas públicas.

Durante a década de 1990, por exemplo, 166 empresas foram privatizadas, gerando uma receita extra estimada em 100 bilhões de dólares (cerca de 17% do PIB de 2004). A maior parte desse recurso arrecadado terminou sendo utilizada como pagamento da dívida pública aos titulares dos direitos da riqueza financeirizada.

Ademais da privatização do setor público, assistiu-se simultaneamente ao movimento de redução relativa do gasto orçamentário. Uma das principais contenções orçamentárias diz respeito à diminuição nos investimentos públicos, que se tornou residual na administração pública.

Descentralização do gasto federal e reconcentração da receita na União

A Constituição Federal de 1988 determinou que a receita e parte das despesas públicas, como educação e saúde, por exemplo, deveriam ser descentralizadas no Brasil. A partir disso, o gasto público federal passou a ser descentralizado para estados e municípios.

A atual composição do gasto total na saúde é um bom exemplo disso. No ano de 2004, a União respondeu por 49,4% do gasto nacional com saúde (24,8% pelos estados e 25,6% pelos municípios), enquanto em 1994 era responsável por 60,7% do total (22,1% pelos estados e 17,2% pelos municípios).

A transferência de 11,3 pontos percentuais do gasto nacional da saúde da União para estados e municípios não foi acompanhada, no mesmo ritmo e sentido, da descentralização da receita pública. No ano de 2004, por exemplo, 60,1% da receita fiscal disponível pertenceram à União (24,3% nos estados e 15,6% nos municípios), enquanto em 1995 ela absorvia 56,2% do total (27,2% pelos estados e 16,6% pelos municípios).

Transferir parte das despesas da União para estados e municípios sem a conseqüente descentralização da receita fiscal disponível mostra ser mais uma medida do padrão de ajuste fiscal das finanças públicas. Diante da ampliação da despesa sem contrapartida da receita fiscal disponível, a descentralização da área social terminou por ocorrer acompanhada, muitas vezes, da degradação da oferta de bens e serviços públicos.

Elevação da carga tributária

O aumento da tributação constitui uma das principais medidas do padrão de ajuste das fi-

nanças públicas. Durante a década de 1980, por exemplo, o total da arrecadação tributária representava cerca de 22% de todo o Produto Interno Bruto.

Nos anos 90, a carga tributária em relação ao PIB passou a ser de 27,8%. Em 2004, a carga tributária bruta correspondeu a 34,1% do PIB. Em duas décadas, a carga tributária bruta subiu cerca de doze pontos percentuais.

Como a base da tributação é de natureza regressiva no Brasil, pois se assenta no imposto indireto, pode-se concluir que o adicional de arrecadação pública concentrou-se justamente na parcela mais pobre da população. Mesmo pagando mais impostos, os bens e serviços públicos não foram universalizados, nem mesmo corresponderam à elevação generalizada de sua qualidade, uma vez que o adicional de recursos dirigiu-se, na maioria das vezes, ao atendimento dos compromissos do Estado para com os detentores dos direitos sobre a riqueza financeirizada.

Desvinculação de receitas públicas

Desde a implantação do Plano Real que o governo federal pratica a desvinculação de receitas como elemento fundamental de ajuste nas finanças públicas (Fundo Social de Emergência, em 1994, Fundo de Estabilização Fiscal, em 1996, e Desvinculação de Receita da União em 1999). Com isso, 20% das receitas vinculadas ao gasto social têm sido contingenciadas para uso diverso.

Na maior parte das vezes, o recurso social desviado serve para sustentar o superávit fiscal capaz de atender parcela significativa dos gastos com o pagamento com juros da dívida pública. Em 2004, por exemplo, estima-se que a carga tributária social do governo federal (impostos vinculados ao gasto social) tenha representado 15,9% do PIB, enquanto em 1995 era de 11,3% do PIB.

