



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELLECTUAL DA UNICAMP

Versão do arquivo anexado / Version of attached file:

Versão do Editor / Published Version

Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:

<https://www.cesit.net.br/carta-25-economia-brasileira-nos-ultimos-20-anos-em-busca-de-um-novo-regime-de-acumulacao/>

DOI: 0

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:

©2014 by UNICAMP/IE/CESIT. All rights reserved.

DIRETORIA DE TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

Cidade Universitária Zeferino Vaz Barão Geraldo

CEP 13083-970 – Campinas SP

Fone: (19) 3521-6493

<http://www.repositorio.unicamp.br>

APRESENTAÇÃO

Denis Maracci Gimenez
Anselmo Luis dos Santos
(Editores)

Nesta primeira edição de 2014 da *Carta Social e do Trabalho*, publicamos o artigo “O Brasil nos últimos 20: em busca de um novo regime de acumulação”, dos professores Marcelo Manzano, Carlos Salas e Anselmo Luis dos Santos, todos pesquisadores do CESIT/IE/UNICAMP. Trata-se de um esforço de síntese acerca do desenvolvimento econômico brasileiro nas últimas duas décadas, com especial atenção para a questão social e para as políticas públicas.

Como afirmam os autores, em torno das questões que envolvem o processo de desenvolvimento brasileiro dos últimos vinte anos “há uma razoável convicção a respeito da necessidade de coordenação do Estado no centro do processo de desenvolvimento econômico, que deve ter como primeira bandeira a redução da enorme desigualdade que ainda macula o país”. Com efeito, destacam os enormes constrangimentos para a definição de um modelo de acumulação que permita uma integração nacional competitiva no processo de globalização, ao mesmo tempo favorável ao enfrentamento da questão social. Afirmam que “fica cada vez mais clara a dificuldade de se manter a vitalidade do setor industrial brasileiro que, em especial nos últimos cinco anos, tem sofrido forte concorrência dos importados e perdido participação relativa no produto e absoluta no emprego”.

De toda forma, Manzano, Salas e Santos procuram evidenciar os avanços do país nos últimos dez anos, de sua economia, do dinamismo do mercado de trabalho, do crescimento da renda, da ampliação das políticas sociais, da redução das desigualdades. Assim oferecem uma excelente reflexão ao leitor sobre os avanços recentes e seus limites, assim como sobre os desafios futuros que terão de ser enfrentados pela sociedade brasileira.

**O BRASIL NOS ÚLTIMOS VINTE ANOS:
EM BUSCA DE UM NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO¹**

Marcelo Manzano²

Carlos Salas³

Anselmo Luis dos Santos⁴

A economia brasileira passou por relevantes transformações nos últimos vinte anos. Após ter seu longo ciclo de desenvolvimento interrompido pela crise da dívida externa no início dos anos oitenta e atravessar mais de uma década com a inflação acima dos três dígitos, desde 1994 o país voltou a perseguir outros objetivos que não apenas os emergenciais, envidando esforços para reencontrar o caminho do desenvolvimento.

Em um primeiro momento, entre os anos 1994 e 2003, a agenda macroeconômica brasileira foi claramente orientada pelos ditames do Consenso de Washington e pelo receituário neoliberal. Fortalecida pelo bem sucedido plano de estabilização monetária de 1994 (o Plano Real) e embalada pela elevada liquidez internacional que o antecedeu, a coalizão política que comandou o país na maior parte daqueles anos, tratou de ancorar a moeda nacional a uma taxa de câmbio fixa e valorizada, reduziu o tamanho do Estado (por meio de sucessivas rodadas de privatizações), combateu o caráter discricionário da política econômica e buscou substituir o princípio da universalidade pelo da focalização nas políticas sociais. Tirante o sucesso no controle inflacionário, esse regime deixou graves sequelas macroeconômicas: aumento de quase 100% da dívida pública, desequilíbrios nas contas externas, especialização regressiva do parque produtivo, elevação do desemprego, entre outros.

