

Universidade Estadual de Campinas
Instituto de Economia



**Impactos da Política Econômica no Combate à Pobreza no
Governo Lula (2003-2010)**

Renato César Martins Pinto

Campinas, 2012

Impactos da Política Econômica no Combate à Pobreza no Governo Lula (2003-2010)

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Graduação do Instituto
de Economia da Universidade Estadual
de Campinas para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas, sob
orientação do Prof. Dr. Eduardo
Fagnani.

Campinas, 2012

Agradecimentos

Aos meus pais - Jarbas e Márcia - e irmãos - Danielle e Eduardo – que, graças a seus apoios e incentivos, tornaram possível a realização do sonho da graduação. A todo corpo docente do IE pelos conhecimentos a mim passados, em especial, ao professor Fagnani pela orientação no projeto. Fica também minha uma lembrança póstuma ao meu avô, Alexandre Pinto, pelos valores e ensinamento a mim herdados.

Campinas, 2012

PINTO, Renato. **Impactos da Política Econômica no Combate à Pobreza no Governo Lula (2003-2010)** 2012 53p. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

RESUMO

Análise acerca da política econômica no durante o Governo Lula e como esta, juntamente com programas políticos de transferência de renda e melhorias no mercado de trabalho, ajudaram a atenuar o índice de pobreza e promoveram uma melhoria na distribuição de renda. A segregação social sempre foi uma questão presente no Brasil. Desde sua formação até os dias atuais, a desigualdade entre as classes sociais se manifestou intensamente. Nos últimos anos, período referente ao governo Lula, o combate à pobreza fez parte da agenda do governo. Por isso, iremos analisar quais foram as estratégias adotadas pelo Estado para promover a integração social das camadas mais baixas da sociedade e de que forma a disparidade censitária existente no Brasil vem sendo atenuada nestes últimos anos.

ABSTRACT

Analysis about economic policy during the Lula Government and how this, along with political programs to transfer income and improvements in the labor market, helped to mitigate the poverty rate and promoted an improvement in income distribution. The social segregation has always been a presence in Brazil. Since its formation to the present day, inequality between social classes manifested itself intensely. In recent years, the period for the Lula administration, the fight against poverty was part of the government's agenda. Therefore, we will analyze what were the strategies adopted by the state to promote the social integration of the lower strata of society and how the disparity existing census in Brazil has been mitigated in recent years.

PALAVRAS CHAVES: Governo Lula; Crescimento econômico; Emprego formal; Programa Bolsa Família; Pronaf; BPC; Previdência Social; Políticas Universais; Políticas Sociais; Pobreza.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de pessoas pobres e extremamente pobres (2003-2009).....pg 16

Tabela 2 - PIB a preços correntes, a preços de 2011 e variação anual e acumulada entre 2002 e 2010.....pg 17

Tabela 3 – População em idade ativa, População economicamente ativa, Pessoas Ocupadas, Pessoas Desocupadas e Taxa de Desemprego (2002-2009; 2011).....pg 20

Tabela 4 – Criação e estoques de empregos formais no Brasil (2003 – 2010).....pg 21

Tabela 5 – Rendimento médio dos trabalhos, Rendimento médio do trabalho principal e Rendimento médio domiciliar per capita (2002-2009) a R\$ de outubro de 2009.....pg 24

Tabela 6 – Reajuste do salário mínimo entre 2003 e 2010.....pg 27

Tabela 7 – Poder de compra do salário mínimo em termos de cestas básicas (DIEESE) entre 1999 e 2010.....pg 29

Tabela 8 – PIB nominal x Volume de recursos dispendidos no BPF.....pg 43

Tabela 9 – Pronaf: Evolução do número de contratos e do volume de operações (2002-2010).....pg 47

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das taxas de pobreza e extrema pobreza entre 1995 e 2009pg 1

Gráfico 2 – Variação percentual do estoque de emprego formal e do PIB (2003 - 2010).....pg 22

Gráfico 3 – Variação acumulada da Renda média domiciliar per capita entre 2003 e 2009 em R\$ de outubro de 2009pg 25

Gráfico 4 – Cobertura Previdenciária Direta ou Indireta e Contribuintes da Previdência Social.de 1992 até 2009.....pg 35

Gráfico 5 – Evolução de benefícios emitidos pelo BPC entre 1996 e 2010.....pg 38

Gráfico 6 – Números de famílias pleiteadas com o Bolsa Família e pagamento de benefícios de 2003 até 2010.....pg 42

SUMÁRIO

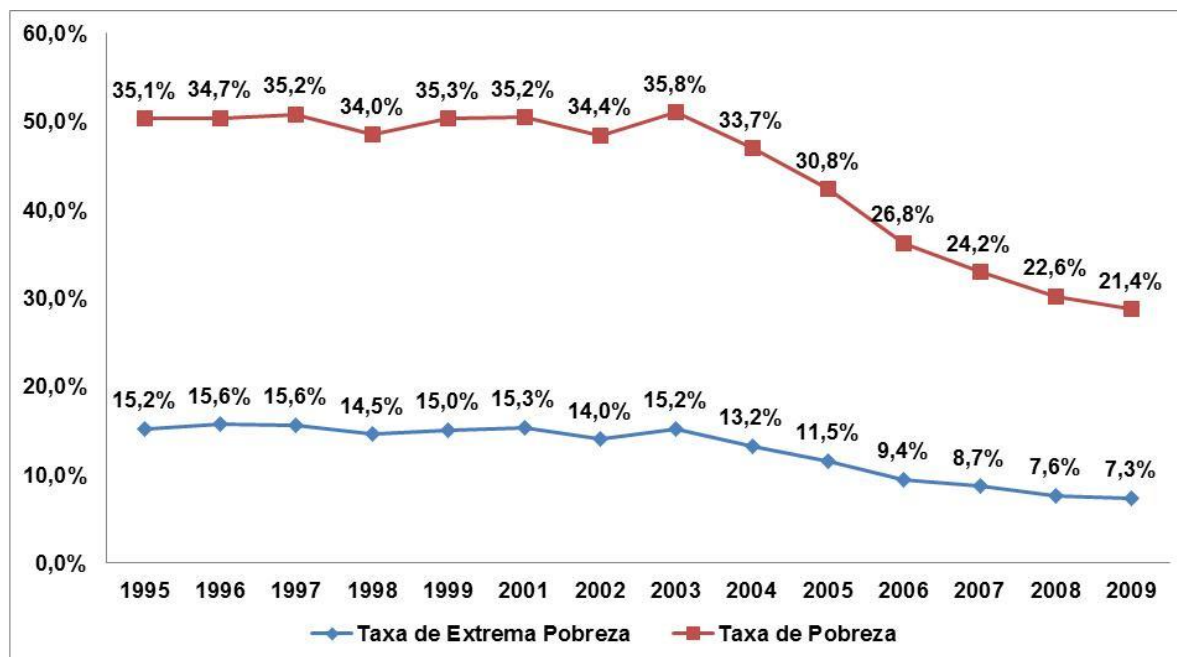
Introdução.....	pg 1
Capítulo 1 – Política Econômica durante o Governo Lula (2003-2010)	pg 4
Capítulo 2 – Impactos do Crescimento Econômico no Mercado de Trabalho, Política de Valorização do Salário Mínimo e a Expansão das Políticas Universais.....	pg 18
2.1 - Impactos do Crescimento Econômico no Mercado de Trabalho...	pg 18
2.2 – A Expansão das Políticas Universais.....	pg 30
Capítulo 3 – Programas de Transferência de Renda e Desenvolvimento Rural no Combate à Pobreza	pg 40
Conclusão.....	pg 50
Referências Bibliográficas	pg 52

INTRODUÇÃO

Segundo o Artigo 3º da Constituição de 1988, “*Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I) constituir uma livre, justa e solidária; II) garantir o desenvolvimento nacional; III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais; IV) e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*” A Constituição também estabelece um salário mínimo nacional e unificado, definido por lei e capaz de atender as necessidades vitais dos trabalhadores, de acordo com o Artigo 70. Proteção ao trabalhador desempregado, um sistema gratuito e universal de saúde também são garantidas pela Constituição.

Desse modo, percebe-se que a constituição nos garante um Estado Democrático de Direito e a instituição de um sistema de proteção social. No entanto, não conseguimos ainda promover uma estratégia macroeconômica voltada ao crescimento com distribuição de renda. Isto vem sendo atenuado. Ainda que esteja longe do ideal, percebemos no gráfico 1, que, a partir de 2004, ocorre uma inflexão das taxas de pobreza e pobreza extrema no Brasil.

Gráfico 1 – Evolução das taxas de pobreza e extrema pobreza entre 1995 e 2009



Fonte: Ipeadata – Elaboração Própria

Tal redução, para muitos, deve-se exclusivamente as políticas de transferência. Inclusive o Brasil recebeu destaque pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) pela velocidade na qual se reduziram a pobreza e desigualdade. Destacando o recente crescimento econômico e o Programa Bolsa Família como viabilizadores de tal melhora. Porém, o relatório deixa em segundo plano o crescimento e atrela ao Bolsa Família os méritos da redução da pobreza. Tal política é tida como sucesso e deve ser copiada pelo mundo inteiro, inclusive pelo bloco desenvolvido. No entanto, a OCDE não leva em conta a atuação do salário mínimo e da seguridade social no combate à pobreza.

Porém, de acordo com o professor doutor Eduardo Fagnani, reduzir o combate à pobreza ao Bolsa Família não é aceitável. Pois, em suas palavras:

[...] reduzir o sistema brasileiro de proteção social ao programa Bolsa Família, não é postura aceitável, nem em termos técnicos nem em termos éticos.[...] A partir de 2006, a política social passou a ter uma articulação positiva com a estratégia macroeconômica. A questão social foi eleita como um dos eixos do desenvolvimento. Conjugou-se, com êxito, estabilidade, crescimento econômico, elevação do emprego e renda e inclusão social. (FAGNANI, 2011 p.35).

Existem outros núcleos de estratégia de desenvolvimento social. O próprio crescimento econômico é tido como a mais efetiva das políticas sociais. E, a partir de 2007, com a sinalização do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), houve uma coordenação de investimentos (públicos e privados) na infraestrutura social econômica. O crescimento deflagrou uma espiral virtuosa de geração de emprego e renda. Impactando em uma melhora do consumo e do investimento. (FAGNANI, 2011).

Além destes, tivemos uma relativa melhora do mercado de trabalho, diminuição do desemprego e crescimento real do salário mínimo. Como evidenciado abaixo:

[...] o mercado de trabalho apresentou melhoras sensíveis. Entre 2003 e 2011, a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,4% para 6%) e o rendimento mensal dos trabalhadores subiu 18%; e mais de 14 milhões de empregos foram criados [...] a renda domiciliar per capita cresceu 23,5% em termos reais.[...] entre 2002 e 2011 o salário mínimo quase cresceu 66% em termos reais[...]a ampliação do mínimo (salário) ampliou a renda[...]isso também contribuiu para o crescimento do consumo interno, motor do recente crescimento interno [...] gasto social federal duplicou, em termos reais, entre 2000 e 2009 [...] o sexto núcleo da estratégia de desenvolvimento social foi a expansão dos programas de combate à pobreza, com destaque para o Bolsa Família. (FAGNANI 2011, p36 e 37).

Com isso, percebemos que entre os principais vetores do desenvolvimento social - crescimento econômico; mercado de trabalho; salário mínimo; gasto social; políticas universais; e combate à pobreza extrema, com destaque para o Bolsa Família. Existem

outros fatores que ajudaram grande parcela da população a suplantarem a linha da pobreza.

[...] a redução da pobreza também foi fruto de outros programas (além do Bolsa Família). Grande parte da pobreza concentra-se na área rural. Na última década, o PIB da agricultura cresceu mais que o PIB nacional. A queda da concentração de renda no campo foi maior que na cidade [...] em dez anos, a migração rural caiu pela metade [...] essa melhora é explicada pelas oportunidades abertas no mercado de trabalho, pelo Programa Bolsa Família e demais programas sociais (Previdência Rural, Benefício de Prestação Continuada, Pronaf, dentre inúmeros outros [...]) revela-se que o mercado de trabalho foi o maior responsável pela redução da pobreza. Em 2001 [...] cerca de 50% da população brasileira (82,5 milhões de pessoas) vivia abaixo da linha da pobreza. Em 2007 essa proporção caiu para 30% [...] em segundo lugar, a queda da pobreza foi fruto da transferência da seguridade social – especialmente Previdência Rural. Mais de 22 milhões de pessoas suplantaram a linha da pobreza por conta deste benefício, entre 2001-2007. [...] Finalmente, mais de sete milhões de pessoas suplantaram a linha da pobreza por conta dos programas assistenciais como o BCO e o Bolsa Família. Entre 2001 e 2007, a participação desses benefícios na renda familiar saltou de 18 para 34%. (FAGNANI, 2011, p.37 e 38).

Desse modo, iniciaremos nossa análise (capítulo I) destacando os impactos positivos do crescimento econômico no combate à pobreza. A seguir, no capítulo dois, o estudo será dividido em duas partes. A primeira apontará para as melhorias no mercado de trabalho, sobretudo o avanço do emprego formal e a política de valorização do salário mínimo. Já a segunda nos mostrará a inclusão previdenciária e a expansão das políticas universais. Ambos colaboraram na diminuição da pobreza. Por fim, no capítulo três, mostraremos como as políticas focalizadas atuam no combate à pobreza. Além do Programa Bolsa Família, abordaremos os programas Territórios da Cidadania e o Pronaf. Cujas atuações se dão em locais que o dinamismo econômico não reflete os atuais índices de crescimento.

Capítulo 1 – Política Econômica durante o Governo Lula (2003-2010)

Iniciou-se no Brasil, a partir do Governo Lula, uma nova fase de desenvolvimento econômico e social. Na qual se combinam crescimento econômico com redução das desigualdades sociais. Para isto, foi necessário uma retomada do planejamento estatal no âmbito do desenvolvimento e no planejamento de longo prazo. Registrou-se um crescimento do produto interno bruto (PIB), uma redução do número de famílias que vivem abaixo da linha da pobreza, um crescimento do emprego formal e um estímulo ao consumo. A estabilidade macroeconômica, isto é, o controle inflacionário, a redução do endividamento do setor público e a diminuição da vulnerabilidade externa, foi o principal vetor para que se acelerasse o desenvolvimento econômico e social.

No segundo semestre de 2002, o Brasil foi vítima de um forte ataque especulativo. O que implicou em uma aceleração da inflação e em uma deterioração das finanças públicas. Registrou-se, no final do ano, uma inflação ao consumidor de 12,5% ao ano, uma expansão da dívida pública para 51,3% do PIB e um montante de reservas internacionais de apenas US\$ 37,8 bilhões, entre os quais US\$20,8 correspondiam a um empréstimo internacional junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Em compensação, a depreciação cambial e o forte crescimento da economia mundial iniciaram um processo de recuperação das exportações brasileiras, o que implicaria em um aumento do superávit comercial e uma redução da vulnerabilidade externa.

O Ajuste Macroeconômico: a política restritiva de 2003

Iniciado o Governo, foi necessária a realização alguns ajustes macroeconômicos para que o Brasil retomasse o controle sobre as finanças públicas, situação monetária e câmbio. Momento o qual foi denominado de “*Ajuste Necessário*” (BARBOSA, 2010).

No âmbito fiscal, o superávit primário do setor público aumentou de 3,75% para 4,25% do PIB. Com isso, o governo conseguiu manter o equilíbrio fiscal e sinalizou aos agentes internacionais e financeiros que a dívida pública não iria aumentar. Já no que tange a política monetária, o governo revisou e aumentou as metas de inflação. Paralelamente, o Banco Central do Brasil (BC) promoveu um aumento da taxa básica de juros. A taxa Selic (Sistema Especial de Liquidação e Custódia) subiu de 25,0% ao ano, em dezembro de 2002, para 26,5%, em fevereiro de 2003. Já na esfera internacional, o Governo Lula manteve o sistema de câmbio flutuante. Não era necessário a realização de mudanças no

âmbito cambial para a promoção de uma apreciação do real, visto que o ataque especulativo do ano anterior já tinha rebaixado os ativos brasileiros e estes se tornaram muito atraentes ao investidor internacional. As medidas fiscais e monetárias também ajudaram na apreciação do real.

A prática de uma política macroeconômica restritiva implicou em uma desaceleração do crescimento econômico. O ajuste fiscal implicou em uma queda do investimento sobre o investimento da União. O que era 1,1% do PIB em 2002 caiu para 0,3% do PIB em 2003. O primeiro semestre de 2003 foi marcado por uma “recessão técnica”. A economia voltaria a crescer no segundo semestre, no entanto isto é consequência do superávit comercial obtido por meio de um aumento das exportações e uma queda das importações.

Frente à recessão técnica, apreciação cambial e desaceleração inflacionária, o BC promoveu uma queda da taxa Selic. Em junho de 2003 ainda se registrava os 26,5%. Porém, em dezembro do mesmo ano, assistiu-se a queda vertiginosa de tal taxa para 16,5%. Redução da taxa de juros e melhorias das situações inflacionárias e externas deixaram a situação econômica nacional, no final de 2003, em um melhor momento se comparado ao ano anterior. Contudo, o crescimento do PIB foi muito pequeno, 1,1% PIB e do salário real foi insignificante. Soma-se a isso a forte queda do investimento público. Desse modo, percebe-se que a situação interna ainda era desfavorável.