No mesmo período de tempo, o gasto social federal passou de 10,9%, em 1995, para cerca de 13,5% do PIB. Por conta disso, a arrecadação social aumentou 40,7%, enquanto a despesa social subiu 23,8%, o que possibilitou a elevação do superávit primário social do governo federal de 0,4% do PIB, em 1995, para 2,4% do PIB, em 2004.

Em síntese, o superávit primário social federal representou 33,1% do total de 128,3 bilhões de reais (7,26% do PIB) comprometidos com o pagamento de juros da dívida pública do ano de 2004. Nove anos antes, em 1995, o superávit primário social federal equivalia a somente 5,3% do total dos juros pagos pelo setor público no Brasil.

Gasto social e emprego

De uma maneira geral, o nível geral de emprego numa economia de mercado encontra-se diretamente vinculado ao comportamento do investimento do setor privado e dos dispêndios do governo^{11,12}. No caso da economia brasileira, observa-se que entre 1995 e 2004 o total de ocupados em relação à população em idade ativa (mais de 10 anos de idade) aumentou 1,7%, em conformidade com o IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios¹³).

Com isso, o nível geral de emprego passou de 56,3% da população em idade ativa, em 1995, para 57,3%, em 2004. Em termos de ocupações totais, houve a geração de 13,3 milhões de novos postos de trabalho no mesmo período de tempo, com crescimento acumulado de 18,9% ou de 1,94% como média anual.

Ainda para o mesmo período de tempo, nota-se que a taxa de investimento total (Formação Bruta de Capital Fixo) caiu 7,7%, enquanto o gasto social do governo federal aumentou 34,3%. Tendo em vista o comportamento tão discrepante entre investimentos e gasto social, pode-se compreender que a elevação do nível geral de emprego dependeu significativamente do aumento nas despesas com saúde, educação, habitação, previdência e assistência social, trabalho, entre outras.

Para se ter uma idéia acerca da importância do gasto social na determinação do volume recente dos ocupados urbanos no Brasil, basta mencionar que, entre os anos de 2003 e 2004, 33,9% do total do emprego urbano aberto no Brasil foram determinados fundamentalmente pelo gasto social. Entre os anos de 1995/96, somente 18,1% do total do emprego urbano gerado dependiam do gasto social.

Em resumo, pode-se concluir que atualmente há a cada grupo de 100 postos de trabalhos abertos no setor urbano, 34 dependentes diretamente do gasto social, enquanto na metade da década de 1990 eram somente 18 a cada grupo de 100 novas vagas geradas. Sem a elevação do gasto social, a taxa de desemprego de 9,03% (8,2 milhões de desempregados) registrada em 2004 (IBGE-PNAD) poderia ter alcançado 11,4% (10,4 milhões de desempregados) da População Economicamente Ativa. Ou seja, 2,2 milhões de desempregados a mais no país.

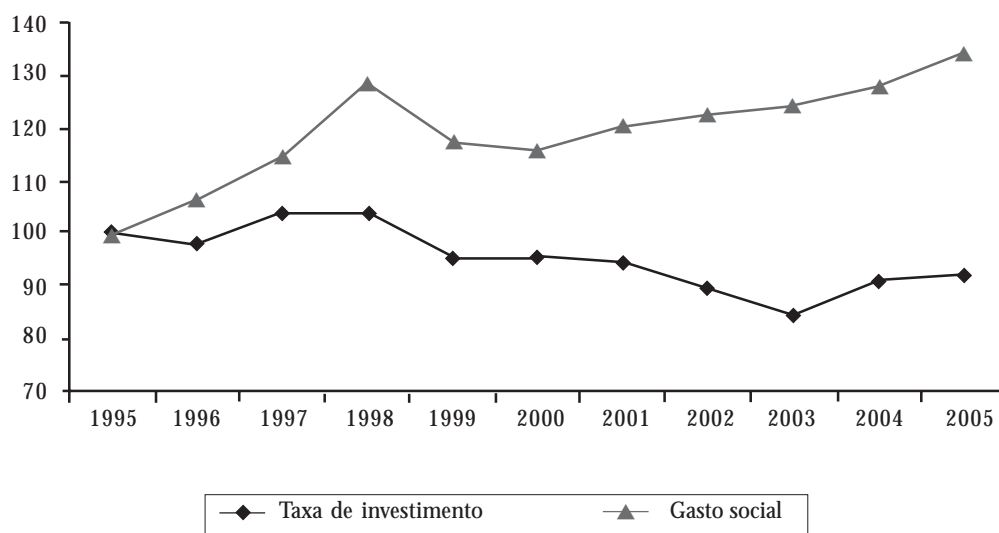
Em contraposição, percebem-se como os recursos comprometidos com o pagamento da dívida pública terminam sendo improdutivos do ponto de vista da geração dos postos de trabalho. Em 2005, por exemplo, a despesa com en-