Em 2004, entretanto, já com um novo governo e sob um contexto de importantes mudanças na dinâmica da economia internacional, inicia-se uma lenta, porém, inequívoca reorientação dos rumos da economia brasileira, estancando o avanço do neoliberalismo e direcionando o país para uma nova etapa de desenvolvimento. Note-se, contudo, que a despeito de alguns autores

¹ Uma versão resumida desse texto será publicada em língua inglesa pela Routledge Publisher (EUA).

² Pesquisador do CESIT/IE/Unicamp. Professor da Facamp - Faculdades de Campinas.

³ Professor do IE/Unicamp e pesquisador do CESIT.

⁴ Professor do IE/Unicamp e Diretor do CESIT.

enxergarem nesta primeira década dos anos 2000 uma retomada do *desenvolvimentismo*⁵, aqui se pretende designá-la apenas como *pós-liberal*, visto que não houve um abandono *por completo* das políticas neoliberais⁶, nem tampouco está claro que se tenha constituído um arcabouço de políticas coerente e sustentável que autorize associar à trajetória econômica e social dos anos 2000 um novo padrão de desenvolvimento. Em realidade, esse período é melhor caracterizado como de transição, em que progressivos avanços na margem apontam, por um lado, para um regime de acumulação que resgata o papel indutor do Estado (Bruno; Silva, 2009; Carneiro et al., 2012; Fonseca et al., 2012) e, por outro, confere materialidade às instituições criadas pela Constituição Federal de 1988 (Cardoso Jr., 2013; Krein; Manzano, 2013).

De qualquer forma, rótulos à parte, parece oportuna a comparação entre esses dois momentos da economia brasileira, tanto porque a partir do governo Lula há de fato uma gradativa retomada do protagonismo estatal, quanto porque os resultados alcançados foram bastante distintos, especialmente no que tange a seus impactos sociais. É isso, portanto, que pretendemos realizar nesse artigo: por meio do atrito entre os dois regimes de acumulação, identificar quais foram as resultantes econômicas e sociais e quais os nexos causais que cada política, cada contexto, guarda com aquelas.

Como primeira aproximação dos resultados de cada período tomamos a análise do comportamento da atividade econômica, expressa por meio da trajetória de evolução do PIB ao longo dos últimos vinte anos (Gráfico 1). E, pelo menos no que concerne às taxas de crescimento do produto, é possível perceber com alguma nitidez que há de fato uma mudança na dinâmica macroeconômica a partir dos primeiros anos da década de 2000. Enquanto no período neoliberal (1994-2003) se registra uma taxa média de crescimento do PIB de apenas 2,5% ao ano⁷, no período seguinte, que chamamos aqui de pós-liberal, há uma aceleração no ritmo de crescimento, fazendo a taxa média saltar para 3,5%. Deve-se registrar, contudo, que após a crise financeira de 2008 houve uma perda considerável do dinamismo – a despeito do excepcional crescimento de 7,5% em 2010⁸ – explicitando os limites do regime macroeconômico vigente e, em especial, a dificuldade de continuar avançando em um contexto externo adverso.