Em 2003, tivemos ainda uma o Congresso Nacional aprovou uma minirreforma tributária. Cujas principais mudanças foram: *introdução de dois regimes de arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e da COFINS, com incidência cumulativa ou não cumulativa de alíquotas tributárias diferenciadas; a extensão do PIS e da COFINS para as importações; e a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) por mais quatro anos, isto é, até o final de 2007. O principal efeito da minirreforma tributária foi elevar a arrecadação do governo federal nos anos seguintes, tanto na esfera nominal quanto em relação ao PIB.* (BARBOSA, 2010 p.4).

Além desta, tivemos também uma reforma previdenciária. Foram três os principais pontos: *a elevação do valor teto para contribuição ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS); a introdução de idade mínima para todos os funcionários públicos federais (55 anos para mulheres e 60 para homens); e a contribuição previdenciária de 11% sobre os servidores inativos, sendo esta*

alíquota incidente sobre a parcela do rendimento que excedesse o teto de contribuição para o INSS. (BARBOSA, 2010 p.5).

Retomada do Crescimento e Esgotamento das Políticas Neoliberais: 2004-2005

Temos, em 2004, uma vertiginosa retomada do crescimento econômico. Internamente, isto ocorreu devido ao impacto expansionista da apreciação cambial e pela redução da taxa de juros e da inflação. Já o favorável ambiente de crescimento assistido no cenário internacional ajudaram à manutenção de um elevado nível alto de exportações. Apesar do aumento das importações – estimuladas pela retomada do investimento e do consumo e pela valorização do real – o saldo comercial se manteve favorável. Além disso, tivemos a recuperação do salário mínimo, expansão do crédito e a promoção de políticas de transferência de renda.

No âmbito monetário, assistimos a redução, em abril de 2004, uma redução da taxa Selic para 16,0%. No mesmo período, a inflação acumulada se reduziu para 5,6% e a taxa de juros real chegou ao patamar de 9,4% ao ano. Tal combinação impactou em um estímulo à expansão do crédito e ao crescimento da economia. O consumo e o investimento também aumentaram.

No entanto, o crescimento foi preterido em relação a aumento da inflação e o governo decidiu, em maio de 2005, elevar a taxa Selic ao patamar de 19,75%. Já taxa real de juro atingiu o patamar de 12,8%. O aperto monetário foi reflexo de um crescimento efetivo superior ao desejado, 5,7% e 3,5%, respectivamente, no ano de 2004. Em 2005, como desejável com o aumento dos juros, o crescimento foi dentro do programado pelo BC, 3,2%.

Em termos de política fiscal, a aceleração do crescimento e do PIB e as minirreformas tributárias implicaram em uma desoneração do setor público advindo de um ganho de receita. Tal ganhou permitiu uma melhoria do resultado primário e, conseqüentemente, uma redução da relação dívida/PIB.

No biênio em questão, assistimos também uma expansão do ciclo de crédito. Tanto para pessoas jurídicas quanto para as físicas. No âmbito das empresas, a expansão do crédito ocorreu, sobretudo, pela recuperação do crescimento e pela queda da taxa real de juro – a qual se mostrou muito mais baixa que a de períodos anteriores. Com a

implementação da Lei das Falências, em 2004, foi facilitada a concessão de crédito para empresas em dificuldades financeiras. Já o crédito ao consumidor foi alimentado, majoritariamente, pela difusão do crédito consignado. Que começou com um acordo entre a CUT e as instituições financeiras e, posteriormente, foi estendido aos servidores públicos, aos aposentados do INSS e, finalmente, às famílias.

Por fim, no campo externo os resultados também foram positivos. As exportações quase que dobraram entre 2002 e 2005, indo de US\$60,4 bilhões para US\$118,3 bilhões. No mesmo espaço de tempo, as importações e saldo comercial tiveram um aumento considerável, indo de US\$ 47,2 bilhões para US\$ 73,6 bilhões e indo de US\$13,2 bilhões para US\$ 44,7 bilhões, respectivamente. O crescimento da economia mundial implicou em um aumento dos preços das *commodities* – que são bens que fazem parte de nossa pauta de exportação. Além disso, a melhor média histórica da taxa real de câmbio e uma manobra fiscal que estendeu o PIS-COFINS às importações atenuaram o impacto das importações no saldo comercial.

No balanço de pagamentos, o saldo líquido de investimento estrangeiro se expandiu de US\$ 10,1 bilhões, em 2003, para US\$ 15,1 bilhões, em 2005. Já o saldo líquido de investimento estrangeiro em carteira aumentou em US\$1,6 bilhões entre 2003 e 2005, indo de US\$ 5,1 bilhões para US\$ 6,7 bilhões. Enquanto o crédito comercial fornecido pelo resto do mundo ao Brasil passou de US\$ 1,4 bilhão para US\$ 8,1 bilhões, nos anos de 2003 e 2004. O aumento no saldo em conta corrente e à retomada do financiamento externo fez com que aumentassem o volume de reservas internacionais. Com isso, no final de 2005, o governo federal decidiu quitar sua dívida junto ao FMI. Desembolsando um total de US\$ 23,3 bilhões.

No campo prático das ações do governo Lula, a visão neoliberal se refletiu em uma posição conservadora sobre o potencial de crescimento da economia em 2003-2005. Sua consequência mais imediata foi recomendar uma estratégia de forte contenção fiscal para abrir espaço ao crescimento do setor privado e à queda da taxa de juro. A lógica da visão neoliberal é simples e intuitiva: o país tem um potencial de crescimento limitado e o mercado é sempre mais eficiente do que o governo, de tal modo que a única forma de acelerar o desenvolvimento é liberalizar a economia, cortar impostos e conter os gastos públicos. Uma vez tomado este caminho, o desenvolvimento – depois de um necessário período de ajuste até começarem a se evidenciar os efeitos de longo prazo – seria materializado de forma gradual e equilibrada. (BARBOSA, 2010 p.9)

A interpretação de Barbosa reflete-nos todo caráter recessivo e oneroso ao desenvolvimento econômico e social mascarado nas políticas liberais. Ao contrário do sugerido pelo pensamento dominante, que seria a promoção de uma política fiscal contracionista. Tal proposta foi sugerida para ser implementada no final de 2005. O objetivo seria aumentar o resultado primário e cortar as políticas de transferências de renda, implementadas no biênio em questão, e cortar os gastos com o funcionalismo público. Segundo o pensamento convencional, os ganhos viriam no longo.

No entanto, percebeu-se que o crescimento do biênio poderia ter sido muito maior. Desse modo, a partir de 2006, uma visão desenvolvimentista começa a ser preferida em relação ao pensamento liberal. A visão desenvolvimentista disse que o Brasil estava perdendo claras oportunidades de crescimento e de ganhos de produtividade. No entanto, para atingir tais objetivos, o crescimento econômico não poderia ser preterido em relação à inflação. Era necessário adotar medidas monetárias e fiscais de estímulo ao crescimento e, desse modo, iniciar um ciclo virtuoso.

Os potenciais ganhos de produtividade são advindos, primeiramente, pela aceleração do crescimento, que gera ganhos de escala na produção e, desse modo, possibilita um aumento não inflacionário tanto dos lucros como dos salários por unidade produzida. Em segundo lugar, a aceleração do crescimento faz crescer o emprego nos setores formais da economia, o que gera um desenvolvimento na produtividade média da economia pelo simples deslocamento de trabalhadores de atividades de menor produtividade para outras de maior produtividade. Em terceiro lugar, a aceleração do crescimento induz as empresas a aumentar seus investimentos, o que promove a expansão e modernização da capacidade produtiva da economia. Em quarto, a aceleração do crescimento possibilita o desenvolvimento de novos mercados, abrindo novas fronteiras de expansão para a economia. Por último, a aceleração do crescimento provoca uma revisão para cima das estimativas sobre o potencial produtivo da economia. Assim, ela induz a uma mudança no estado de confiança dos agentes econômicos.

Os fatores acima, na lógica desenvolvimentistas, poderia acelerar crescimento econômico de forma sustentável com base na adoção de alguns estímulos fiscais e monetários por parte do governo federal. Tal visão também estimula, em pró do círculo virtuoso de desenvolvimento, uma atuação mais ativa do Estado na redução das desigualdades na distribuição de renda e no aumento do investimento público.

O Estado também deve atuar na promoção do desenvolvimento econômico. A aceleração do crescimento econômico demandaria maior investimento em infraestrutura. O governo brasileiro deveria assumir um papel mais ativo no planejamento de longo prazo. Ainda na lógica desenvolvimentista, tais investimentos poderiam ser feitos tanto pelo Estado quanto pelo setor privado. No entanto, em ambos os casos cabe ao governo a coordenação dos projetos, na garantia da demanda, no financiamento de longo prazo e na geração de expectativas.

No âmbito macroeconômico, a visão desenvolvimentista é favorável ao aumento do investimento público como catalisador do crescimento e da capacidade produtiva da economia. O círculo virtuoso de desenvolvimento necessita além da promoção de políticas de e o crescimento do salário mínimo, o investimento advindo da esfera estatal.

O ano de 2006 é aonde se inicia a expansão do ciclo do crescimento por meio de medidas desenvolvimentistas. A visão liberal se mostrou ineficiente em promover desenvolvimento econômico e social. O potencial de crescimento era subaproveitado. Com isso, a visão neoliberal foi preterida pelo desenvolvimentismo.

Ascensão desenvolvimentista e a promoção do PAC: 2006-2008

Entre 2003 e 2005, registrou-se um crescimento médio anual do PIB de 3,2%. Já entre o 2006 e 2008, o mesmo índice atingiu o valor de 5,1%. Os fatores que influenciaram o crescimento foram à queda da taxa real de juros, o aumento dos preços das *commodities* agrícolas e minerais e um aumento do volume de reservas internacionais – o que implicou em uma queda da vulnerabilidade externa. No âmbito fiscal, houve uma pequena redução no resultado primário, no entanto a mesma não comprometeu a relação dívida/PIB.

O aumento do investimento público, sobretudo em infraestrutura, se tornou prioridade na agenda do governo. Por isso, em 2007 – início do segundo Governo Lula, as políticas federais seriam reorganizadas, centralizadas em ampliadas por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PAC promoveu o aumento do investimento público e estimulou o investimento privado. Os investimentos da união aumentaram de 0,4% do PIB para 0,7% do PIB entre os triênios de 2003-2005 e 2006-2008.

O PAC se mostrou eficiente não só na aceleração do crescimento. Mas também no aumento da taxa de investimento da economia. O investimento em capital fixo passou de

15,9% do PIB, em 2005, para 19% do PIB em 2008. Do ponto de vista tributário, o PAC promoveu algumas desonerações fiscais que implicaram no aumento do investimento privado e na expansão do consumo em massa.

Tais iniciativas fiscais implicaram em uma diminuição da média anual do resultado primário nos dois triênios do Governo Lula. Entre 2003 e 2005, era 2,5% do PIB e, entre 2006-2008, caiu para 2,3% do PIB. O estado esteve mais ativo tanto no investimento público quanto nas transferências de renda. Portanto, tal diminuição de deve ao crescimento econômico que ampliou as receitas tributárias e financiou maior parte da expansão do gasto primário. A opção desenvolvimentista se mostrou mais eficiente em também manter uma relação dívida/PIB mais saudável. Em 2005, tal variável chegou a 48,0% do PIB. Já em 2008, este valor chegou ao patamar de 40,8%.

O endividamento público só não foi maior pois o governo optou por reduzir a vulnerabilidade externa por meio do aumento do volume de reservas internacionais. Tal estoque variou de US\$55 bilhões, no fim de 2005, para US\$ 2007 bilhões, ao final de 2008.

Já o volume de crédito livre dobrou entre 2005 e 2008. Destacam-se o crédito habitacional, que cresceu 73,2% entre 2005 e 2008 – variando do R\$34,5 bilhões para R\$59,7 bilhões; o crédito agrícola e o BNDES.

No âmbito internacional, houve uma queda do superávit em conta corrente do balanço de pagamentos entre 2006 e 2008. Apesar do grande volume de exportações, a elevação do nível de atividade econômica, em um contexto de apreciação cambial, implicou em uma redução do saldo comercial. No comércio de bens, temos uma queda do superávit comercial. Em 2005, o valor era de US\$ 44,7. Já em 2008, US\$ 24,8 bilhões. Isto ocorreu pelo crescimento das importações. Na área dos serviços, o déficit comercial brasileiro aumentou de US\$ 8,3 em 2005 para US\$ 16,7 bilhões em 2008, puxado em grande parte pela expansão de US\$ 4,3 bilhões do déficit com viagens internacionais. O pagamento líquido de juros ao resto do mundo caiu de US\$ 13,5 bilhões para US\$ 7,2 bilhões, em 2005 e 2008, respectivamente. O que evidencia uma mudança na estrutura de financiamento externo do país.

A elevada taxa de juros doméstica e a expectativa de apreciação do real tornaram o Brasil altamente atraente ao investimento externo. O crescimento também ajudou. Com isso, o Brasil atraiu muito capital externo no triênio em questão. O grande volume de capitais permitiu que a solvência externa da economia brasileira não fosse prejudicada pela que

do saldo em conta corrente. Em números, os triênios apresentaram os seguintes resultados: o saldo em conta corrente caiu de superávit de US\$ 29,8 bilhões para um déficit de US\$ 13,0 bilhões em 2006-2008; a entrada líquida de investimento direto por parte de estrangeiros cresceu de US\$ 43,4 bilhões para US\$ 98,5 bilhões; a entrada líquida de investimento em carteira por parte de estrangeiros aumentou de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 58,6 bilhões; e o saldo dos demais investimentos passou de um déficit de US\$ 48,8 bilhões para um superávit de US\$ 31,7 bilhões.

No que diz respeito à inflação, a queda nos preços agrícolas e a apreciação cambial implicaram em uma desaceleração inflacionária entre 2006 e 2008. O IPCA reduziu de 5,7%, em 2005, para apenas 3,1%, em 2006. Tal redução se deve a queda no nível de atividade econômica ao final de 2005 e a forte desaceleração na inflação dos preços dos alimentos ao longo de 2006. Com isso, mesmo com a retomada do crescimento econômico iniciada em 2006, a inflação se estabilizou abaixo da meta estabelecida pelo BC. Isto até meados de 2007.

No final de 2007, assistiu-se a uma reversão do quadro inflacionário brasileiro. Isto porque a economia nacional dois choques clássicos de oferta, com redução no crescimento da produção e aumento de preços, em relação a dois alimentos básicos: leite e feijão. Estes dois itens foram responsáveis por breve elevação da inflação nos últimos meses de 2007, o que por sua vez colocou em risco o cumprimento da meta de inflação no ano seguinte.

Na primeira metade de 2008, a situação inflacionária se deteriorou. O aumento dos preços internacionais das *commodities* implicou em maiores pressões à inflação. Houve subida dos preços internacionais dos alimentos e do preço do petróleo – que atingiu o recorde de US\$ 145 por barril. Em julho de 2008, a inflação brasileira acumulada em 12 meses atingiu 6,4%. Ficando a 0,1% do teto do BC.

Como forma de combate à inflação, o governo adotou novas medidas fiscais e monetárias. No âmbito fiscal, em meados de 2008, aconteceu um corte dos impostos indiretos sobre o preço do trigo e seus derivados. O objetivo era de atenuar o impacto da elevação dos preços internacionais sobre a inflação de alimentos. Frete ao aumento do petróleo, o governo promoveu a redução da Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide) incidente sobre gasolina e óleo diesel, de modo a amortecer o impacto de tal reajuste nos preços domésticos.

A adoção da nova política desenvolvimentista fez com que a Selic caísse de 19,75% em agosto de 2005 para 11,25% em setembro de 2007. Tal medida era compatível com a

ideia de promoção do crescimento econômico. Com a finalidade de reduzir a pressão inflacionária, o BC voltou a elevar a Selic em abril de 2008, e a mesma subiu para 11,75%. Já em setembro de 2008, a taxa Selic atingiu 13,75%.

Crise internacional e a reação brasileira: 2008-2010

A quebra do banco de investimento norte-americano Lehman Brothers, datada em 15 de setembro de 2008, marcou a inserção brasileira na crise mundial. Imediatamente, sentiu-se uma intensa contração no crédito. Houve também um prejuízo no âmbito das exportações. Isto porque tal quebra implicou na redução dos preços internacionais das *commodities*. Por fim, registrou-se grande saída do fluxo de capitais por meio de fluxos financeiros. Os reflexos de tais acontecimentos foram uma depreciação cambial no período.

O cenário de depreciação cambial, restrição da liquidez e queda da demanda internacional por produtos brasileiros implicou na redução da demanda doméstica. O crescimento do consumo foi desacelerado e a taxa de investimento caiu. Desse modo, os impactos imediatos da crise internacional foi uma *recessão técnica no Brasil – dois semestres consecutivos de queda do PIB*. (BARBOSA, 2010).