cargos da dívida pública de R\$157 bilhões (8,1% do Produto Interno Bruto) significou a contenção de 521 mil postos de trabalho que poderiam ter sido abertos em todo o país, caso fosse aplicada na área social.

Gasto social e desigualdade da renda do trabalho

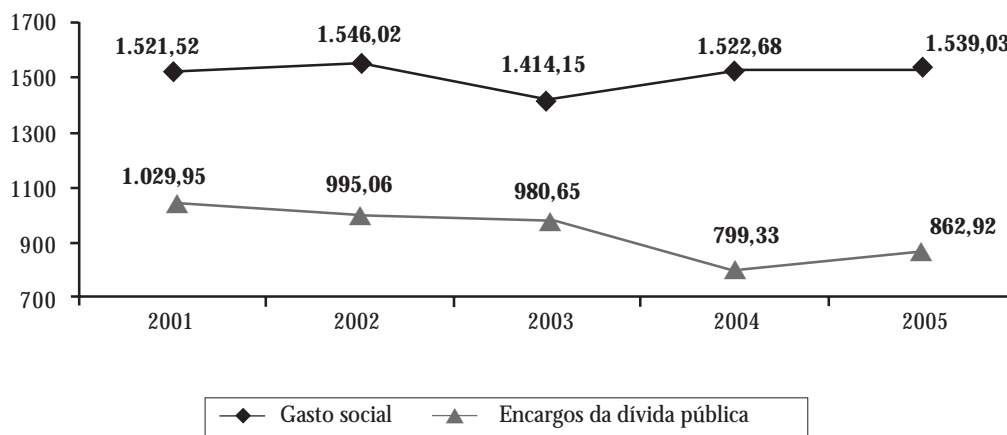
Para analisar a situação da desigualdade, considera-se o Índice de Gini, por ser responsável por

Gráfico 1. Brasil: Índice de evolução do gasto social do governo federal e da taxa de investimentos em relação ao PIB (2001 = 100,0).



Fonte: IBGE/BC/MF/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV) (Elaboração própria).

Gráfico 2. Brasil: Gasto social do governo federal e despesas com encargos da dívida pública real *per capita* (em R\$).



Fonte: MF/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV) (Elaboração própria).

medir a distância no interior da distribuição pessoal da renda do trabalho de todas as pessoas com mais de 10 anos, ocupadas e com rendimento. Entre 1995 e 2004, por exemplo, o Índice de Gini passou de 0,585 para 0,547, acumulando uma queda de 6,5%, em conformidade com o IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

Simultaneamente, a renda dos ocupados registrou uma diminuição ainda maior (-18,8%), enquanto o salário mínimo aumentou o seu poder aquisitivo em 29,8%. Quando o rendimento dos ocupados perde poder de compra e o piso de ingresso no mercado de trabalho aumenta, conforme verificado entre 1995 e 2004, o resultado tende a ser a redução da desigualdade entre os ocupados com renda do trabalho.