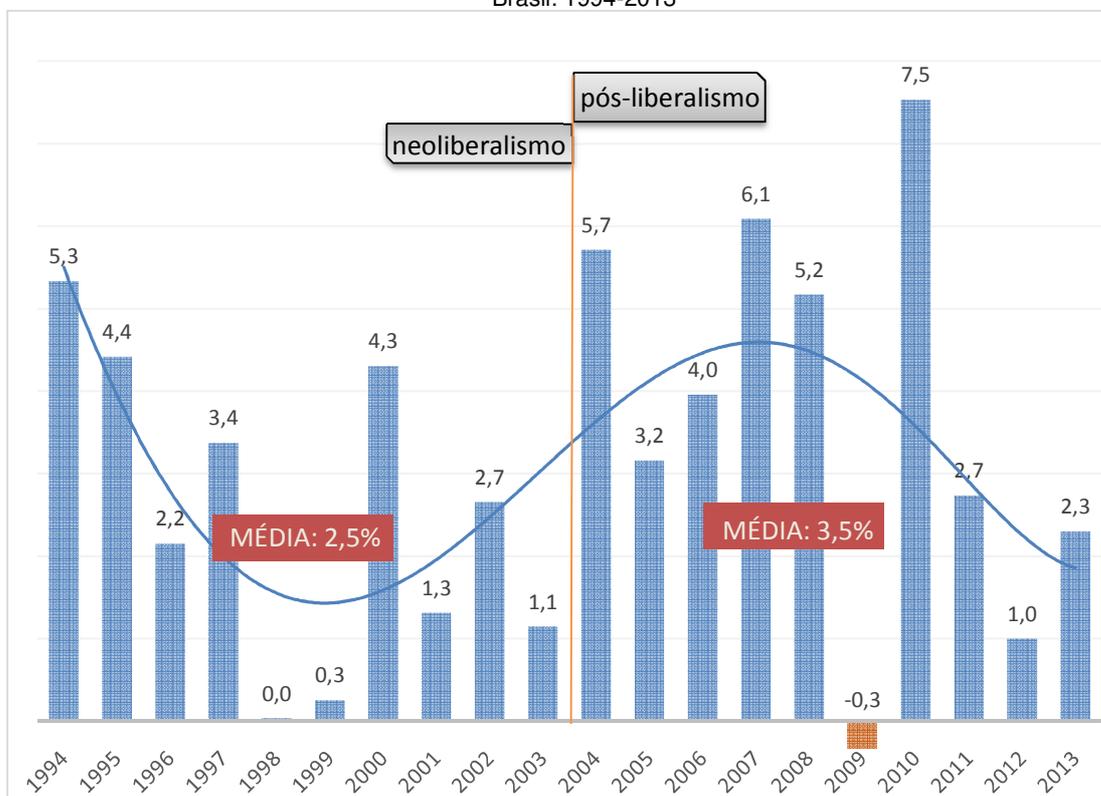
⁵ Para um aprofundamento nesse debate, veja, entre outros: Bresser Pereira (2006); Mercadante (2010); Carneiro (2012) e Bastos (2012).

⁶ A maior evidência da persistência da perspectiva neoliberal na gestão macroeconômica reside na manutenção do propalado *tripé*: regime de metas inflacionárias; câmbio flutuante e metas de superávit fiscal.

⁷ Note-se que a média do período foi positivamente afetada pelo elevado crescimento do biênio 1994/1995 decorrente do efeito renda que se seguiu à abrupta redução da inflação.

⁸ Resultado das ações anticíclicas adotadas no enfrentamento à crise e do efeito estatístico frente à recessão do ano anterior.