A resposta das autoridades brasileiras foi a adoção de medidas monetárias e fiscais anticíclicas. Para, com isso, atenuar os efeitos da crise no nível de atividade econômica. Destacam-se o caráter de tais medidas. Isto porque algumas destas medidas estruturais foram adotadas antes da crise e já faziam parte da agenda do governo. Enquanto outras tiveram caráter emergencial. Por fim, temos as medidas estruturais adotada durante a crise.

Ações e programas anteriores a crise que atenuaram na redução do nível de atividade econômica durante o período turbulento foram: expansão na rede de proteção social; política de valorização do salário mínimo; aumento do investimento público; desonerações programadas do PAC e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP); e, por fim, a reestruturação salarial.

No âmbito da proteção social, o governo manteve o direcionamento de transferência de renda para as famílias mais pobres. Entre 2008 e 2009, período da crise, assistiu-se a um aumento de 0,7 p.p. do PIB destas transferências, indo de 8,6% do PIB para 9,3% do PIB. Com isso, manteve-se a demanda interna, que foi alimentada, sobretudo, pelo aumento do consumo familiar.

A política de valorização do salário mínimo também foi importante para manter a economia aquecida. A decisão pela manutenção do aumento previsto em 2008 para 2009 de 12% impactou positivamente nas transferências de renda realizadas através da previdência social e seguro desemprego. Estabeleceu também um aumento no piso salarial praticado no mercado e, nos períodos mais intensos de crise, elevou também a os salários dos trabalhadores informais, que apesar de não terem carteiras assinadas, têm suas remunerações norteadas pelo salário mínimo.

Optou-se pelo continuísmo também do nível do investimento público. *Diante da queda no investimento privado, o PAC tornou-se importante instrumento anticíclico ao longo de 2009. Em números, os investimentos da União e da Petrobras continuaram a crescer mesmo durante a crise atingindo 1,0 e 1,6% do PIB em 2009, respectivamente. Comparando com o investimento pago em 2008, o aumento nas despesas de capital por parte da União e da Petrobras devem adicionar diretamente 0,6p.p. ao crescimento do PIB em 2009. De fato, com base nos números disponíveis até o terceiro trimestre de 2009, a União e a Petrobras deverão ser responsáveis sozinhas por 16% de todo o investimento realizado no Brasil ao longo de 2009.* (BARBOSA, 2010 p.23).

A partir de 2007 o governo federal intensificou sua política de desonerações tributárias para estimular o crescimento e o investimento. Em razão das iniciativas adotadas pelo PAC e pela PDP, as desonerações programadas para 2009 atingiram 0,3 p.p do PIB. Ainda em um contexto de crise, o governo federal decidiu manter tais desonerações, o que gerou aumento na renda disponível das empresas brasileiras em um ano de restrição de crédito e queda nos lucros. (BARBOSA, 2010 p.23).

Encerrando as medidas pré-crise, o governo federal optou pela inalteração do cronograma de reajustes salariais e contratações para o setor público. Cumprindo acordos previamente estabelecidos com os sindicatos dos servidores públicos e mantendo e prezando pela sustentação da demanda agregada.

No âmbito das medidas emergenciais, destacam-se agora as medidas adotadas durante a crise cujos efeitos foram revertidos ou atenuados com o passar do tempo e consequente arrefecimento da crise. *A priori, o maior impacto da crise foi a restrição ao crédito. No momento da quebra do Lehman Brothers, aproximadamente 20% da oferta de crédito doméstico tinha como fonte de financiamento a captação de recursos no mercado externo. A crise no mercado mundial fechou esta fonte de captação e resultou em uma queda imediata na oferta de crédito da economia ao final de 2008. Em paralelo, a corrida mundial para a liquidez, sobretudo para títulos do tesouro norte-americano, resultou em uma saída substancial de capital do nosso país. Somente no último quadrimestre de 2008 houve uma saída líquida de US\$ 27 bilhões do*

Brasil em fluxos financeiros, o que acabou por ajudar a pressionar a taxa de câmbio para cima. (BARBOSA, 2010 p.24).

Como resposta, as autoridades monetárias promoveram uma expansão da liquidez, tanto em moeda local quanto em moeda internacional. No âmbito cambial, o BACEN fez uso parcial de suas reservas na venda de dólares no mercado à vista e na oferta de linhas de financiamento de curto prazo para as exportações. Complementarmente, o governo realizou ações de swap nas quais vendiam dólares e compravam reais, para, com isso, atenuar a depreciação do real. *Durante o pior momento da crise, as intervenções totais do BC totalizaram US\$ 14,5 bilhões no mercado à vista, US\$ 24,4 bilhões no financiamento às exportações e US\$ 33 bilhões em swaps cambiais. Cabe ressaltar que estas operações só foram possíveis porque, antes da crise, o Brasil havia acumulado cerca de US\$ 210 bilhões em reservas internacionais. Com o passar do tempo, à medida que a crise arrefeceu e a situação no mercado de câmbio se inverteu, as operações emergenciais do BC puderam ser revertidas rapidamente no segundo semestre de 2009.* (BARBOSA, 2010 p.25).

Domesticamente, o BACEN reduziu o volume dos depósitos compulsórios e injetou 3,3% do PIB no mercado nacional interbancário. No entanto, impulsionado pelo temor de um descontrole inflacionário, o governo manteve a Selic em elevados patamares e não houve o desejado efeito sobre o crédito. Tal redução não foi suficiente em termo de recuperação do crédito, embora tenha evitado o contágio da crise no mercado interbancário local. O BACEN não tinha condições de se portar como um prestador em um última instância para agentes privados não pertencentes ao setor bancário. Por isso, destaca-se o novo papel dos bancos públicos, que se tornaram prestadores de penúltima instância durante o período de maior contração creditícia.

No início de 2009, foi concedido ao BNDES uma linha de crédito de 3,3% do PIB, cuja principal função era repassar este recurso a linhas especiais de crédito de curto prazo aos setores produtivos. Além do BNDES, a União também ofertou ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal incentivos financeiros sob a forma de equalização de juros. Com isso, estes puderam oferecer linhas de crédito. Destaca-se o capital de giro ofertado aos setores com maiores problemas de liquidez – construção civil, agropecuária, produção de insumos básicos e a produção e venda de bens de consumos duráveis. No período mais agudo de crise, os bancos públicos aumentaram a oferta de crédito em 33%.

A política monetária anticíclica no período promoveu uma redução da taxa Selic. Mesmo com o imediato aumento, registrando 13,75% em outubro de 2008 – sobretudo pelo temor

inflacionário – o ano de 2009 registrou sucessivas quedas da taxa Selic. A partir deste momento, as autoridades monetárias pararam de se preocuparem com o infundado temor inflacionário e focalizaram suas ações na manutenção de forte ritmo de atividade econômica. Em maio de 2009, o valor da taxa era de 10,25%. A partir de agosto de 2009 até maio de 2010, o valor ficou no patamar de 8,75%.

Já no âmbito fiscal, a política do governo se preocupou em manter a economia aquecida. Ações de desonerações tributárias temporárias foram promovidas. As principais foram a diminuição do IPI no setor automotivo, no final de 2008, e nos setores de bens de consumo, material de construção, bens de capital, motocicletas, móveis e alguns itens alimentícios. Tais benefícios fiscais implicaram na retomada do crescimento econômico, alimentada, sobretudo, pelo consumo.

Por fim, as medidas estruturais adotadas durante a crise e já tinham espaço na agenda do governo foram: revisão na alíquota do imposto de renda sobre pessoa física; lançamento de um programa habitacional direcionado às camadas mais pobres da população; e a promoção de uma mudança no patamar da taxa de juro real da economia.

Até 2008, o imposto de renda tinha apenas três alíquotas – zero, 15% e 27,5%. A criação de mais dois novos patamares intermediários – que resultou no total de cinco alíquotas, zero, 7,5%, 15%, 22% e 27,5% - impactou em uma desoneração tributária para as classes mais baixas e uma injeção de 0,2% do PIB na renda disponível das famílias.

Na esfera habitacional foi criado o programa Minha Casa Minha Vida, cujo direcionamento é a construção de um milhão de novas residências. O subsídio do governo deve custar 1,2% do PIB. O objetivo do programa, além de atenuar os problemas habitacionais do país, foi promover uma recuperação econômica por meio da construção civil, setor intensivo em trabalho e em insumos produzidos no Brasil.

As mudanças no patamar da taxa de juros real – cuja oscilação anterior à crise era de 7% a 9% ao ano e, durante a crise, foi reduzida para 5% - mostraram-se como uma tendência real e se manifestaram em períodos posteriores. Além da diminuição dos juros, a retomada dos preços internacionais das *commodities*, dos níveis de salários, preços e confiança dos agentes internos e externos mostraram que o Brasil passou pelo período mais turbulento de crise sem perder de forma abrupta o dinamismo interno de sua economia doméstica.

Considerações Finais

O crescimento é a mais efetiva das políticas sociais. É ele que explica a redução da pobreza na China de 57% para 14 % entre 1980/2005. (FAGNANI, 2011). Por isso, tivemos resultados eficientes em termos de redução da pobreza durante o período de 2003 – 2009 no Brasil. A tabela 1 nos mostra que, entre 2003 e 2009, o número de pessoas pobres no país caiu de 34,73% para 21,04% da população absoluta. Neste mesmo período, só que para pessoas extremamente pobres, o número reduziu de 14,75% para 7,15% da população absoluta.

Tabela 1 - Número de pessoas pobres e extremamente pobres (2003 2009)

Ano	Número de habitantes (Milhões)	Pobreza - número de pessoas pobres (milhões)	Pobreza - número de pessoas extremamente pobres (milhões)	Coefficiente de Gini
2003	176,73	61,39	26,07	0,58
2004	178,55	59,54	23,33	0,57
2005	180,30	55,48	20,67	0,57
2006	182,07	48,53	17,13	0,56
2007	183,99	44,20	15,78	0,56
2008	186,11	41,46	13,89	0,55
2009	188,39	39,63	13,47	0,54

Fonte: Ipeadata - PNAD/IBGE. Elaboração Própria

O crescimento no Brasil se tornou mais intenso, sobretudo, a partir de 2006. Quando se rompeu em definitivo com o pensamento neoliberal herdado do governo anterior. O período de 2003-2005, marcado por uma taxa média de crescimento de 3,2%, algo bem aquém do que poderíamos ter alcançado dada a conjuntura internacional. O esgotamento da lógica liberal e adoção de uma visão mais desenvolvimentista foi fundamental para que o Brasil expandisse o taxa média de crescimento entre 2006 e 2008 para 5,2% e o direcionasse na redução das desigualdades e na geração de infraestrutura. O PAC sinalizou uma coordenação de investimentos públicos e privados e ampliar a infraestrutura econômica e social. O crescimento implicou em uma virtuosa espiral de geração de emprego e renda que realimenta o consumo, a produção e os investimentos. Por fim, nota-se uma redução progressiva do Índice de Gení – que mensura o nível de desigualdade – ao longo do período.

Com a crise internacional essa postura foi reforçada e medidas anticíclicas foram adotadas. Setores estratégicos tiveram redução de impostos. A meta de superávit primário foi reduzida. A

política monetária foi afrouxada pela redução dos juros e dos compulsórios. Os bancos públicos ampliaram a oferta de crédito. Papel central foi desempenhando pelo BNDES, cujos desembolsos quase triplicaram na segunda metade da década passada. Em parte, o crédito pessoal foi direcionado para pequenos empreendedores urbanos, para a agricultura familiar e para os funcionários públicos e aposentados, realimentando a cadeia de consumo e impulsionando o mercado interno. (FAGNANI III, 2011p.5). Desse modo, percebe-se que os bons resultados brasileiros, sejam em termos de crescimento econômico, sejam em evitar a queda do nível de atividade econômica durante a crise, só foi possível mediante a uma mudança de direcionamento ideológica do neoliberalismo frente a uma maior atuação do governo na economia. As políticas anticíclicas, principalmente aquelas adotadas durante a crise, impactaram positivamente no crescimento. Sobre tudo entre 2009 e 2010, quando o crescimento do produto foi na ordem de 7,5%. Por fim, o crescimento acumulado no período foi na ordem de 37,13%. (ver tabela 2).

Tabela 2 - PIB a preços correntes, a preços de 2011 e variação anual e acumulada entre 2002 e 2010.

Ano	PIB - nominal - R\$(milhões)	PIB - real - R\$(milhões) de	Crescimento	
			Anual	Acumulado
2002	1.477.822	2.940.882	-	-
2003	1.699.948	2.974.603	1,1%	1,1%
2004	1.941.498	3.144.521	5,7%	6,9%
2005	2.147.239	3.243.877	3,2%	10,3%
2006	2.369.484	3.372.239	4,0%	14,7%
2007	2.661.344	3.577.656	6,1%	21,7%
2008	3.032.203	3.762.678	5,2%	27,9%
2009	3.239.404	3.750.271	-0,3%	27,5%
2010	3.770.085	4.032.805	7,5%	37,1%

Fonte: IBGE; <http://www.bcb.gov.br/?INDECO> - ver PIB e taxas médias de crescimento

Capítulo 2 – Impactos do Crescimento Econômico no Mercado de Trabalho, Política de Valorização do Salário Mínimo e a Expansão das Políticas Universais.

2.1 - Impactos do Crescimento Econômico no Mercado de Trabalho

O recente dinamismo econômico e social no Brasil e as favoráveis condições estruturais de sua economia aparentemente tornaram consenso avaliações otimistas sobre o país. A partir de 2004 elevaram-se as taxas de crescimento econômico e mesmo a crise de 2008/9 pode ser rapidamente superada por políticas de corte heterodoxo do governo federal. De outro lado, o mercado de trabalho foi dinamizado, expandindo rapidamente o emprego formal e o salário mínimo real, o que juntamente com a crescente oferta de crédito elevou o consumo. (OLIVEIRA, 2010). A elevação do ritmo de crescimento econômico impactou positivamente no mercado de trabalho brasileiro. Geração de empregos, diminuição da taxa de desemprego, melhoria da estrutura ocupacional e de rendimentos, aumento da proporção de ocupações sob a proteção da legislação trabalhista e redução das desigualdades de rendimentos do trabalho.

Percebemos, portanto, que existe uma sincronia entre desenvolvimento econômico, crescimento e melhorias no mercado de trabalho. Uma vez que *o mercado de trabalho no capitalismo não é dotado de dinamismo autônomo, pois seus movimentos respondem a impulsos favoráveis ou desfavoráveis, que dependem do processo de acumulação de capital.* (OLIVEIRA, 2010 p.4).

A década de 1990, marcada pelo predomínio de reformas liberalizantes e pela abertura comercial e financeira, apresentou profunda degradação do mercado de trabalho. O impacto da liberalização foi refletido no aumento da informalização dos vínculos empregatícios – o que implica na perda de direitos sociais e previdenciários – e no aumento do desemprego, estimulado pelas demissões em massas advindas do processo de privatização das empresas estatais e de recuo da indústria em termos de participação do PIB. Tal degradação refletiu também no enfraquecimento dos sindicatos, que perdem poder barganha mediante a um cenário de desemprego e/ou de grande informalização. As teses liberalizantes diziam, por exemplo, que a elevação do salário mínimo teria impactos negativos na inflação e na geração de empregos. Propunham também uma maior flexibilização das relações trabalhistas e dos salários.

No entanto, o *favorável comportamento recente do emprego e a elevação do mínimo demonstram não somente a falácia das teses liberalizantes, como também reafirmam a importância do crescimento econômico*. (OLIVEIRA, 2010 p.5). Isto porque o governo Lula registrou importantes avanços e melhorias no mercado de trabalho por meio de uma política de valorização real do salário mínimo, da maior fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e maior influência dos sindicatos. Estas últimas medidas não são implicações diretas do crescimento econômico. Revelando também o interesse do governo em adotar medidas que visam o fortalecimento da regulação pública do mercado de trabalho.

Nesse período marcado pela elevação das taxas médias de crescimento da economia brasileira, o mercado de trabalho apresentou mudanças significativas que, no conjunto, resultaram em importantes melhorias: redução das taxas médias de desemprego; expansão do emprego assalariado formal (protegido pela legislação trabalhista, social e previdenciária brasileira); crescimento do emprego nos setores mais organizados da economia (inclusive na grande empresa e no setor público); redução do peso do trabalho assalariado sem registro em carteira (ilegal) e do trabalho por conta própria na estrutura ocupacional; elevação substantiva do valor real do salário mínimo; recuperação do valor real dos salários negociados em convenções e acordos coletivos; importante redução do trabalho não remunerado; intensificação do combate ao trabalho forçado e redução expressiva do trabalho infantil. (BALTAR, 2010 p.10)

Redução das Taxas de Desemprego

O primeiro sintoma de melhoria do mercado de trabalho convergente com o crescimento econômico é a redução do nível de desemprego. A tabela 3 nos mostra que, ao longo do período, tivemos uma diminuição significativa deste índice. Os primeiros anos do Governo Lula, 2003-2005, período no qual se optou pelo continuísmo pela manutenção de políticas restritivas, a taxa de desemprego não diminuiu de forma significativa. Em 2004, a diminuição do desemprego – que 0,8 p.p em relação à 2003 - deve-se, sobretudo, ao impacto do *boom* das *commodities* no mercado internacional. No entanto, em 2005, este índice volta a subir 0,4 p.p. A partir de 2006, ano marcado pelo início da expansão do ciclo do crescimento por meio de medidas desenvolvimentistas e pelo esgotamento da ideologia liberal na promoção de desenvolvimento econômico e social, índice de desemprego recua em 0,9 pp. No ano seguinte, a diminuição foi de 0,3 pp. Em 2008, o desemprego recuou mais 1,0 p.p. em relação ao ano anterior e chegou a 7,1%. O ano de 2009 apresenta um pequeno aumento do desemprego. No entanto, justifica-se este

aumento pelos efeitos da crise econômica mundial que, mesmo em proporções menores em relação aos outros países do globo, contagiou o Brasil. O crescimento do desemprego foi acompanhada por uma variação negativa de -0,3 % de crescimento do PIB (ver tabela 2). As medidas contra cíclica adotadas pelo governo impactaram positivamente na superação dos impactos da crise. O crescimento registrado no ano de 2010 foi de 7,5%. Estima-se para este ano – uma vez que a PNAD não fornece dados para o ano de ano de 2010 em função do Censo Demográfico - que a taxa de desemprego tenha ficado próxima da obtida no ano de 2011, cujo valor é de 6,7%.