Ademais, cabe destacar que a elevação do gasto social, seja na ampliação do contingente de ocupados, seja na contenção da oferta de mão-de-obra, que anteriormente dependia do mercado para sobreviver, como nos casos da previdência e assistência social, também contribuiu decisivamente para a redução da desigualdade da renda do trabalho. Com efeito, sem o adicional de 1/3 na geração anual de postos de traba-

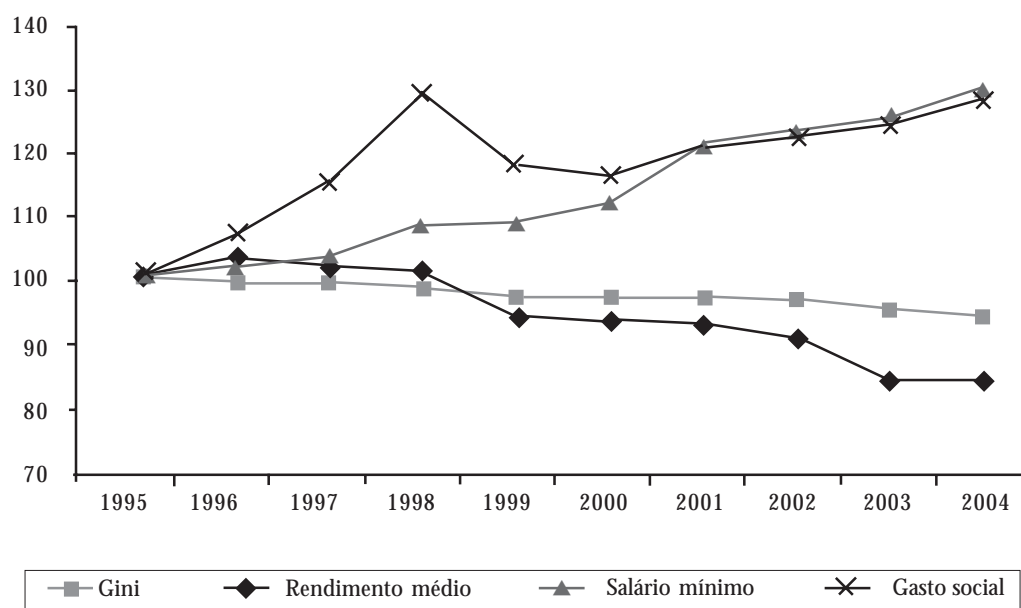
lho, bem como o pagamento de benefícios vinculados ao aumento do poder de compra do salário mínimo (previdência e assistência social) pelo gasto social, a desigualdade de renda dificilmente teria sido reduzida.

Em resumo, estima-se que 87% da queda verificada entre 1995 e 2004 no índice de Gini (6,5%) podem ser explicados pela contribuição conjunta do aumento do gasto social e do salário mínimo. Individualmente, o salário mínimo respondeu por 51,4% da redução na desigualdade da renda do trabalho no mesmo período de tempo, enquanto o gasto social contribuiu com 48,6%.

Salário mínimo e ocupação

Nos últimos vinte e cinco anos, o salário mínimo apresentou dois comportamentos distintos em relação à desigualdade da renda do trabalho. Entre 1986 e 1993, por exemplo, a evolução do salário mínimo registrou uma fase de baixa no poder de compra do mínimo nacional, enquanto a partir de 1995 houve a recuperação do valor real do salário mínimo nacional.

Gráfico 3. Brasil: Índice de evolução do rendimento médio dos ocupados, do salário mínimo, do gasto social do governo federal e da taxa de investimentos em relação ao PIB (2001 = 100,0).



Fonte: IBGE/MTE/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV) (Elaboração própria).

Nos anos de 1986 e 1993, por exemplo, o valor salário mínimo perdeu 36,2% do seu poder aquisitivo. Nesse mesmo período de tempo, o rendimento médio real de todos os ocupados com renda também registrou queda de 30,6%, em conformidade com o indicador de inflação do IBGE (IPCA).

Considerando-se que o rendimento médio do terceiro decil da escala de distribuição da parcela salarial dos ocupados com renda guarda maior relação com o comportamento do salário mínimo, pois geralmente apresenta-se próximo ao dos ocupados de salário de base, decidiu-se, então, acompanhar a sua evolução no tempo. Entre 1986 e 1993, por exemplo, o rendimento médio real do terceiro decil da distribuição da parcela salarial caiu 24,2%.