Gráfico 1
Taxas de crescimento do PIB
Brasil: 1994-2013



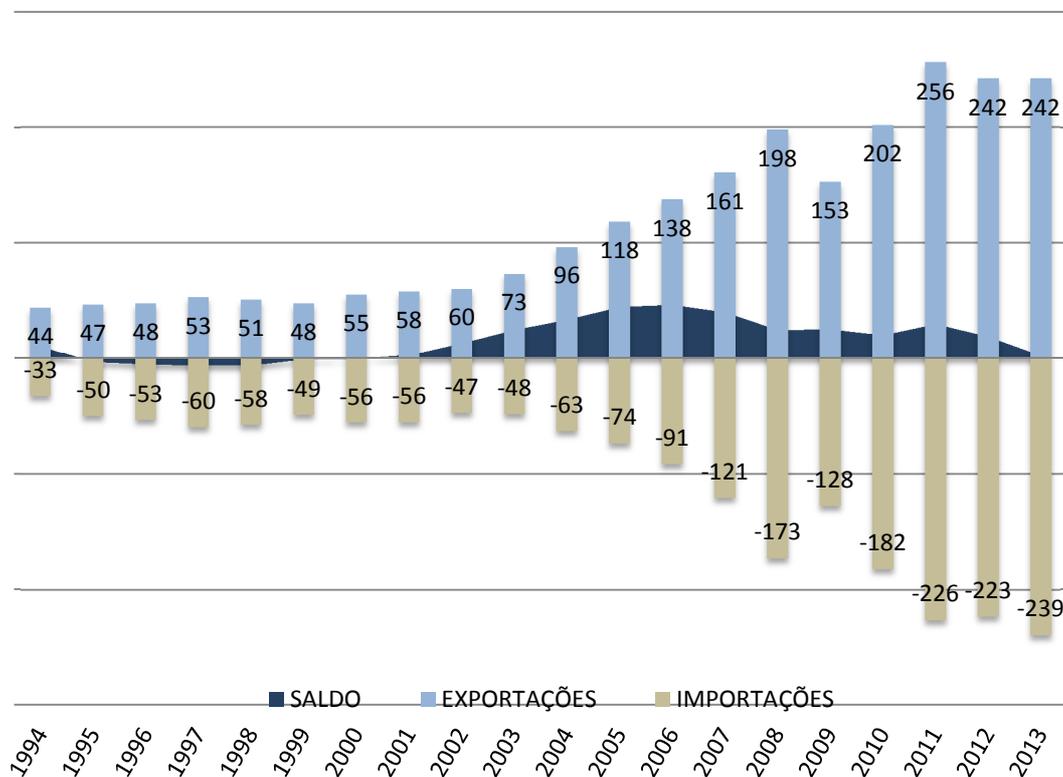
Fonte: IBGE/SCN -IPEADATA (2013).

Vejamos então em maiores detalhes os principais fatores que explicam esse comportamento da economia brasileira ao longo do período em tela.

Em primeiro lugar, cabe observar os dados relativos à balança comercial do país. Conforme demonstra o Gráfico 2, há uma clara mudança no comportamento do comércio exterior do Brasil a partir do início da década de 2000, fruto da combinação virtuosa de dois fatores: as desvalorizações do real nos anos 1999 e 2002⁹ e o início do boom de *commodities*, com sensível melhora nos termos de troca, induzido, em última instância, pelo acelerado crescimento da economia chinesa (Hiratuka; Baltar; Almeida, 2007).

⁹ Em 1999, após mais de cinco anos de vigência do sistema de “banda cambial” que manteve a moeda fixa e sobrevalorizada, o Banco Central do Brasil, pressionado pela crescente perda de divisas, permitiu a desvalorização em aproximadamente 50%. Mais adiante, durante o processo eleitoral de 2002, a incerteza política ante a eleição de um candidato da oposição, o câmbio volta a se desvalorizar em mais de 50%.

Gráfico 2
Evolução da Balança Comercial
Brasil: 1994-2013 (em US\$ Bilhões)