Tabela 3 – População em idade ativa, População economicamente ativa, Pessoas Ocupadas, Pessoas Desocupadas e Taxa de Desemprego (2002-2009; 2011).

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
PIA (mil pessoas)	140.353	142.980	149.432	152.286	155.247	157.882	160.561	162.807	166.987
PEA (mil pessoas)	86.056	87.788	92.660	95.748	96.874	97.872	99.500	101.110	100.223
Ocupados (mil pessoas)	78.180	79.251	84.419	86.840	88.725	89.899	92.395	92.869	93.493
Desocupados (mil pessoas)	7.876	8.537	8.241	8.908	8.149	7.973	7.105	8.241	6.730
Taxa de desocupação	9,2%	9,7%	8,9%	9,3%	8,4%	8,1%	7,1%	8,2%	6,7%

Fonte - IBGE/PNAD - Elaboração Própria

O Avanço do Emprego Formal

Compreende-se como emprego formal aquele cujo vínculo trabalhista é registrado em carteira. Tal vínculo ratifica os direitos trabalhistas e o acesso ao sistema de seguridade social ao trabalhador. *Portanto, o crescimento da formalização significa que um contingente maior de trabalhadores está teoricamente protegido, sendo-lhe assegurada a previdência social e a proteção em caso de doença, acidente, desemprego. Além disso, há na legislação uma série de direitos trabalhistas – entre os quais podem ser citados o décimo terceiro salário, as férias, a licença maternidade e paternidade, o descanso semanal remunerado, o salário mínimo – que só estão garantidos para os que têm registro em carteira.* (BALTAR, 2010 p.19)

O emprego formal responde à dinâmica macroeconômica no país. Desse modo, percebemos que o período de 2003 até 2010 registrou a criação de mais de 15 milhões de novos postos de trabalho formal. O período de 2004 até 2007 mostrou variações positivas e crescentes tanto da taxa de crescimento econômico quanto a taxa de criação de novos postos de trabalho formal. Sendo o último ano, 2007, aquele que apresentou o variação de estoque de emprego formal mais satisfatória do período, totalizando 7% frente ao crescimento de 6,1% do PIB. Sentiu-se, no entanto, a desaceleração do

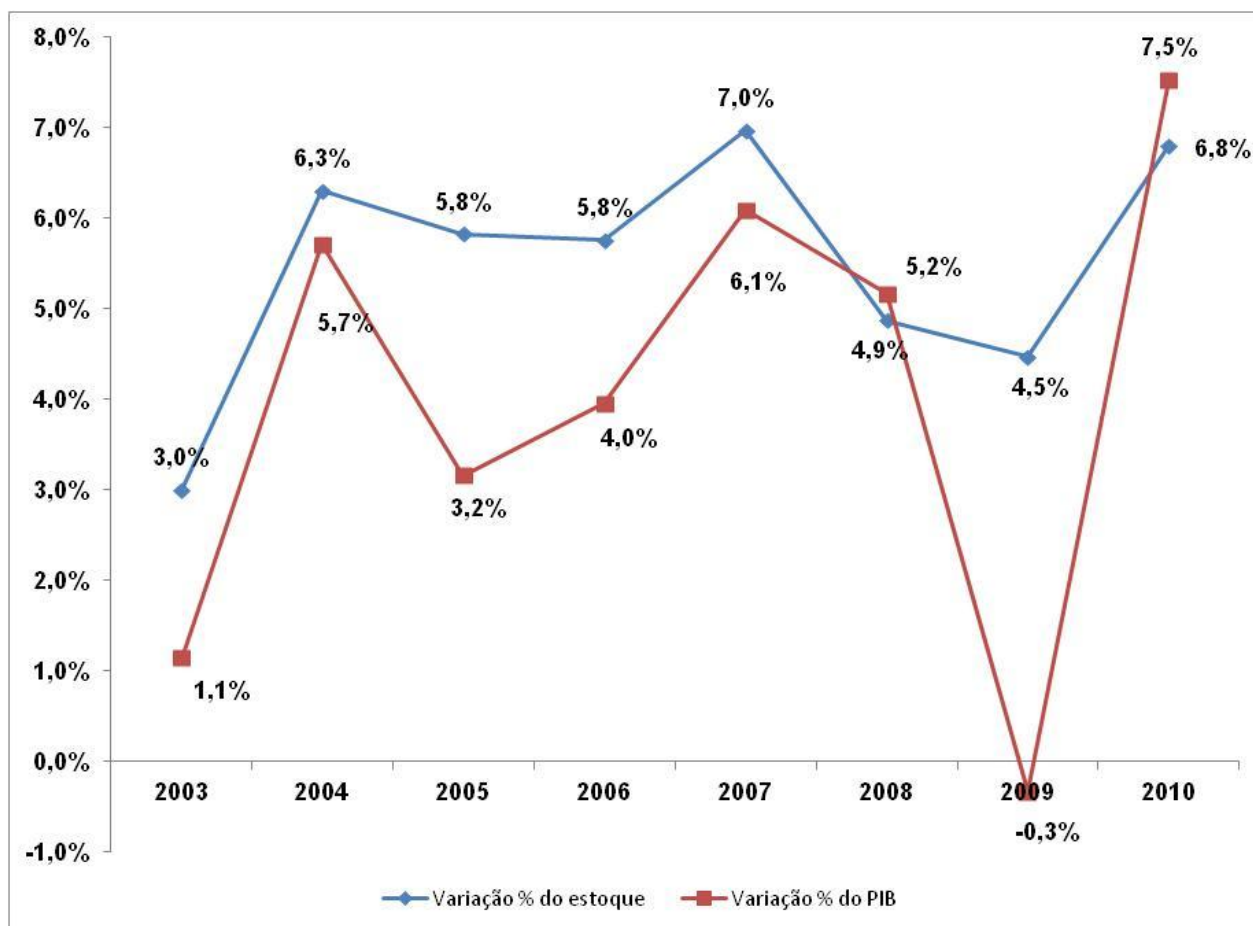
crescimento do PIB em 2008, cuja taxa diminuiu 0,9p.p em relação ao ano anterior – diminuindo de 6,1% em 2007 para 5,2% em 2008 – na variação de estoque. Sendo que esta última apresentou uma redução de 2,1 p.p, valor maior que aquele visto na taxa de crescimento. O ano de 2009 refletiu os impactos das medidas contra cíclicas adotadas pelo governo. Mesmo não conseguindo impedir a recessão, visto que o PIB decresceu - 0,3% em relação ao ano anterior, tais medidas se mostraram eficazes no âmbito do mercado de trabalho, uma vez que a variação do estoque de emprego formal tenha apresentado o relevante valor de 4,5% - que foi altamente satisfatório se levarmos em conta a recessão econômica. No ano de 2010 o produto voltou a crescer e atingiu o patamar de 7,5%. A variação do estoque aumentou em 2,3 p.p. em relação ao ano de 2009, chegando a 6,8%. A seguir, a tabela 4 e o gráfico dois nos mostrarão com precisão os dados citados acima.

Tabela 4 – Criação e estoques de empregos formais no Brasil (2003 – 2010)

Ano	Criação de novos postos de emprego formal	Estoque de empregos formais no Brasil (em milhões)
2002	-	28,7
2003	861.014	29,6
2004	1.862.649	31,4
2005	1.831.041	33,3
2006	1.916.632	35,2
2007	2.452.181	37,6
2008	1.834.136	39,5
2009	1.765.980	41,2
2010	2.806.809	44,0

Fonte: RAIS/MTE – Caged 2010

Gráfico 2 – Variação percentual do estoque de emprego formal e do PIB (2003 -2010)



Fonte: MTE, Rais e IBGE/PNAD – Elaboração Própria.

Não foi somente o crescimento econômico que direcionou o aumento do estoque do emprego formal. *O crescimento econômico, a maior eficácia da fiscalização do Ministério do Trabalho e as políticas de inclusão previdenciária, a exemplo do que se fez para o microempreendedor individual, contribuíram para a redução significativa da informalidade e a expansão do emprego formal.* (MERCADANTE, 2010 p.161).

No âmbito de uma maior regulação pública do mercado de trabalho, contrariando totalmente a flexibilização deste mesmo mercado assistida na década de 1990, a primeira medida favorável à regulação foi a Retirada do Senado do Projeto de Lei (PLC 134/01). O projeto já tinha sido aprovado e estava em regime de urgência no Senado Federal. O mesmo tinha o intuito de majorar o negociado em relação ao legislado. Com isso, a legislação trabalhista estaria sujeita a alteração de acordo com a vontade autônoma de uma das partes. A medida beneficiaria, na maioria dos casos, o empregador.

O Veto à Emenda Três da Super Receita também favoreceu muito à regulação e a classe trabalhadora. Isto porque a emenda, caso não fosse vetada, proibiria o auditor fiscal de multar as empresas que mantivessem uma relação de emprego disfarçada. Seria estimulada a contratação como pessoa jurídica, algo que é contrário à legislação trabalhista.

A Lei n. 9601/1998 foi uma medida provisória criada para favorecer o estímulo à contratação por prazo determinado. A prática implicava em benefícios fiscais para as empresas contratantes. Em 2003, estes subsídios nas contribuições sócias foram eliminados. Outra importante revogação foi aquela a Revogação da Portaria 865/1995, que impedia a fiscalização dos auditores das cláusulas constantes dos contratos coletivos de trabalho. Por fim, ainda no âmbito da desaprovação de medidas anteriores, temos o cancelamento das alterações da licença maternidade praticados em 1999. Estas previam o pagamento do salário maternidade via INSS e não pelo empregador.

A Lei do Estágio (Lei n. 11788/2008) regulamentou a situação da contratação de estagiários. Estes devem dar prioridade às atividades acadêmicas. A jornada de trabalho não pode ser superior a seis horas. Os mesmos devem gozar de férias remuneradas. O Período de Experiência foi limitado ao prazo de seis meses, por meio da Lei n. 11644. O micro empreendedor individual os trabalhadores autônomos foram também beneficiados com a redução do valor da contribuição previdenciária.

Rendimentos Reais Médios

O ritmo de crescimento da economia favoreceu a recuperação dos rendimentos dos trabalhadores brasileiros. O cenário favorável – crescimento, diminuição do desemprego e das ocupações informais e aumento do estoque de empregos formais – permitiu aos trabalhadores um maior poder de barganha. Outro vetor importante deste aumento real de rendimentos foi a política de valorização de salários mínimo, que será aprofundada ao longo deste capítulo. Tal política influiu decisivamente no crescimento da massa salarial das camadas mais baixas da pirâmide social. O valor também serviu para balizar as negociações sindicais, uma vez que os sindicatos também se favorecem e podem atuar de forma mais engajada em um cenário favorável ao trabalhador.

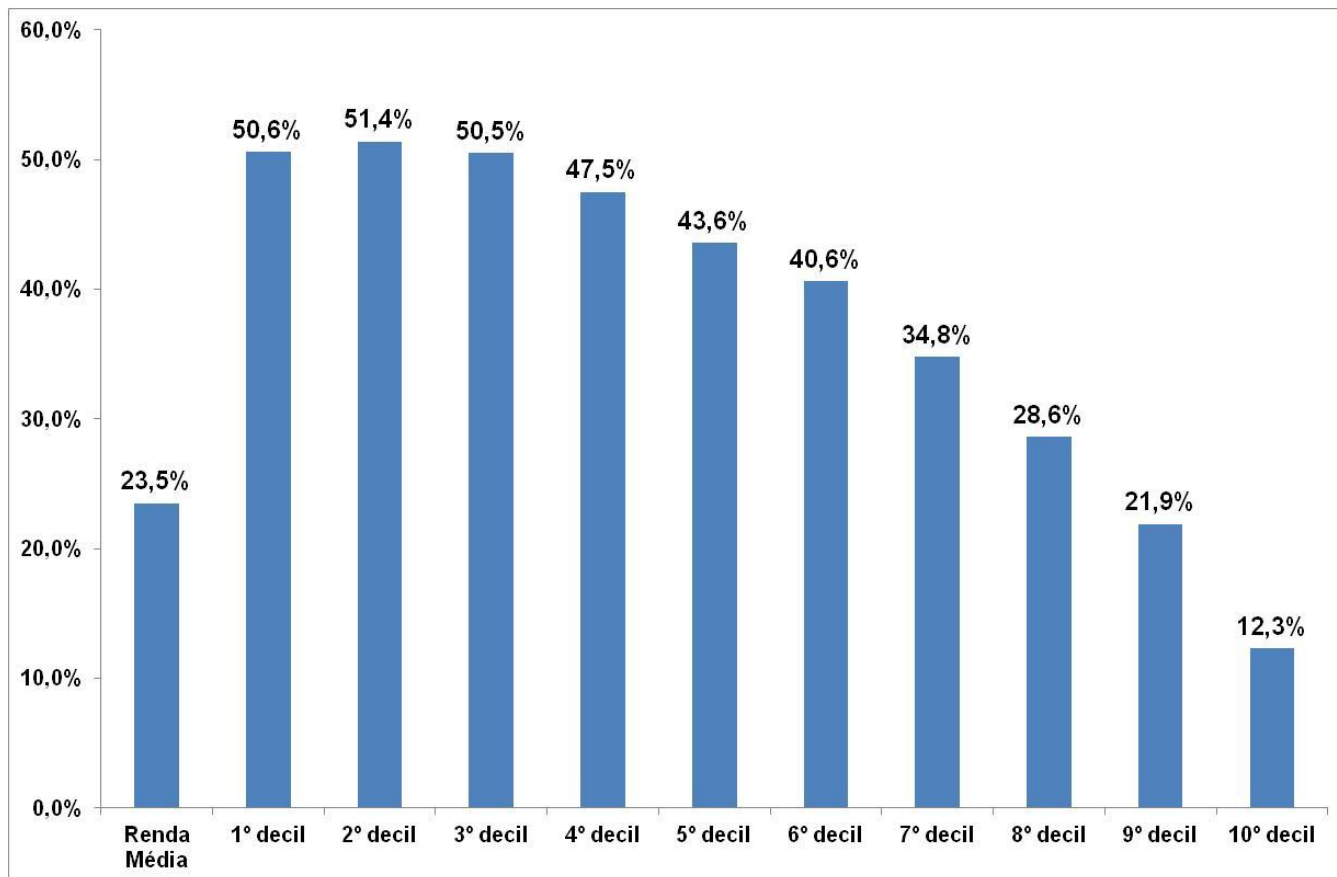
Tabela 5 – Rendimento médio dos trabalhos, Rendimento médio do trabalho principal e Rendimento médio domiciliar per capita (2002-2009) a R\$ de outubro de 2009.

Ano	Rendimento médio dos trabalhos	Rendimento médio do trabalho principal	Rendimento médio domiciliar per capita
2002	R\$ 926,37	R\$ 888,40	R\$ 571,62
2003	R\$ 865,31	R\$ 830,94	R\$ 538,21
2004	R\$ 870,38	R\$ 836,19	R\$ 550,84
2005	R\$ 909,86	R\$ 872,53	R\$ 583,96
2006	R\$ 983,26	R\$ 943,28	R\$ 638,29
2007	R\$ 1.016,66	R\$ 975,76	R\$ 655,83
2008	R\$ 1.041,97	R\$ 1.001,17	R\$ 689,61
2009	R\$ 1.068,39	R\$ 1.025,18	R\$ 705,72

Fonte: Ipeadata – Elaboração Própria

O primeiro ano do governo Lula, época do continuísmo das práticas liberais, registrou uma variação negativa dos rendimentos médios dos trabalhos, do trabalho principal e da renda domiciliar per capita decrescendo, respectivamente, 6,6%, 6,5% e 5,8%. Em 2004 as variações foram insignificantes, mesmo com o crescimento do produto – cujo impacto refletiu no ano de 2005, no qual a variação destes mesmo índices foram, respectivamente, 4,5%, 4,3% e 6%. Em 2006, período da de uma política macroeconômica de cunho expansionista, o crescimento real dos rendimentos médios foram de 8,1% para os rendimentos médios dos trabalhos e do trabalho principal e de 9,3% para o rendimento médio domiciliar per capita. Em 2007 a variação foi positiva em 3,4% % para os rendimentos médios dos trabalhos e do trabalho principal e 2,7%. Nos anos de 2008 e 2009, as políticas anticíclicas e política de valorização do salário mínimo foram eficientes em manter o crescimentos dos rendimentos médios das três categorias de trabalho. Em ambos os períodos, as três taxas cresceram ao patamar de 2,5% - exceto pelo o rendimento médio domiciliar per capita de 2008, que variou em 5,2%. No fim do período, contabiliza-se uma expansão de 15,4% para os rendimentos médios dos trabalhos e do trabalho principal e de 23,5% para o rendimento médio domiciliar per capita.