A menor queda do rendimento médio do terceiro decil da escala de distribuição da renda do trabalho em relação ao comportamento do salário mínimo pode estar relacionada à capacidade relativa de proteção dos ocupados de salário de base que sindicatos e justiça trabalhista possuem ante a queda geral das remunerações.

Inegavelmente, ganharam importância, nesse sentido, os acordos e convenções coletivas de trabalho e os dissídios trabalhistas, especialmente aqueles relacionados aos reajustes dos pisos salariais. Estes, por sua vez, tendem a sofrer majo-

rações acima do índice de correção geral dos salários das categorias de trabalhadores organizados, o que contribui para evitar maiores prejuízos do que aqueles ocorridos no salário mínimo nacional.

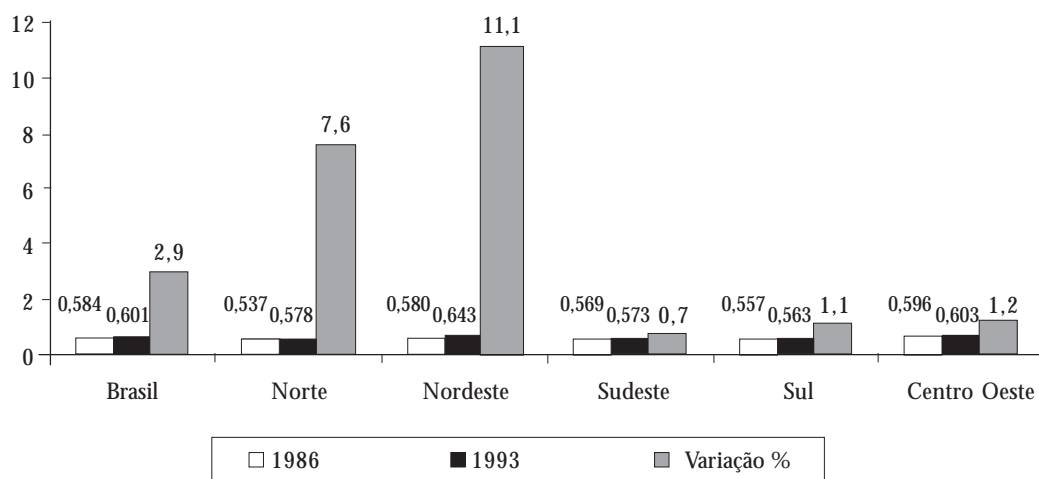
Apesar disso, a desigualdade de remuneração entre o maior e menor rendimento dos ocupados aumentou 54,8%. Em 1993, a desigualdade entre as pontas da hierarquia salarial era de 226,1 vezes, enquanto em 1986 foi de 146,1 vezes¹⁴.

No mesmo sentido da abertura do leque salarial, notou-se o comportamento do Índice de Gini. Entre 1986 e 1993, o Índice de Gini cresceu 2,9%, passando de 0,584 para 0,601. As regiões Norte e Nordeste do Brasil foram as que mais contribuíram para o aumento do índice de Gini, ao contrário da região Sudeste.

Já no período de 1995 a 2003, o valor do salário mínimo acumulou uma recuperação de 22,4% no seu poder aquisitivo. Nesse mesmo período de tempo, o rendimento médio real de todos os ocupados com renda apresentou movimento inverso, com queda de 16,5%.

Se considerado tão somente o rendimento médio real do terceiro decil da distribuição da parcela salarial dos ocupados com renda, pode-se observar um aumento de 17,3%. Isso, talvez, possa ser explicado justamente por sua relação direta com o comportamento do salário míni-

Gráfico 4. Brasil: Evolução da desigualdade de renda dos ocupados com rendimento (Índice de Gini) entre 1986 e 1993.



mo, o que permitiu distinguir a evolução do seu poder aquisitivo da situação mais geral dos demais rendimentos dos ocupados.