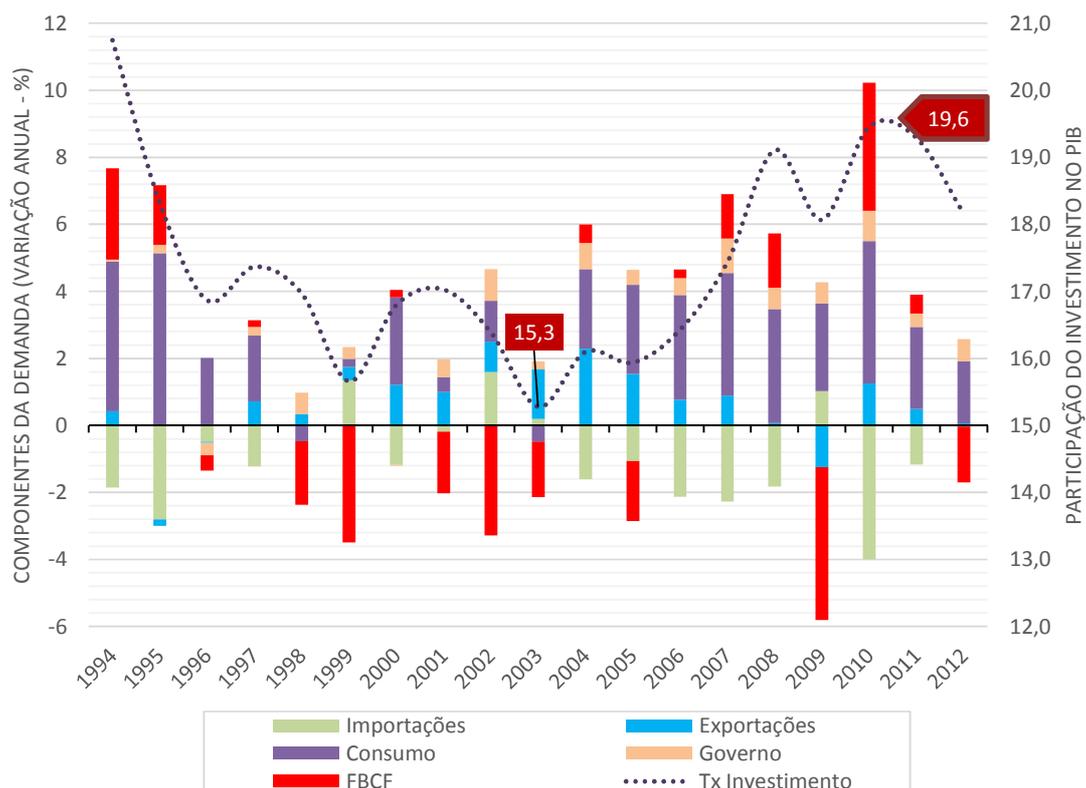
Fonte: BACEN/IPEADATA.

Associados, esses dois fatores contribuíram não apenas para reverter os saldos negativos – que se estendiam desde 1995 – como produziram elevados superávits comerciais, cujo ápice se verifica no biênio 2005/2006, quando o superávit atingiu 23% da corrente total de comércio do Brasil com o resto do mundo. Já no período pós-crise, com a desaceleração internacional e a valorização da moeda brasileira, a economia perdeu competitividade externa, a ponto de em 2013 ter-se registrado um superávit comercial de apenas US\$ 2,56 bilhões – o equivalente a 0,5% da corrente de comércio.

De qualquer modo, a relevância do setor externo como motor de arranque da economia brasileira naquela primeira metade da década de 2000 parece inquestionável e fica ainda mais evidente quando se observa a contribuição dos componentes da demanda agregada para o crescimento do PIB (Gráfico 3). Entretanto, deve-se estar atento ao fato de que não foram apenas as exportações ou os saldos comerciais que explicam o virtuosismo externo daqueles anos. Diferentemente de outros países emergentes, o Brasil ainda é uma economia relativamente fechada

e permanece com um baixo coeficiente de penetração externa e, portanto, seria inapropriado caracterizar a dinâmica macroeconômica desse período como um típico padrão drive exportador.

Gráfico 3
Contribuição dos Componentes da Demanda Agregada para o Crescimento do PIB (variação anual)
Brasil: 1994-2012



Fonte: IBGE/SCN -IPEADATA (2013).

Em realidade, quando se diz que a dinâmica do setor externo foi muito favorável e está na base da retomada do crescimento dos anos 2000, é preciso considerar também o excepcional desempenho das transações correntes entre 2003 e 2008 e, principalmente, a ação estabilizadora do elevado volume de reservas internacionais acumulado no período¹⁰ (veja Tabela 1). Foram esses fatores, combinados, que descortinaram novas possibilidades para a expansão da produção e do investimento e que inclusive deram fôlego fiscal para o setor público expandir seu raio de ação. Diferentemente do que se assistia na década de noventa, quando o país alternava curtos períodos de crescimento com períodos de crise e reversão (clássica dinâmica de *stop and go*), a partir de 2004, na medida em que crescem as reservas cambiais e diminuiu o risco externo, abriram-se

¹⁰ Entre 2002 e 2011, as reservas internacionais cresceram 931%, numa evidência do contexto externo favorável, mas principalmente de mudança de postura do novo governo que passou a adquirir divisas de forma deliberada com o objetivo de diminuir a exposição da economia brasileira às flutuações cíclicas do mercado externo.

perspectivas para a ampliação da demanda interna, com o consumo e o investimento reagindo de forma intensa, impulsionando o processo de expansão do PIB.