Gráfico 3 – Variação acumulada da Renda média domiciliar per capita entre 2003 e 2009 em R\$ de outubro de 2009



Fonte: Ipeadata – Elaboração Própria

A renda per capita domiciliar, cuja predominância é a renda do trabalho, apresenta crescimento positivo em todo ano no período 2003/2009. *Mais importante do que isso é o fato de que a renda per capita de todos os segmentos da população aumentou, mas foi a renda dos 50% mais pobres que teve um acréscimo maior, de 47,5%. Os estratos médios (40% seguintes da população) tiveram um aumento de 28,8%, acima, portanto, do crescimento da renda média, e os 10% mais ricos registraram um incremento de 12,3%. Também nesse aspecto é notável o contraste do período 2003/2009 com as duas décadas anteriores, especialmente com o período 1995/2002. Neste período, a renda per capita dos 50% mais pobres da população cresceu apenas 3,6%, enquanto a dos demais segmentos diminuiu (-1,0%, no caso dos estratos médios, e -3,1%, no caso dos 10% mais ricos). (MERCADANTE, 2010 p.168).*

Embora continuem existindo fortes desigualdades na distribuição da renda, os avanços realizados nesse período representam o maior esforço redistributivo já realizado no país nos 60 anos de história do IBGE. Esse processo aumentou a mobilidade social e modificou significativamente a

estrutura social, vista da perspectiva da capacidade de consumo dos diversos segmentos que a constituem. Houve uma expressiva migração das classes D e E para outras, particularmente para a classe C, cuja participação aumentou 17,0%, entre 2002 e abril de 2008. Ao mesmo tempo caiu o número de pessoas que, estando nas classes C e D, regrediram para a classe E. (MERCADANTE, 2010 p.169).

O aumento do nível dos segmentos mais pobres da sociedade e a mobilidade destas mesmas camadas para estratos superiores de renda são consequências, sobretudo, ao aumento da formalização do emprego e do impacto das políticas de renda, além do vetor crescimento, que possibilita a expansão destes outros dois.

Política de Valorização do Salário Mínimo

A adoção de uma política de valorização do salário mínimo permitiu o crescimento real do mesmo e foi fundamental no que diz respeito à redução dos rendimentos dos trabalhadores no período. Sobretudo, a política de valorização do salário mínimo foi fundamental na estruturação do mercado de trabalho, no combate à pobreza e na melhora dos rendimentos dos trabalhadores com menores salários, aposentados e dos beneficiários dos Benefícios de Prestação Continuada.

Em 2003, primeiro ano do governo Lula, aplicou-se um reajuste de 20% no salário mínimo frente a uma inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, de 18,54%. O aumento real de 1,23%. Em 2004, o reajuste nominal foi de 8,33%, enquanto o INPC acumulou 7,06% e, em 2005, o salário mínimo foi corrigido em 15,38%, contra uma inflação de 6,61%.

Em janeiro de 2006, como resultado dos debates técnicos promovidos pela Comissão e de diversas rodadas de negociação, foi firmado um Protocolo de Intenções, assinado por representantes de seis Centrais Sindicais e por seis Ministros de Estado. Esse protocolo definiu o envio ao Congresso Nacional de proposta de correção do salário mínimo para R\$ 350,00 – com antecipação do período de reajuste de maio para abril de 2006 – e lançou as bases para uma política de longo prazo de recuperação do valor real do salário mínimo. Fixou-se, então, como critério de reajuste, o repasse da inflação correspondente ao período entre as correções e o aumento real pela variação do PIB de dois anos anteriores (MERCADANTE, 2010 p.358).

Tabela 6 – Reajuste do salário mínimo entre 2003 e 2010

Período	Salário mínimo nominal	Reajuste nominal	INPC	Aumento real
abr/02	R\$ 200,00	-	-	-
abr/03	R\$ 240,00	20,00%	18,54%	1,23%
mai/04	R\$ 260,00	8,33%	7,06%	1,19%
mai/05	R\$ 300,00	15,38%	6,61%	8,23%
abr/06	R\$ 350,00	16,67%	3,21%	13,04%
abr/07	R\$ 380,00	8,57%	3,30%	5,10%
mar/08	R\$ 415,00	9,21%	4,98%	4,03%
fev/09	R\$ 465,00	12,05%	5,92%	5,79%
jan/10	R\$ 510,00	9,68%	3,45%	6,02%
Total	-	155,00%	65,93%	53,67%

Fonte: DIEESE

Destaca-se, em 2006, o maior aumento real do salário mínimo dentro do período, que foi de 13,04%. Frente a uma inflação de 3,21%. O reajuste nominal foi de 16,67%, O reajuste nominal de 2007, para um a variação de 3,30% do INPC, foi de 8,57%. Implicando em um aumento real do salário mínimo de 5,1%. Em 2008, o salário mínimo foi reajustado, em fevereiro, em 9,21%, enquanto a inflação foi de 4,98%, correspondendo a um aumento real de 4,03%. Chegando ao patamar de R\$ 465,00, em 2009, o ganho real foi de 5,79%, frente ao INPC de 5,92% e um reajuste nominal de 12,05%. O valor de R\$ 510,00, em 1º de janeiro de 2010, representou um ganho real de 6,02%, resultante de uma variação nominal de 9,68% contra uma inflação de 3,45%. Contabiliza-se, no acumulado, ganhos reais de 53,67%.

Assim, a política de recuperação do salário mínimo assegurou, de forma clara e antecipada, a recomposição gradual de seu valor real e deu cumprimento ao preceito constitucional que determina a preservação de seu poder de compra. Ela também equacionou a disputa política em torno dos percentuais de reajuste, que se recolocava todo ano, traçou um horizonte de maior previsibilidade, para os agentes públicos e privados, quanto aos percentuais de reajuste e seus prováveis impactos econômicos e sociais. Se no governo anterior houve seguidos aumentos reais do salário mínimo, a partir do governo Lula a determinação de elevar seu poder de compra converteu-se em política de Estado orientada para a distribuição de renda. (MERCADANTE, 2010 p.359).

O crescimento real do salário mínimo (e dos salários em geral) não afetou a estabilidade econômica. Tal recuperação foi importante na melhoria da distribuição da renda. Também

se mostrou compatível com o controle inflacionário e equilíbrio do gasto público. Acompanhou também o crescimento do emprego formal e a diminuição do desemprego. Derrubando de vez a lógica liberal que diz que o aumento do salário mínimo implica em redução do emprego, aumento da informalidade e pressão inflacionária. Do ponto de vista do trabalhador, este contínuo aumento real do salário mínimo foi importante para a recomposição de diversos pisos salariais.

No que se refere especificamente ao poder de compra, os ganhos também foram significativos, registrando o aumento da renda disponível para o consumo de bens essenciais que compõem a cesta básica. Em 1995, a aquisição de produtos básicos comprometia quase 89% da renda líquida do trabalhador que recebia salário mínimo. Em novembro de 2009, a compra de uma cesta básica correspondia a 44,99% da renda líquida, menos da metade do salário mínimo, o que representa o melhor resultado desde 1972. No início do governo Lula, o salário mínimo comprava 1,4 cesta básica. Com o reajuste de janeiro de 2010 – o maior da série histórica desde o Plano Cruzado – tornou-se possível a aquisição de 2,2 cestas básicas. Como, além do expressivo ganho salarial, os preços dos produtos que compõem a cesta básica se reduziram ao longo dos últimos anos, ampliou-se também a renda disponível das famílias para a compra de materiais de construção e vestuário, entre outros. (MERCADANTE, 2010 p.360).

Para ter uma ideia da importância do salário mínimo, estima-se que 46,1 milhões de pessoas – entre trabalhadores, aposentados, pensionistas e beneficiários da assistência social – têm seu rendimento referenciado pelo salário mínimo. Segundo o DIEESE, apenas o aumento que passou a vigorar, a partir de janeiro de 2010, deveria trazer um incremento anual de renda da ordem de R\$ 26,6 bilhões, com um impacto na arrecadação tributária sobre o consumo da ordem de R\$ 7,7 bilhões. Somente no caso da Previdência e da Assistência Social, eram pagos, até o final de 2009, 18,7 milhões de benefícios correspondentes ao valor do salário mínimo. Isso dá uma dimensão do impacto do salário mínimo na distribuição social e regional dos recursos econômicos provenientes dos benefícios da Previdência Social. (MERCADANTE, 2010 p.361)

É inegável que a política de valorização do salário mínimo influenciou fortemente o comportamento gasto público, sobretudo pelo seu papel na determinação do valor do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais e na fixação dos valores do abono salarial e do seguro-desemprego. Entre 2003 e 2009, estima-se que as despesas primárias do governo federal subiram 2,5 pontos percentuais do PIB, sendo que 80% deste total resultaram da elevação do salário mínimo²⁷⁵. Mas esse aumento da despesa não comprometeu o equilíbrio fiscal e teve grande importância na expansão do consumo dos segmentos populacionais de baixa renda. Além disso, ela decorreu da opção estratégica do governo brasileiro de utilizar as políticas de renda como instrumento de distribuição de renda. (MERCADANTE, 2010 p.362)

Tabela 7 – Poder de compra do salário mínimo em termos de cestas básicas (DIEESE) entre 1999 e 2010

Período	Salário mínimo nominal	Salário mínimo real a preços de jan/2010	Poder aquisitivo (cestas básicas DIEESE)
mai/99	R\$ 136,00	R\$ 271,66	1,50
abr/00	R\$ 151,00	R\$ 279,16	1,28
abr/01	R\$ 180,00	R\$ 302,17	1,37
abr/02	R\$ 200,00	R\$ 309,26	1,42
abr/03	R\$ 240,00	R\$ 312,02	1,38
mai/04	R\$ 260,00	R\$ 324,09	1,47
mai/05	R\$ 300,00	R\$ 348,17	1,60
abr/06	R\$ 350,00	R\$ 402,77	1,91
abr/07	R\$ 380,00	R\$ 424,94	1,93
mar/08	R\$ 415,00	R\$ 435,96	1,74
fev/09	R\$ 465,00	R\$ 468,91	2,01
jan/10	R\$ 510,00	R\$ 510,00	2,23

Fonte: DIEESE

Papel dos Sindicatos nas melhorias do mercado de trabalho

O movimento sindical vem contribuindo de forma positiva na efetivação de direitos trabalhistas. Aumentando, desse modo, o número de trabalhadores inseridos no sistema de proteção social. As negociações coletivas, a partir de 2004, tiveram resultados mais expressivos para os trabalhadores.

O sucesso das negociações se manifesta, sobretudo, na recuperação do poder de compra dos salários. Muitas das negociações salariais tiveram reajustes. Alguns apresentaram um aumento real dos salários. A melhora das negociações salariais demonstra a maior capacidade de representação dos sindicatos. Que conseguem maior campus de atuação em um cenário de crescimento econômico e do emprego formal e em meio a uma política de valorização do salário mínimo. O percentual médio dos reajustes salariais iguais ou superiores ao INPC foi, entre 2004 e 2009, de 88,8%.

A taxa de sindicalização também pode ser atribuída como uma melhora para os trabalhadores. Em 2001, o número era de 16,7%. Já em 2008, aumentou para 18,2% do total dos ocupados, dentro os quais se incluem os informais. Incluindo somente empregados formais, este número sobe para 26%. Apesar de ser pequena, tal evolução

foi muito importante. Evidenciando que apesar da fragmentação da classe trabalhadora e sua mudança de perfil, o sindicalismo se manteve representativo.

Assim, em um contexto de crescimento econômico, do emprego e da renda, percebemos que os sindicatos conseguem pressionar mais as empresas e as instituições públicas. O avanço da atuação sindical quando percebemos o sucesso de algumas reivindicações da classe trabalhadora. Principalmente aquelas que exigiram a política de valorização do salário mínimo, reconhecimento das centrais sindicais e adoção de medidas para o enfrentamento da crise.

2.2 – A Expansão das Políticas Universais

A Constituição de 1988 também trouxe avanços importantes para a Previdência e Assistência, dentro de um conceito abrangente de seguridade social, que previu, entre outras coisas, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, e seu caráter seletivo e distributivo. No caso da Previdência Social, manteve-se o caráter contributivo e a filiação obrigatória ao Regime Geral, conferindo-se à previdência privada caráter facultativo, autônomo e complementar. (MERCADANTE, 2010 p.319).

A Previdência Social garante a cobertura a doenças, invalidez, morte e idade avançada; proteção ao trabalhador que está no desemprego involuntário; pensão por morte do segurado aos seus dependentes (filhos e/ou cônjuges); e proteção à maternidade, sobretudo as gestantes. No âmbito da Assistência Social, foi garantida a proteção a todos que necessitem, sendo contribuinte ou não. Estipula-se um salário mínimo como forma de bonificação mensal para as pessoas portadoras de deficiência física ou para idosos que estejam sem amparo familiar e não possuam renda própria.

A Constituição de 1988 restabeleceu a democracia e desenhou o projeto inspirado no Bem-Estar-Social. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização), da seguridade (seguro) e dos direitos sociais (assistencialismo). (FAGNANI, 2011). No entanto, o período do governo Lula marcado, sobretudo, pela prática de políticas restritivas (2003-2005) preteriu a universalização pela focalização. A reversão de tal quadro inicia-se em 2006, com o esboço de práticas desenvolvimentistas.

Focalização das Políticas Universais (2003-2005)

Em 2003, foi divulgado um documento pelo governo que revelava toda a focalização do gasto social. Tal documento deixa nítido a preferência do estado em priorizar os

programas de transferência de renda em oposição às políticas universais. A passagem abaixo ratifica tal priorização:

A possibilidade de ampliação dos recursos destinados aos brasileiros mais pobres e de fornecer uma verdadeira rede de proteção social, capaz de amparar a população mais vulnerável, depende de forma decisiva da realização de reformas estruturais que reduzam os privilégios concedidos pelo atual sistema – tanto por meio de gastos diretos quanto através de renúncias fiscais – a grupos de renda mais alta. (in FAGNANI II, 2011 p.5).

A falha da focalização sobre os mais pobres se manifesta pela definição de tal critério. Isto porque, na ocasião, fizeram uso do critério estabelecido pelo Banco Mundial, cuja classificação define como pobres aquelas pessoas com rendimentos de até US\$ 2 por dia. Reforçando, deste modo, o continuísmo das práticas liberais no âmbito econômico.

A continuação da agenda liberal se mostrou mais uma evidente com a Proposta de Emenda à Constituição 41/03, enviada pelo Executivo ao Congresso nacional em março de 2003. Tratava-se de uma reforma tributária cujo principal objetivo era a promoção de uma simplificação da estrutura fiscal, extinguindo tributos e reduzindo cobranças cumulativas. Com isso, eliminar-se-ia a contribuição dos empregadores para a previdência social e as fontes de financiamento das políticas sociais (COFINS, PIS-Pases, Salário-educação e CSLL), as quais eram vinculadas, segundo a Constituição Cidadã, ao financiamento das políticas universais. O artigo 195 de tal constituição vincula um conjunto de fontes de receita para o financiamento da saúde, previdência, assistência e seguro-desemprego. Por isso, estava nítida a violação a tal artigo.

O programa do “déficit nominal zero” – vetado pela então Ministra da Casa Civil (e atual Presidente da República) Dilma Rousseff – foi outra sinalização deste continuísmo ao pensamento liberal. Tratava-se da promoção de um ajuste fiscal a ser realizado por um período de dez anos. Objetivava-se uma redução da relação dívida/PIB em 20 p.p., indo de 50% para 30%. O plano preferia aumentar o superávit fiscal à aumentar o produto. Em outros termos, preferiu reduzir o numerador à aumentar o denominador. O superávit fiscal iria aumentar de 4,5 % para 7% do por meio de corte nas despesas correntes em 6,5 p.p do PIB. No entanto, tal variável de ajuste estava ligada ao sistema de proteção social. A viabilização do programa dependia da redução do gasto social e da desvinculação de suas fontes de financiamento. Seria mais uma rodada de reformas na Previdência Social e restrições ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Podemos destacar no período a redução da idade mínima para requer o BPC, que caiu de 67 para 65 anos. Esta foi,

certamente, uma das poucas medidas notáveis no âmbito da Seguridade Social. A promoção de tal medida de se ratifica pelo Estatuto do Idoso, aprovado pelo Congresso em outubro de 2003.

Expansão das Políticas Universais (2006-2010)

A mudança na cúpula econômica, ocorrida em 2006, foi marcada pela articulação entre os objetivos macroeconômicos e sociais. O crescimento ocupou importante espaço na agenda política. O direcionamento do mesmo em benefícios ao mercado de trabalho e para as contas públicas, algo que permitiu uma ampliação do gasto social. A ideologia liberal, até então predominante, dava espaço para o desenvolvimentismo.