Não obstante o papel significativo dos acordos e convenções coletivas de trabalho, bem como dos dissídios trabalhistas na fixação dos reajustes dos pisos salariais, percebe-se que a elevação do salário mínimo repercute positivamente no melhor comportamento da remuneração dos trabalhadores de salário de base. Mesmo com queda no rendimento médio dos ocupados entre 1995 e 2003, pode-se observar que o valor da remuneração dos trabalhadores de salário de base aumentou em termos reais.

Por conseqüência, a desigualdade de remuneração entre o maior e menor rendimento dos ocupados foi reduzida em 5,5%. No ano de 2003, a desigualdade entre as pontas da hierarquia salarial foi de 127,8 vezes, enquanto em 1995 era de 135,3 vezes.

Diante da redução no leque salarial, houve também importante queda no Índice de Gini. Para o mesmo período de tempo, o Índice de Gini diminuiu 5,2%, de 0,585 para 0,555. A região Sudeste foi a que menos contribuiu para a queda do Índice de Gini no Brasil.

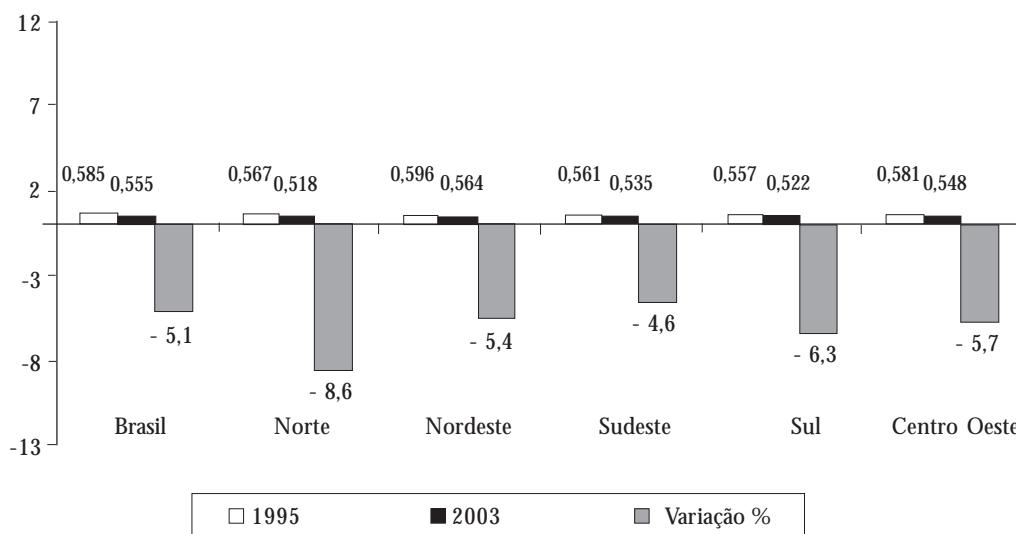
Programas de garantia de renda e situação da pobreza absoluta

Apesar do rebaixamento da parcela salarial em relação ao total da renda nacional durante as últimas duas décadas, assistiu-se ao contramovimento de ampliação das medidas públicas de transferência de renda. A Constituição Federal de 1988 foi peça fundamental para a ampliação dos recursos públicos na área social, responsável pelo financiamento dos programas de garantia de renda.