Tabela 1
Contas Externas – Indicadores Selecionados
Brasil: 1994-2013

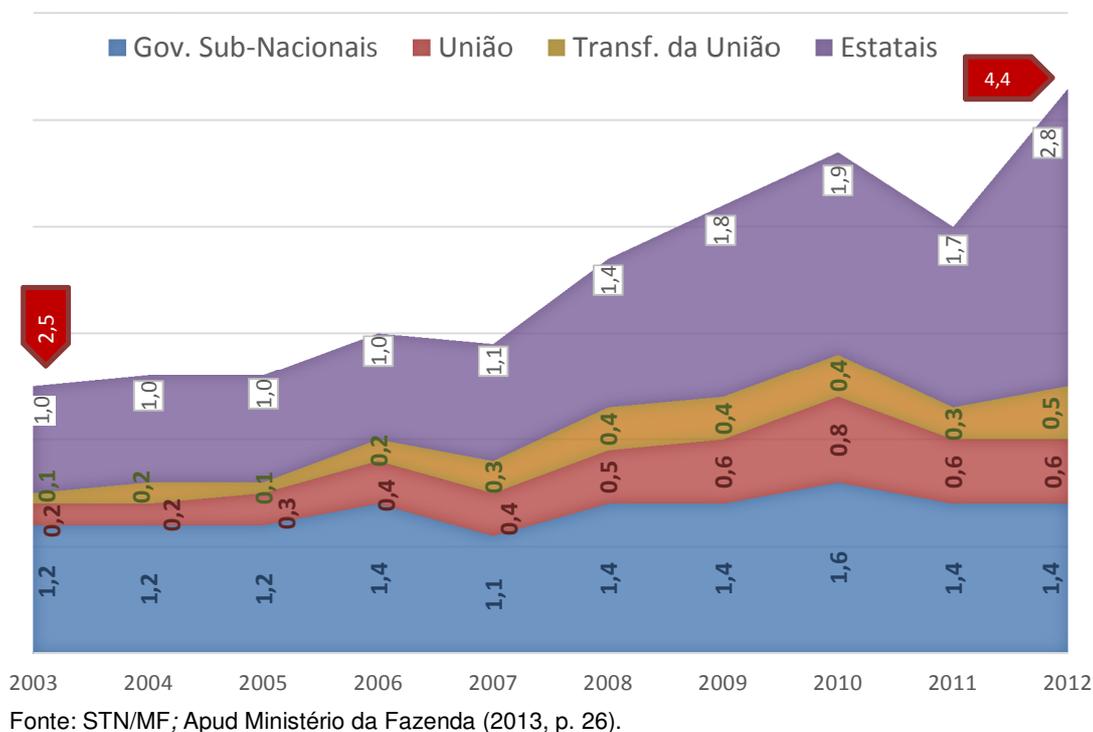
Ano	Taxa Cambio ¹	Transações Correntes	Conta Capital	IED	Saldo Bal. Pagamentos	Reservas Internacionais
	(em %)			(em US\$ Bilhões)		
1994	0,84	-1,81	0,01	2,15	7,22	38,81
1995	0,97	-18,38	29,10	4,41	12,92	51,84
1996	1,04	-23,50	33,97	10,79	8,67	60,11
1997	1,12	-30,45	25,80	18,99	-7,91	52,17
1998	1,21	-33,42	29,70	28,86	-7,97	44,56
1999	1,79	-25,33	17,32	28,58	-7,82	36,34
2000	1,95	-24,22	19,33	32,78	-2,26	33,01
2001	2,32	-23,21	27,05	22,46	3,31	35,87
2002	3,53	-7,64	8,00	16,59	0,30	37,82
2003	2,89	4,18	5,11	10,14	8,50	49,30
2004	2,65	11,68	-7,52	18,15	2,24	52,93
2005	2,34	13,98	-9,46	15,07	4,32	53,80
2006	2,14	13,64	16,30	18,82	30,57	85,84
2007	1,77	1,55	89,09	34,58	87,48	180,33
2008	2,34	-28,19	29,35	45,06	2,97	206,81
2009	1,74	-24,30	71,30	25,95	46,65	239,05
2010	1,67	-47,27	99,91	48,51	49,10	288,57
2011	1,88	-52,47	112,38	66,66	58,64	352,01
2012	2,04	-54,25	70,01	65,27	18,90	378,61
2013	2,34	-81,37	73,78	64,05	-5,93	375,79