Os impactos do crescimento econômico no mercado de trabalho, principalmente pela ampliação do estoque de empregos formais, refletiram positivamente na ampliação das fontes de financiamento das políticas sociais. A política de valorização do salário impactou positivamente também sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, que foi um dos vetores da impulsão do mercado interno e da atenuação dos efeitos da crise.

A Seguridade Social concedeu, em 2010, cerca de 33,4 milhões de benefícios diretos. Sendo 15,7 milhões ao INSS urbano, 8,1 milhões ao INSS rural, 3,6 milhões à Assistência Social e 6,1 milhões ao Seguro-desemprego. O número de beneficiários indiretos – que diz que há 2,2 beneficiários indiretos membros da família para cada beneficiário direto – deixa evidente o caráter distributivo destes programas.

Em 2006, destacam-se uma série de medidas com o objetivo de ampliar os segmentos marginalizados da previdência e sua formalização.

Inclusão Previdenciária

O Ministério da Previdência Social estima que, até o final de 2009, havia mais de 30 milhões de pessoas ocupadas que não contribuíam para a Previdência Social, das quais pelo menos a metade dispunha de capacidade contributiva, considerando os perfis de idade, ocupação e renda. A maior parte dessas pessoas não contribuía, sobretudo, por falta de informação e conscientização e da existência de barreiras de acesso à previdência. No entanto, ao ser promulgada, a Constituição Federal já previa a criação por lei de um sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico em sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo. (MERCADANTE, 2010 p.322). Para isso, o governo promoveu algumas medias.

Em primeiro lugar, destaca-se o Plano Simplificado de Previdência Social, iniciado em abril de 2007. Foi criada uma alíquota alternativa de 11% - limitada ao salário de contribuição correspondente a um salário mínimo – para contribuintes facultativos ou individuais que sejam prestadores de serviços para pessoas físicas (trabalhadores autônomos, donas de casa, estudantes e desempregados). O segurado passou a ter direito à aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e aposentadoria por invalidez.

Em segundo lugar, temos a Formalização do Empregado Doméstico. Com isso, estimulou-se o registro em carteira do empregado doméstico. No âmbito do empregador, este será beneficiado com deduções sobre seu imposto de pessoa física. Já no âmbito do empregado, este terá acesso aos benefícios e direitos dados aos trabalhadores registrados em carteira.

Outra medida importante foi a Consolidação da Previdência Rural. Foi criado o Cadastro do Segurado Especial. Com isso, foi possível o aperfeiçoamento da inscrição do segurado especial para fins de aposentadoria e para aumentar a segurança dos registros previdenciários. Ampliaram-se também as formas para se comprovar a prática de atividades rurais, removendo, dessa forma, diversos obstáculos à formalização de atividades rurais de pessoa física.

Estas foram medidas na esfera dos contribuintes individuais. Já no âmbito das empresas, foram implementadas novas medidas de estímulo à legalização de micro e pequenas empresas. Por meio de reduções tributárias e mais estímulos à formalização da mão-de-obra e ao recolhimento de contribuições previdenciárias.

Dentre estas, destaca-se, em primeiro lugar, o Simples Nacional. Trata-se da ampliação e da substituição do Simples – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – pelo Simples Nacional. Tal medida unificou o recolhimento de tributos nas três esferas de governo e reduziu a carga tributária sobre o faturamento bruto. O Simples Nacional iniciou em julho de 2007. Estima-se que, até março de 2010, 3,6 milhões de micro e pequenas empresas tenham aderido ao novo regime tributário.

Por fim, temos a criação do Microempreendedor Individual (MEI), para os optantes ao Simples Nacional cuja receita bruta anual seja de até R\$36 mil, apenas um empregado e que não tenham mais de um estabelecimento ou participação societária ou administrativa em outra empresa. A partir de julho de 2009, possibilitou-se o recolhimento da

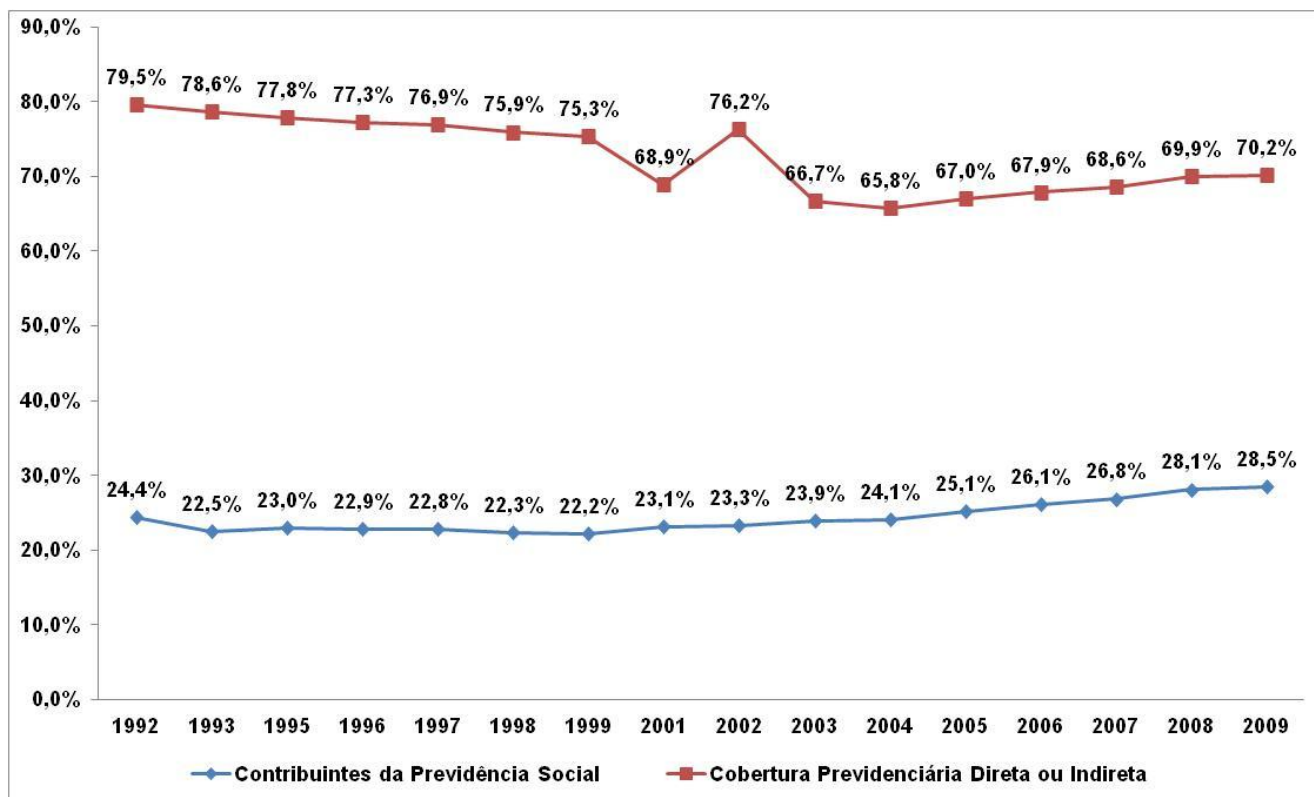
contribuição mensal única para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), correspondente a 11% do salário mínimo, mais um real de ICMS, no comércio ou indústria, ou de cinco reais de ISS, no setor de serviços. Até o início de 2010, quase 250 mil microempreendedores já haviam regularizado suas atividades.

Ampliação da Cobertura Social

A Previdência é um dos instrumentos mais efetivos de proteção social e distribuição de renda no Brasil, em particular o Regime Geral que abarca trabalhadores urbanos e rurais, autônomos, avulsos, domésticos e empregados públicos celetistas. Em 2009, 56,6 milhões de pessoas eram contribuintes ou beneficiários da Previdência Social, o que correspondia a 67,0% da população ocupada de 16 a 59 anos de idade. Destes, 42,0 milhões faziam parte do Regime Geral, 6,3 milhões integravam os Regimes Próprios (estatutários e militares), 7,2 milhões eram segurados especiais rurais e 1,1 milhão recebia algum tipo de benefício (previdenciário ou assistencial). Havia, no entanto, 27,8 milhões de pessoas sem qualquer proteção previdenciária, dentre as quais 13,2 milhões recebiam menos de um salário mínimo. (MERCADANTE, 2010 p.325).

Os anos de 1990 – cenário de baixo crescimento e de aumento da informalidade – temos uma inflexão negativa tanto do percentual de contribuintes da Previdência Social quanto da Cobertura Previdenciária Direta ou Indireta. Somente a partir de 2003, o crescimento de ambas começa a ser crescente. Tais melhores devem-se, sobretudo, a inclusão previdenciária, aumento do emprego formal e crescimento econômico. O gráfico abaixo nos mostra tal movimento. Segundo o Ipeadata, a proporção direta ou indireta coberta pela previdência na população deve ser entendido como a proporção de indivíduos que tinham cobertura previdenciária direta (por serem contribuintes, beneficiários de benefícios permanentes de aposentadoria ou pensão, ou por serem ambos) ou que, pelos critérios da legislação atual, teriam direito a cobertura indireta (por terem algum vínculo legal de dependência previdenciária a um detentor de cobertura direta). Enquanto a proporção é calculada sobre a população.

Gráfico 4 – Cobertura Previdenciária Direta ou Indireta e Contribuintes da Previdência Social de 1992 até 2009



Fonte: Ipeadata – IBGE/PNAD – Elaboração Própria

Ao final de 2009, o volume global de benefícios emitidos pelo Regime Geral, chegou a 26,6 milhões. O volume de benefícios previdenciários e acidentários aumentou, entre 2002 e 2009, em 25,4%. Isto é, uma elevação de 4,7 milhões, indo de 18,5 milhões para 23,2 milhões. Dentre os quais, 15,3 milhões eram de benefícios urbanos e 7,9 milhões em benefícios rurais. Já os benefícios assistenciais variaram, no mesmo intervalo de tempo, em 54,5%, indo de 2,2 milhões para 3,4 milhões. Por fim, o valor real médio dos benefícios teve uma variação real de 20,2% - elevando-se de R\$604,29, em 2002, para R\$726,31, em 2009.

Outro importante ponto foi a queda da necessidade de financiamento da Previdência Social, que, enquanto proporção do PIB, decaiu de 1,55%, em 2003, para 1,36%, em 2009. O forte ritmo da economia, expansão do emprego e a inclusão previdenciária favoreceram o equilíbrio das contas. Tanto que, em 2009, a arrecadação chegou à ordem de 184,6 bilhões de reais frente a despesas na ordem de 176,3 bilhões de reais.

Por fim, destaca-se a atuação do Censo Previdenciário, iniciado em 2005. Este foi responsável pelo recadastramento de 17,2 milhões de beneficiários do INSS. Com isso, cancelaram-se 79 mil benefícios indevidos. Algo que implicou em uma economia anual de R\$415 milhões. Além do Censo, entre 2003 e 2009, foram realizadas 245 operações de combate a fraudes. Com isso, a gestão da Previdência se tornou mais transparente e mais eficiente.

Impactos da Política Previdenciária na Distribuição da Renda

A partir de 2003, sentiu-se os impactos positivos advindos da inclusão previdenciária. Apesar da alta concentração na população idosa, vis-à-vis a natureza do benefício, o efeito positivo sobre a renda foi sentido em todas as faixas etárias. Beneficiando indiretamente diferentes grupos sociais. *Em 2009, as transferências decorrentes do pagamento de benefícios assistenciais e, principalmente, previdenciários, evitaram que 23,1 milhões de pessoas permanecessem na condição de pobreza, um impacto da ordem de 12,5%. Sem essa participação, o número de pessoas nessa condição tenderia a passar de 55,1 milhões para mais de 78,3 milhões.* (MERCADANTE, 2010 p.329). Foram pagos pelo INSS, somente no ano de 2009, 26,6 milhões de benefícios. Contabiliza-se um total de R\$228,2 bilhões de reais.

Os impactos na distribuição de renda são também frutíferos da política de valorização do salário mínimo. Em dezembro de 2009, 18,7 milhões de benefícios possuíam valor de até um piso previdenciário, ou seja, recebiam algo equivalente a um salário mínimo. Devido aos reajustes ocorridos no salário mínimo, entre maio de 2003 e janeiro de 2010, grande maioria dos beneficiários da Previdência e da Assistência obteve ganho real de 53,67% em comparação ao INPC.

Destaca-se o desencadeamento positivo na política de valorização do salário mínimo na zona rural. Isto porque, em 2009, registrou-se que 99,3% dos benefícios pagos correspondiam a até um salário mínimo. Ao todo são 7,9 milhões de beneficiários. Na esfera urbana, esta mesma participação foi de 46,6% dos benefícios. Já os benefícios assistenciais, conta com a participação de 99,6% dos benefícios atrelados ao valor de até um salário mínimo, sendo um total de 3,5 milhões de beneficiários. Os números aqui expostos nos dão ideia da importância da combinação entre crescimento econômico, aumento da formalidade, valorização do salário mínimo e inclusão previdenciária na atenuação das desigualdades sociais e no combate à pobreza.

Assistência Social

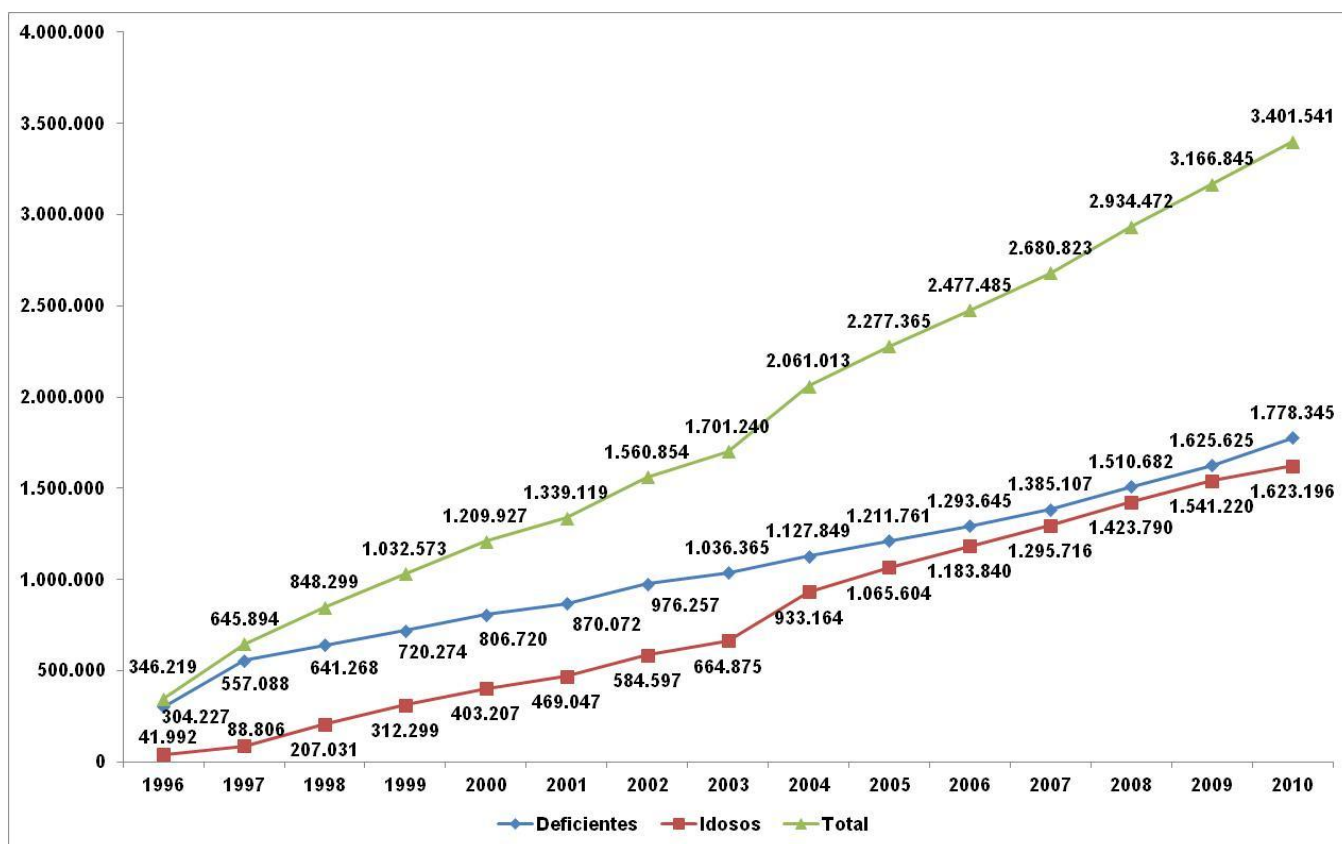
A assistência foi garantida como parte integrante da seguridade social. Portanto, o direito ao acesso a serviços básicos e a uma renda de solidariedade para idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza é um direito constitucional. Para isso foram criadas a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A Loas estabeleceu as bases de intervenção da PNAS e as condições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ela instituiu o comando único da política assistencial e a criação de fundos específicos nos três níveis de governo, bem como seus instrumentos de planejamento, financiamento, gestão e controle social. No entanto, a prestação de serviços assistenciais pouco evoluiu até o final da década de 1990, em particular no âmbito municipal. Foi apenas a partir de 2004, com a PNAS e com uma nova Norma Operacional Básica (NOB), que começou efetivamente a ser implementado um novo modelo de assistência social, resultando no Suas. (MERCADANTE, 2010 p.331).