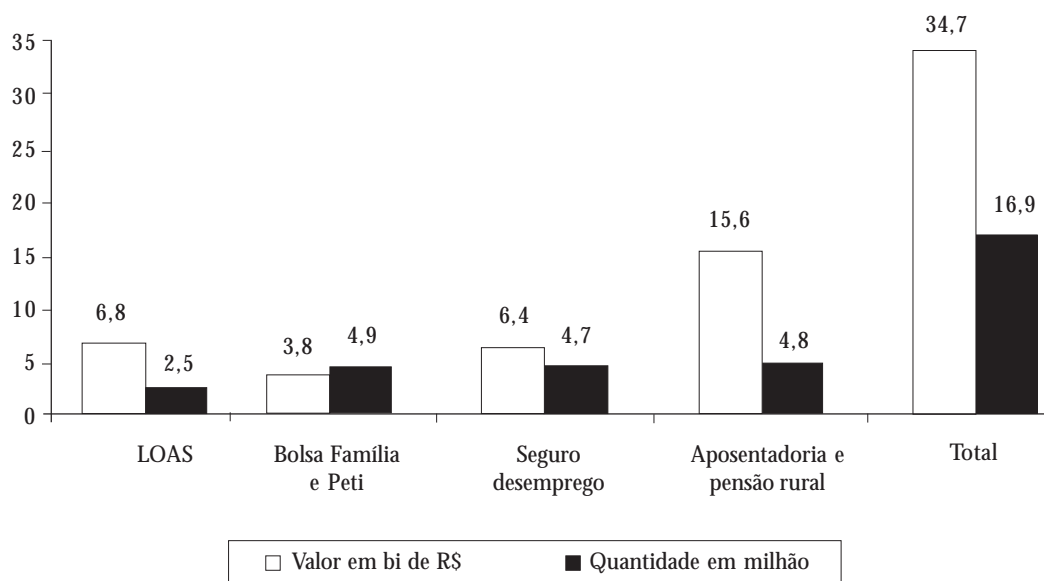
Na maior parte das vezes, o valor do benefício social pago ou o critério de elegibilidade do programa social tende a se encontrar associado ao valor do salário mínimo nacional. O conjunto dos programas de garantia de renda envolveu a quantia dotada de 34,7 bilhões de reais para o ano de 2004.

Quando considerada a quantidade de 16,9 milhões benefícios pagos, chega-se ao valor médio mensal de R\$171,11 na forma de recursos públicos. Em resumo, os quase 17 milhões de benefícios de renda transferidos para uma parcela significativa de pessoas não ocupadas, que equivalem à cerca de 2/3 do valor do salário mínimo nacional.

Gráfico 5. Brasil: Evolução da desigualdade de renda dos ocupados com rendimento (Índice de Gini) entre 1995 e 2003.



Fonte: FIBGE (Elaboração própria a partir da PNAD ajustada).

Gráfico 6. Brasil: dotação orçamentária dos programas de garantia de renda em 2004 (em bilhões de reais).

Fonte: IPEA, 2004.

No âmbito da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), há a garantia de um salário mínimo mensal para pessoas portadoras de deficiências e ou mais de 65 anos de idade, desde que possuam renda mensal *per capita* familiar abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Para trabalhadores rurais, há aposentadoria por idade ou invalidez, especialmente para aqueles que não contribuíram anteriormente, cujo valor mensal é de um salário mínimo.

Também para trabalhadores desempregados e com passado recente de assalariamento formal, há o seguro desemprego que garante o menor valor equivalente ao salário mínimo nacional. Por fim, às famílias de extrema pobreza e às crianças e adolescentes submetidas ao trabalho, há os programas Bolsa Família e de Erradicação do Trabalho Infantil que transferem mensalmente valores bem abaixo do salário mínimo (limite máximo de 36% do valor do mínimo mensal).

Considerações finais

De acordo com as páginas anteriores, percebe-se que o Brasil registrou um comportamento paradoxal em relação ao decréscimo da participação do rendimento do trabalho na renda nacional e

a diminuição da desigualdade no interior da renda do trabalho.

Ainda que nos últimos cinco anos o comportamento real e *per capita* do gasto social tenha se mantido relativamente estabilizado, deve-se considerar a sua contribuição tanto na geração de quase 34% dos postos de trabalho urbanos como na redução do Índice de Gini (42% da queda de 6,5% entre 1995 a 2004). Da mesma forma, o pagamento de maior valor do salário mínimo, especialmente aos beneficiados pela política social, permitiu que o rendimento da população mais pobre fosse protegido, mesmo quando a renda média dos ocupados perde poder aquisitivo.

Os efeitos do gasto social não são ainda maiores porque há uma restrição importante que deriva do pagamento dos encargos da dívida pública, equivalente, em 2005, a 56% de todo o volume de recursos comprometidos com a área social do governo federal. Além de improdutivas, as despesas financeiras deprimem a geração do emprego (perda de 521 mil novas vagas em 2005) e contribuem para a maior transferência de renda aos segmentos mais ricos da população.

Apesar disso, estimou-se – em 2004 – que cerca de 16,9 milhões de pessoas não ocupadas foram atendidas por algum tipo de benefício de complementação de renda (seguro desemprego,

bolsa família, PETI, aposentadoria rural ou LOAS), cujo montante de recursos públicos correspondeu a 34,7 bilhões de reais (13,7% da perda relativa estimada anualmente em 253 bilhões de reais da parcela salarial entre 1980 e 2004). Em resumo, a ação das políticas públicas adotadas com a Constituição Federal de 1988 é necessária na luta contra a pobreza, porém insuficiente, até o presente momento, para compensar o movimento mais geral de esvaziamento da renda do trabalho a que o Brasil encontra-se submetido desde o abandono do ciclo de industrialização nacional, em 1980.

No entanto, se considerado ainda que um total de 22,5 milhões de trabalhadores ocupados e com rendimento de até um salário mínimo mensal absorve quase 42 bilhões de reais, percebe-se o peso relativo dos recursos envolvidos pelas políticas públicas de combate à pobreza. Cada vez mais, o fato de o trabalhador ocupado possuir um contrato formal e receber o salário mínimo não indica, necessariamente, condição de vida superior à linha de pobreza.

Mesmo num contexto desfavorável, o salário mínimo tendeu a apresentar impactos im-

portantes na redução do leque salarial e na desigualdade geral de renda dos ocupados, justamente durante o ciclo de elevação do seu poder aquisitivo, ocorrido a partir de 1995. Já no ciclo de redução no seu valor real, aumentou a desigualdade de renda dos ocupados, assim como foi ampliada o leque salarial entre os anos de 1986 e 1993.

Ainda no que concerne ao salário mínimo nacional, verifica-se um papel extremamente sensível ao rendimento médio real do terceiro decil da distribuição da renda dos ocupados no Brasil. Por encontrarem-se nesse decil da distribuição de renda os trabalhadores de salário de base, verificou-se que de acordo com o comportamento do salário mínimo há melhoras ou pioras no seu valor real.

Já em relação ao primeiro e segundo decil da distribuição da renda do trabalho, constata-se que a ação dos programas de transferência de renda terminou por proteger os segmentos mais pauperizados do país. Sem a garantia do gasto social, acompanhada da recuperação do poder de compra do salário mínimo e da implementação de programas de transferência de renda, a desigualdade dificilmente teria regredido.

Referências

1. Mercadante A. *O Brasil pós-Real*. Campinas: Editora da Unicamp; 1997.
2. Pinto M, Biasoto Jr. G. *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp; 2006.
3. Pochmann M. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: Silva M, Yazbek M, organizadoras. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; 2007. p. 10-27.
4. Guimarães N, Hirata H. *Desemprego*. São Paulo: Editora Senac; 2006.
5. Campos A. *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez; 2003.
6. Belluzzo L. Dinheiro e as transformações da riqueza. In: Tavares M, Fiori J, organizadores. *Poder e dinheiro*. 2ª edição. Petrópolis: Vozes; 1997.
7. Campos A. *Os ricos no Brasil*. São Paulo: Cortez; 2004.
8. Braga J. O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: Tavares M, Fiori J, organizadores. *Poder e dinheiro*. 2ª edição. Petrópolis: Vozes; 1997.
9. Fagnani E. Política social e pactos conservadores no Brasil. *Economia e Sociedade* 1997; 8:183-238.
10. Mestriner M. *O Estado entre a filantropia e assistência social*. São Paulo: Cortez; 2001.
11. Kalecki M. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Hucitec; 1980.
12. Keynes J. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas; 1982.
13. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. São Paulo: Fundação Seade; 2004.
14. DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE; 2001.

Artigo apresentado em 06/12/2006
Aprovado em 02/03/2007