Tais novas regulamentações objetivaram a superação de uma visão de assistencialismo centrado no indivíduo – de caráter voluntário e caritativo – por meio da diversificação e a ampliação do atendimento de demandas sociais para além das situações de extrema pobreza. *A Assistência Social deixou de se organizar por segmentos – idosos, mulheres, crianças, jovens e pessoas com deficiências – e passou a ter como foco a família, compreendida como núcleo social básico, voltando-se também para a garantia da segurança de renda, de acolhida, de convivência familiar, comunitária e social, de autonomia e de sobrevivência a situações de risco. (MERCADANTE, 2010 p.332)*

O BPC foi a primeira garantia constitucional de uma renda mínima. Trata-se do valor de um salário mínimo mensal destinado a idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência que a incapacite para a vida independente e para o trabalho, desde que tenham renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. Sua criação ocorreu em 1996 e foi um marco positivo no sistema de proteção social. Tal garantia de renda, de caráter não- contributivo, atua em pessoas vulneráveis a exclusão social.

Gráfico 5 – Evolução de benefícios emitidos pelo BPC entre 1996 e 2010



Fonte: Ipeadata – MDS – Elaboração Própria

O gráfico cinco nos mostra a evolução dos benefícios emitidos entre 1996 e 2010. Com isso, temos ideia da relevância do BPC na transferência direta de renda à população de baixa renda e socialmente vulnerável. Vemos que, em 1996, o benefício era destinado a apenas 346 mil pessoas. Em 2010, este número subiu para 3,4 milhões. Inclui-se como um vetor da mudança, além da diversificação do atendimento, o Estatuto do Idoso que reduziu de 70 para 65 anos o valor de idade o valor para pleitear o benefício. Desse modo, o volume de recursos para o pagamento de BPC passou de R\$ 3,3 bilhões, em 2002, para R\$ 18,7 bilhões, em 2009, um aumento da ordem de 467%. (MERCADANTE, 2010).

Considerações Finais

O principal vetor para as melhorias assistidas no mercado de trabalho e para a expansão das políticas universais foi o crescimento econômico. No entanto, tais melhorias só foram implementadas a partir do ponto em que o estado adotou, no âmbito da economia, um caráter mais desenvolvimentista. Os três primeiros anos do governo, mesmo com o

favorável crescimento de 2004, não apresentaram melhoras significativas em termos de regulação do mercado de trabalho e inclusão previdenciária. Isto porque, nestes três anos, preferiu-se o continuísmo do pensamento liberal.

Somente a partir de 2006 os resultados foram mais satisfatórios. O direcionamento do crescimento junto de uma maior atuação do estado no âmbito da regulação do mercado de trabalho, da inclusão previdenciária e a universalização do BPC permitiu que estes atuassem de forma favorável a inclusão e no combate à pobreza. Os resultados da política desenvolvimentista se refletem em dados. Os anos de 2007 e 2010 apresentaram os maiores índices de criação de empregos formais (tabela 4). O ano de 2006 registrou a maior variação real do salário mínimo. Todas as inclusões previdenciárias, exceto pelo Estatuto do Idoso, são posteriores.

A política de valorização do salário mínimo combinada com a expansão do emprego formal favoreceu a ampliação da atuação da Previdência Social como vetor de combate à pobreza. Favoreceu também os beneficiários do BPC e daqueles que recebem o seguro desemprego. Desse modo, percebe-se que a política de valorização atuou no volume dos rendimentos, no aumento dos pisos salariais, na mobilidade social daqueles que ocupam as camadas mais baixas da sociedade e na proteção social dos mais vulneráveis socialmente que tendem a marginalização. Já a ampliação do estoque formal de empregos tem fundamental papel no aumento do número de beneficiários da Previdência Social e, concomitantemente, no maior volume de arrecadação. Ainda no âmbito da arrecadação, destaca-se a atuação regulatória do setor público na esfera dos empregadores.

Não pode haver dúvidas sobre o papel desempenhado pela Seguridade Social no desenvolvimento social recente. Estudos do Ministério da Previdência indicam que, sem a Previdência Social, a pobreza no Brasil seria superior a 45% da população. Sem ela, 70% dos idosos estariam abaixo da linha da pobreza. (FAGNANI III 2011 p.7). Percebemos, portanto, que o combate à pobreza vai muito além do crescimento econômico e de políticas de transferência de renda.

Capítulo 3 – Programas de Transferência de Renda e Desenvolvimento Rural no Combate à Pobreza

A expansão dos programas de combate à pobreza foi outro vetor importante da estratégia de desenvolvimento nacional. Com isso percebemos que existe uma convergência entre o desenvolvimento de políticas universais – expansão do BPC, Inclusão Previdenciária e Política de Valorização do Salário – com ações focalizadas. Ratificando o caráter desenvolvimentista de *uma nova estratégia social marcada pela convergência entre focalização e universalização*. (FAGNANI, 2011).

Neste âmbito, o programa mais bem sucedido no combate à pobreza foi o Programa Bolsa Família (BPF). Entre 2003 e 2010, ocorreu significativa expansão do PBF. O programa, em 2003, atendia 3,6 milhões de famílias. Em 2010, este número subiu para 12,8 milhões. Destacam-se também outros programas sociais e seus impactos sobre a atenuação da pobreza. Estes são: o Programa de Fortalecimentos da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Territórios da cidadania. Ambos atuam na zona rural, aonde se localiza a maior parte da pobreza nacional.

Programa Bolsa Família

Trata-se de um programa do tipo de transferência direta de renda condicionada. Criado no dia 20 de outubro de 2003, por meio da medida provisória nº 132. Em 09 de janeiro de 2004, foi transformado na Lei nº10836. Sua regulamentação enquanto decreto foi ratificada em 17 de setembro de 2004. E, em 18 de novembro de 2004, a Portaria Interministerial nº 2509 dispõe de atribuições e nomes no âmbito da oferta e do monitoramento das ações e ao cumprimento das condicionalidades aos beneficiários.

O programa é oriundo da fusão de cinco programas sociais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e Cartão Alimentação. A unificação implicou em ganhos eficiência distributiva e qualitativa do programa de transferência. As agências executoras de cada um desses cinco programas foram fundidas. Assim como as bases de informações, as fontes de financiamento, critérios de ingresso e valores dos benefícios.

Os beneficiários do PBF são aquelas famílias que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza. EM 2009, o PBF era destinado a famílias com renda per capita de até 140 reais. O benefício é composto. Sendo a parcela fixa de R\$68, 00 e parcela variável de 22 reais por filho – destinado para aqueles com idade entre zero e 15 anos e limitado

a, no máximo, três benefícios ou de 33 reais pra filhos com idade entre 16 e 17 anos, cujo limite é de dois beneficiários. O teto estipulado ao PBF é de 200 reais. Famílias em situação de extrema pobreza, renda per capita familiar de até 70 reais, recebe ambos os benefícios, fixo e variável. Famílias em situação de pobreza, renda per capita familiar entre R\$70,01 – R\$140,00, recebem apenas o benefício variável.

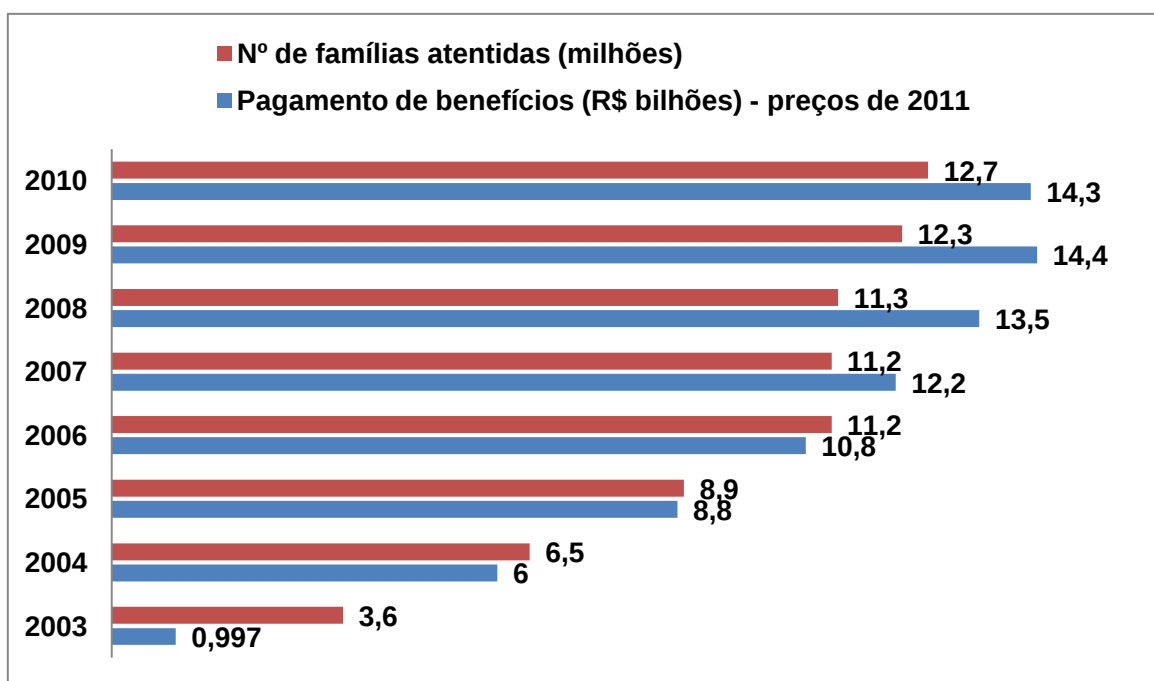
O CadÚnico, Cadastro único dos Programas Sociais do Governo, é o órgão responsável pelo cadastramento das famílias que pretendem gozar de tal benefício. Pra isso, no entanto, é necessário o cumprimento de uma série de condicionalidades que vão além dos critérios de renda. Tais condicionalidades estão divididas em três áreas: educação, saúde e assistência social.

No âmbito da educação, exige-se que crianças e adolescentes, com idade entre seis e 15 anos, estejam matriculados na escola e tenham, pelo menos, 85% de frequência mensal. Para adolescentes entre 16 e 17 anos, esta frequência mínima cai para 75% da carga horária mensal. O impacto desta condicionalidade se reflete segundo dados do Educacenso e do Sistema Presença do MEC. Em 2008, foi mensurado que, no ensino fundamental, o índice de abandono escolar dos beneficiários do PBF foi menor que a média nacional. Sendo de 3,06% (beneficiários PBF) contra 4,8% (conjunto de estudantes). No ensino médio, os índices foram mais favoráveis ao PBF. Sendo, respectivamente, 7,2% contra 14,3%. Em termos de aprovação, temos que, entre os alunos da rede pública, os beneficiários tiveram 80,5% de aprovação, frente a 82,3% do conjunto de estudantes, no ensino fundamental e significativos 81,1% de aprovação no ensino médio, contra a 72,6% do conjunto de estudantes.

Na área da saúde, exige-se o acompanhamento do calendário vacinal, e do crescimento e desenvolvimento para crianças de até sete anos. Gestantes e lactantes devem acompanhar regularmente os exames de pré-natal, as consultas nas unidades de saúde e as atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento e alimentação saudável. Tais medidas impactam positivamente na redução da mortalidade infantil, sobretudo nas regiões mais pobres do país, Norte e Nordeste. Por fim, no âmbito da assistência social, a condicionalidade é a frequência mínima de 85% da carga horária relativa às ações de convivência e fortalecimento de vínculos desenvolvidas pelos municípios para crianças e adolescentes de até 15 anos de idade em risco de trabalho infantil.

O objetivo das condicionalidades não é de restringir o acesso ao PBF ou de punir as famílias que não os atendem. Tanto que as famílias que não cumprem ou têm dificuldades para cumprir as condicionalidades são submetidas a um acompanhamento especial. *E as principais causas para o descumprimento das condicionalidades costumaram ser negligência dos pais ou responsáveis (23%); recusa da criança em frequentar a escola ou o serviço de convivência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (16%); casos de doença da criança ou adolescente (13%); e envolvimento de membros da família com drogas (3,7%). (MERCADANTE, 2010 p.364)* Sob essas condições, foram registrados, até abril de 2010, 1538 famílias nesta situação. Desde o início do PBF, foram cancelados 4,9 milhões de benefícios. No entanto, a maior causa dos cancelamentos de benefícios ocorreu em virtude do rendimento das famílias ter superado o valor estabelecido pelo programa, refletindo o cenário de crescimento econômico e a recuperação dos níveis de ocupação da população do país. (MERCADANTE, 2010 p.365)

Gráfico 6 – Números de famílias pleiteadas com o Bolsa Família e pagamento de benefícios de 2003 até 2010



Fonte: Ipeadata e MDS – Elaboração Própria – dados disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1>

O gráfico seis nos mostra a evolução do PBF em termos de famílias atendidas e em volumes de recursos dispendidos. Vemos que, em 2003, o número de famílias atendidas era de apenas 3,6 milhões de famílias. A partir de 2006, ocorre uma inflexão positiva. Vemos, por exemplo, que o crescimento de número de famílias beneficiadas com o PBF variou, entre 2003 e 2006, em 211%. Desse modo, o PBF se tornou uma das políticas sociais em termos de abrangência, perdendo apenas para políticas de saúde, educação, previdência e assistência social. Enquanto a variação acumulada entre 2003 e 2010 foi de 252%. Vemos também a evolução de recursos dispendidos com o PBF. Percebemos que, ao longo do tempo, o montante de recursos gastos, em termos reais (preços de 2011), se expandiu em 984% entre 2003 e 2006 e 1337% ao longo do período. Evidenciando uma convergência entre expansão de recursos, ampliação do número de beneficiários com o início de uma política econômica de cunho desenvolvimentista e mais preocupada em combater as desigualdades. Destaca-se também o impacto regional do PBF. Nas regiões mais pobres do país, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estão concentrados o atendimentos de oito milhões de famílias e recursos próximo as oito bilhões de reais. No Nordeste, região mais pobre do país, concentram-se 50% das famílias assistidas e, aproximadamente, 53% dos recursos dispendidos.

Tabela 8 – PIB nominal x Volume de recursos dispendidos no BPF

Ano	PIB - nominal - (R\$ milhões)	Pagamento de benefícios (R\$ bilhões)	Proporção (%) do PIB dispendida no PBF
2003	1.699,9	0,57	0,03%
2004	1.941,5	3,7	0,19%
2005	2.147,2	5,8	0,27%
2006	2.369,5	7,6	0,32%
2007	2.661,3	9,1	0,34%
2008	3.032,2	10,9	0,36%
2009	3.239,4	12,4	0,38%
2010	3.770,1	13,4	0,36%

Fonte: Ipeadata (dados sobre o PIB) e MDS (dados sobre o PBF), cuja disponibilidade encontra-se em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/mural/especial-bolsa-familia-7-anos-1>

Embora muito criticado pela oposição no início de sua implementação, por sua suposta “ineficiência” e caráter “assistencialista”, o Bolsa Família revelou-se bastante eficaz como instrumento de redução da pobreza, com um custo relativamente baixo. (MERCADANTE, 2010). A tabela 8, acima, nos mostra o baixo custo do PBF em termos de proporção do PIB. Vemos que o período de maior gasto foi o ano de 2009, cuja relação volume de recursos dispendidos no PBF/PIB está na ordem de 0,38%. Enquanto instrumento de combate à pobreza, Estudo do IPEA¹ demonstrou que o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) foram responsáveis por quase metade da redução das disparidades sociais, no conjunto das regiões Norte e Nordeste. Na Região Nordeste, esses programas responderam por 88% da redução das desigualdades, no período de 2004 a 2006. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, a renda do trabalho foi a que mais impulsionou tal redução (53%). Mas, mesmo assim, os programas de transferência direta de renda responderam por significativos 24% na diminuição das disparidades sociais nessas regiões. (MERCADANTE, 2010 p.366).

Em agosto de 2010, realizou-se a Segunda Rodada de Avaliação de Impacto do Bolsa Família. Os resultados são satisfatórios em todas suas áreas de condicionalidades. Os dados a seguir foram retirados do PNUD² e do próprio MDS³. Impactos do PBF no âmbito da educação, nos revelam que as crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos e beneficiários do Bolsa Família têm uma taxa de matrícula 4,4 pontos percentuais maior que as não beneficiárias de igual perfil socioeconômico. Esse efeito é maior na Região Nordeste. *Somente na região Nordeste, a diferença foi de 11,7 pontos percentuais a favor das crianças atendidas pelo Bolsa Família.* (MERCADANTE, 2010). Em termo de progressão escolar, as crianças e adolescentes do PBF apresentam uma taxa de progressão escolar 6,0 p.p. maior do que as não beneficiárias de igual perfil socioeconômico. Já na área da saúde, o PBF aumenta a busca por serviços de saúde. As mulheres grávidas beneficiárias tiveram, em média, 1,5 mais consultas de pré-natal que as grávidas não beneficiárias de mesmo perfil socioeconômico. Já em termos de natalidade, nutrição e vacinação, temos *que a quantidade de crianças nascidas a termo (após um período de gestação de 37 a 41 semanas), foi 14,1 pontos percentuais maior nas famílias beneficiárias, em comparação com as não-beneficiárias. A proporção de crianças consideradas nutridas foi, por sua vez, 39,4 pontos percentuais mais alta do que nas famílias não-beneficiárias.*

¹ SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *Análise do impacto do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada na redução da desigualdade nos Estados brasileiros - 2004 a 2006*. Brasília: IPEA, nov. 2009.

² Dados disponíveis em <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3632>

³ Dados disponíveis em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/agosto/veja-os-principais-pontos-da-pesquisa-de-avaliacao-de-impacto-do-bolsa-familia>

E, no caso da vacinação, também foram maiores os percentuais entre as crianças atendidas pelo Bolsa Família especialmente no caso da vacina contra poliomielite (15 pontos na primeira dose), tétano, difteria e coqueluche (18 pontos na segunda dose e 19 pontos na terceira dose). (MERCADANTE, 2010 p.367).

Os ótimos resultados do PBF em termos de transferência de renda, redução da pobreza e melhoria do bem-estar social ratificam o patamar de prestígio nacional e internacional atingido pelo programa. Seus efeitos são sentidos, sobretudo, em regiões em que ainda não dispõem de um mercado de trabalho dinâmico e inclusivo.

Outro objetivo do programa é a promoção de oportunidades de geração de renda, qualificação profissional, estímulo ao empreendedorismo e acesso ao crédito popular. Para isso, realizou-se a inclusão dos beneficiários do PBF em outros programas sociais como o Brasil Alfabetizado, ProJovem, Pronaf, Economia Solidária, Microcrédito do BNB, Luz para Todos, PLANSEQ e o projeto de inclusão bancária aos beneficiários.

Este último merece destaque. Isto porque a *inclusão da população mais pobre no sistema financeiro tem sido importante não apenas para ampliar seu acesso a serviços bancários básicos – como depósito e saque de valores, pagamento com cartão de débito, consulta de saldo e outros serviços financeiros –, mas também para facilitar o acesso a programas de microcrédito e novas modalidades de seguro.* (MERCADANTE, 2010 p.368). Segundo o Ministério da Fazenda⁴, o projeto de inclusão financeira dos beneficiários do PBF, até setembro de 2010, mais de 2,85 milhões de beneficiários já eram detentores de contas de depósito simplificadas abertas junto à Caixa Econômica Federal (CEF) para recebimento de benefícios, algo que permite também a realização de outras operações bancárias. Mais de 241mil beneficiários do meio rural tiveram acesso ao microcrédito produtivo rural por meio do Agroamigo/Pronaf do Banco do Nordeste. E cerca de 340 mil beneficiários tiveram acesso ao microcrédito produtivo por meio do Programa Crediamigo do Banco do Nordeste. Além disso, estão sendo ofertados cursos de educação financeira para estes beneficiários. Favorecendo, desse modo, uma melhor alocação dos recursos advindos desta inclusão creditícia realizada para as camadas mais baixas da pirâmide social.

Desenvolvimento Rural

A partir de 2003, a proposta de reforma agrária estrutural foi esvaziada e o desenvolvimento rural passou a se ancorar em medidas compensatórias voltadas para o

⁴ Dados disponíveis em http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Inclus%C3%A3o%20Financeira_SPE%206%2012%202010.pdf

apoio da agricultura familiar. Esse eixo de ação do governo avançou com a aprovação da Lei da Agricultura Familiar (2006), que institucionalizava a categoria agricultor familiar, e pela adoção de uma série de medidas voltadas para a ampliação e adequação do Pronaf. Outra medida importante foi a criação do programa Territórios da Cidadania, lançado em 2008. Cujo objetivo é a superação da pobreza em áreas rurais de baixo IDH e dinamismo econômico.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Segundo definição⁵ do Banco Central do Brasil (BC), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família. Entende-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão de obra familiar.

O crédito do Pronaf cresceu, segundo o Ministério da Fazenda⁶, no Governo Lula. Em 2002, registraram-se 829 mil contratos/ano e R\$2,4 bilhões em volume de recursos. Já em 2010, o número de contratos chegou a mais de dois milhões e os recursos chegaram a ordem de R\$14 bilhões no ano. Em termos de abrangência municipal, abrangência se mostra crescente. Em 1999/2000, o Pronaf abrangia 3.403 municípios, passando para 4.539 no ano seguinte, o que representou um aumento de 33% na cobertura de municípios, ou seja, a ampliação de mais de 1.100 municípios em apenas um ano. A ampliação de municípios atendidos continuou em cada ano agrícola, sendo que em 2005/2006 houve a inserção de quase 1.960 municípios em relação a 1999/2000. Em 2007/2008, foram atendidos 5.379 municípios, o que representou um crescimento de 58% em relação a 1999/2000, com a inserção de 1.976 municípios.

⁵ Disponível em http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#1

⁶ Disponível em http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/Apresenta%C3%A7%C3%A3o_Inclus%C3%A3o%20Financeira_SPE%206%2012%202010.pdf

Tabela 9 – Pronaf: Evolução do número de contratos e do volume de operações (2002-2010)

Ano	Nº contratos	Valor (em R\$ mil)
2002	829.433	2.414.870
2003	1.003.837	3.158.400
2004	1.345.713	4.338.791
2005	2.208.198	5.785.746
2006	2.551.497	7.166.031
2007	1.923.317	7.122.942
2008	1.550.749	8.664.729
2009	1.704.947	11.218.847
2010	2.000.000	14.000.000

Fonte: BCB/recor – disponível em

[http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Inclus%C3%A3o%20Financeira SPE%206%2012%202010.pdf](http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Inclus%C3%A3o%20Financeira%20SPE%206%2012%202010.pdf)

***Estimativa**

Entre 2003 e 2010, foram efetuados cerca de 14,3 milhões de contratos do Pronaf, sendo emprestado mais de 61 bilhões de reais aos agricultores familiares, em operações de financiamento de investimento e para custeio da produção agrícola.

Em termos de redução das desigualdades, destaca-se a criação do Pronaf Grupo B. Cuja destinação e objetivos são muito bem definidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário⁷ (MDA). Criado em 2000 no âmbito do Pronaf para combater a pobreza rural, o Microcrédito Rural (também conhecido como Grupo B do Pronaf) é estratégico para os agricultores familiares pobres, pois valoriza o potencial produtivo deste público e permite estruturar e diversificar a unidade produtiva. Pode financiar atividades agrícolas e não agrícolas geradoras de renda. São atendidas famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural. Elas devem ter renda bruta anual familiar de até R\$ 10 mil, sendo que até 50% da renda podem ser provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural. A operacionalização do Microcrédito Rural é feita com recursos do Tesouro Nacional e dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Oferece bônus de

⁷ Informação disponível em <http://www.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf/2258903>

adimplência sobre cada parcela da dívida paga até a data de seu vencimento. Além de ser ofertado com taxa de juros de 0,5% ao ano e ter prazo de reembolso de até dois anos para cada financiamento.

Programa Territórios da Cidadania

O programa Territórios da Cidadania, lançado em fevereiro de 2008, está voltado à superação da pobreza nas áreas rurais, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, ele prioriza a integração de ações de diferentes áreas e níveis de governo em localidades com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) e baixos indicadores de dinamismo econômico. As ações do programa se desenvolvem a partir da reunião de pequenos municípios, segundo perfil socioeconômico e ambiental, e procura coordenar um extenso conjunto de políticas públicas, desenvolvidas nos três níveis de governo, para ampliar o acesso e a eficácia dessas políticas nas regiões mais carentes do país. (MERCADANTE, 2010 p.372).

O objetivo básico dos Territórios da Cidadania é levar a cabo políticas de combate à pobreza rural, inclusão produtiva e promoção da cidadania, com a participação da União, estados, municípios e entidades sociais. Como eixos de integração do programa, figuram o apoio a atividades produtivas (assistência técnica, crédito, seguro, comercialização, programa de biodiesel), o acesso à cidadania e a direitos básicos (educação, saúde, cultura, documentação), e a montagem de infraestrutura básica (saneamento básico, habitação, estradas, eletrificação rural licenciamento ambiental, cisternas). (MERCADANTE, 2010p.372)

Em 2009, foram criados 120 destes territórios em todo o país. A abrangência foi de 1825 municípios. Atingindo 42,4 milhões de pessoas, dentre as quais 13,1 milhões se encontram na zona rural. Tal número abrange 46% da população rural do Brasil, 67% dos assentados de terra, 66% das comunidades quilombolas, 52% das terras indígenas e 54% das famílias de pescadores. Registrou-se o aporte de recurso na ordem de 24,6 bilhões de reais.

Dentre os municípios contemplados com o programa, temos que 4,4 milhões de famílias receberam o PBF; 223 mil novas ligações elétricas foram realizadas por meio do Programa Bolsa Família; mais de 81 mil profissionais foram contratados para trabalharem como agentes comunitários da saúde; foram abertas 161 farmácias populares e realizadas 189 mil operações de crédito junto ao Pronaf. Abriram-se também 10,5 mil vagas em escolas técnicas e 10,3mil vagas no ensino superior.

Considerações Finais

No âmbito das políticas de transferência de renda, optou pela focalização por aqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social. Entre estes, estão aqueles cuja renda os enquadra na situação de pobre ou extremamente. Sobretudo os que vivem nas áreas rurais do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Nota-se que os resultados mais satisfatórios do PBF e dos outros programas sociais são mais satisfatórios a partir de 2006. Isto porque se adota uma nova estratégia social articulada com a política econômica. O crescimento econômico é direcionado a favor daqueles que mais precisam por meio da combinação eficiente de políticas sociais universais e focalizadas.

Conclusão

Os impactos da política econômica, durante o Governo Lula, no combate à pobreza e as desigualdades podem ser divididas em dois momentos. O primeiro deles, 2003 até 2005, quando se optou pelo continuísmo de uma política econômica restritiva e de cunho liberal. Aqui a focalização de sobressaiu à universalização. A intenção de projetos como o “déficit nominal zero” (já citado nesse trabalho), por exemplo, deixa a real intensão de não se assegurar padrões mínimos de seguridade social. E sim de assegurar o dispêndio mínimo com gasto social.

Somente a partir de 2006, quando o liberalismo econômico foi preterido em relação à práticas econômicas expansionistas e de cunho de desenvolvimentistas, foram vistos resultados mais relevantes no combate à pobreza e as desigualdades. O crescimento econômico, as melhorias do mercado de trabalho e a combinação de políticas sociais universais e focalizadas foram os vetores que resultaram neste melhor resultado social recente.

Fica evidente, portanto, o viés dos relatórios dos organismos internacionais, como OIT e OCDE – que favorecem a prática do liberalismo e do estado mínimo – frente ao recente desenvolvimento social. A visão minimalista que associa tal sucesso social brasileiro apenas com o Bolsa Família favorece uma atuação focalizada e ineficiente do estado. Os mesmos não levam em conta a valorização do salário mínimo, a seguridade social a inclusão previdenciária e o crescimento econômico. A intenção destes órgãos internacionais é de reproduzir uma visão minimalista frente ao gasto social. Programas de transferência de renda, como o PBF, custam, no máximo 0,4% do PIB. Enquanto o gasto previdenciário, por exemplo, circula, em torno, de 7,5% do PIB. Desse modo, evidenciamos o interesse destes órgãos na difusão de uma visão minimalista do gasto social que é contrária ao asseguramento dos padrões mínimos de seguridade.

O crescimento econômico é sim a mais efetiva das políticas sociais. E, no caso brasileiro, isto fica evidente. O PIB cresceu a taxas médias de 5%. O que favoreceu a arrecadação e as melhorias das contas públicas por meio do aumento do denominador (PIB). *O crescimento deflagrou em uma expansão virtuosa de geração de emprego e renda, que realimenta o consumo, a produção e os investimentos. (FAGNANI, 2011).*

A geração de emprego e renda, favorecida pelo crescimento, são ratificadas por meio das melhorias do mercado de trabalho. A redução da taxa de desemprego, o aumento do rendimento médio do trabalho, a política de valorização do salário mínimo e a expansão

do estoque de empregos formais foram essenciais ao combate à pobreza no país. Outro destaque de tais melhorias foi o impacto destas no consumo das famílias, que, no período em questão, voltou a se expandir após longos anos de retração.

Outro fator que explica o desenvolvimento social recente são as sinergias entre o crescimento (e a geração de emprego e renda) e as políticas universais. (FAGNANI, 2011). Passados os ventos liberalizantes, a partir de 2006, percebeu-se a adoção da nova estratégia macroeconômica que combinou crescimento econômico com distribuição de renda. Os benefícios advindos com a inclusão previdenciária e pela expansão do BPC ratificam o importante papel da seguridade social e das políticas sociais universais no combate à pobreza.

Por fim, temos as ações focalizadas no combate à pobreza. Dentre as quais, foram destacadas o PBF, Pronaf e o Territórios da Cidadania. Isto porque estes atuam em pró de desenvolvimento socioeconômico em regiões cujo dinamismo econômico não reflete os favoráveis índices de crescimento econômico.

Conclui-se, portanto, que as inflexões econômicas assistidas a partir de 2006 favoreceram a construção de uma nova estratégia social. Os pilares de tal estratégia são: desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição de renda e convergência entre as políticas sócias universais e focalizadas.

Referências Bibliográficas

BALTAR, P.; SANTOS, A.; KREIN, J. LEONE, E; PRONI, M.; MORETTO, A.; MAIA, A.G.; SALAS, S. Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. In Global Labour University Working Papers. Paper n. 9, maio de 2010. (ISSN 1866-0541).

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

BRITTO. T.; SOARES, F.V.; Bolsa Família e renda básica de cidadania - um passo em falso? In: Textos para Discussão n. 75. Brasília: Centro de Estudos na Consultoria do Senado, agosto de 2010. (ISSN 1983-0645)

CAMPOS, A.G., CASTRO, J.A., FERREIRA, H.R.S. e RIBEIRO, J.A.C. Perspectivas das Políticas Sociais no Brasil , IPEA, Brasília, 2010.

CASTRO, J.A. & MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços de desafios. Vol. I e II, IPEA, Brasília, 2010.

CESIT – Carta Social e do Trabalho, Nº 12, Trabalho no Governo Lula: Uma reflexão sobre a Recente Experiência Brasileira, Campinas, Outubro/Dezembro, 2010

DIEESE. A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – São Paulo: DIEESE, 2012.

FAGNANI, E. Análises e Propostas Nº 42. Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional, FES Brasil, Rio de Janeiro, 2011.

_____. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. In: Texto para Discussão, n.192. Campinas: IE/UNICAMP, junho de 2011. (ISSN 0103-9466)

_____. Notas sobre o recente desenvolvimento social no Brasil. In: Texto para Discussão, n.198. Campinas: IE/UNICAMP, novembro de 2011. (ISSN 0103-9466)

_____. Piso de proteção social: o debate internacional e a experiência brasileira. In: Texto para Discussão, n.203. Campinas: IE/UNICAMP, abril de 2012. (ISSN 0103-9466)

IE/UNICAMP, Texto para Discussão, Nº201, Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições, Campinas, Fevereiro 2012.

IPEA – Comunicado IPEA Nº 117, Gastos Tributários do governo federal: um debate necessário, IPEA, Brasília, Outubro/2011

IPEA – Comunicado IPEA Nº 98, 15 Anos de Gasto Social Federal Notas Sobre o Período de 1995 a 2009, IPEA, Brasília, Julho/2011

IPEA - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte Anos da Constituição Federal - Vol I, II e III, IPEA, Brasília, 2009.

IPEA - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº 19, IPEA, Brasília, 2011.

KREIN, José Dari; SANTOS, Anselmo Luis dos; NUNES, Bartira Tardelli. Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições. In: Texto para discussão, n. 201. Campinas: IE/UNICAMP, fevereiro de 2012. (ISSN 0103-9466)

LUCHIESI Jr., A., MENDONÇA, S.E.A. e RIBEIRO, J.C.A. Progressividade da Tributação e Desoneração da Folha de Pagamentos: elementos para reflexão, IPEA, Brasília, 2011.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Inclusão financeira e microcrédito no governo federal (2003 a 2010). Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/conjuntura/bancodeslides/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%20SPE%206%2012%202010.pdf>

OLIVA, Aloízio M. As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula. 2010. 509 p. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314&fd=y>>. Acesso em: 3 out 2012.

OLIVEIRA, C. Trabalho e desenvolvimento no Brasil. In: CESIT. **Pré-sal, desenvolvimento e trabalho**. In: Carta Social e do Trabalho, n. 10. Campinas: IE/UNICAMP, abril a junho. ISSN 1980-5144)

QUADROS, W. Melhorias sociais no período 2004 a 2008. In: Texto para Discussão, n. 176. Campinas: IE/UNICAMP, maio de 2010. (ISSN 0103-9466)

SERRANO, Franklin e SUMMA, Ricardo. Política Macroeconômica, crescimento e distribuição de renda na Economia Brasileira dos anos 2000. In: Observatório da economia global. Textos Avulsos, nº 6. Março, 2011.