Nota: (1) Referente ao último mês de cada ano.

Fonte: BCB Boletim/BP.

De fato, como fica claro a partir da análise do Gráfico 3 e da Tabela 1, foi após quatro anos de crescimento sustentável das exportações, de reversão do déficit em transações correntes e de crescimento das reservas que, em 2004, a taxa de investimento retoma uma trajetória ascendente e passa a crescer com mais vigor. Daquele momento em diante, foram dezenove trimestres consecutivos de crescimento dos investimentos, na maior parte dos quais com taxas superiores às do crescimento do PIB, configurando o mais longo ciclo de expansão do investimento desde meados dos anos oitenta (Carneiro, 2010).

Gráfico 4
Investimento Público como proporção do PIB
Brasil - 2003 a 2012



Ainda sobre a evolução das taxas de investimento, cabe uma breve consideração. Em boa medida, a recuperação do investimento observada a partir de 2004 resulta da elevação do volume de investimentos do setor público que ampliou sua participação em 1,9 p.p. como proporção do PIB, fundamentalmente como decorrência do maior volume de investimentos das empresas estatais (Gráfico 4). A estatal Petrobrás, por exemplo, maior empresa da América Latina, ampliou o volume médio de investimento anual de US\$ 5,1 bilhões no período 1995-2003 para US\$ 26,5 bilhões anuais no período pós-liberal (2004 a 2012), tendo mantido no triênio 2010-2012 um volume total de investimentos que supera os R\$ 40 bilhões anuais e que correspondem a aproximadamente 1% do PIB do país (Petrobrás, 2014).

Em linhas gerais, portanto, a dinâmica macroeconômica dos anos 2000 se caracteriza pelo enlace e sobreposição de três ciclos de expansão da demanda agregada (contas externas - consumo - investimento), cujo ápice se dá em meados de 2008, quando são parcialmente abortados pela crise financeira internacional. Desde então, a despeito da aguda recuperação do investimento em 2010, o principal motor da produção tem sido o consumo, cujo desempenho positivo se mantém desde 2004, embora em ritmo cadente nos últimos anos.

Dada essa trajetória e a sobreposição de fatores que estão na base desses anos de retomada do crescimento, não parece simples nem talvez possível reduzir o regime macroeconômico

brasileiro pós-liberal a um padrão que esteja fundado neste ou naquele “drive” a impulsionar a demanda agregada. A despeito do bom desempenho das exportações, da retomada do investimento e da expansão do consumo, nenhum deles foi forte o suficiente para explicar isoladamente a dinâmica que se engendrou nesse período.

Em realidade, para que se possa depreender a real dimensão da singular dinâmica macroeconômica recente, deve-se considerar ainda dois outros fatores que desempenharam papel fundamental: 1) a ampliação das políticas sociais de caráter redistributivo (que funcionaram como variável autônoma na expansão do gasto) e 2) uma relativa rigidez da oferta de trabalho decorrente talvez da superação do histórico problema do excedente estrutural de força de trabalho que caracterizava a nossa condição de economia subdesenvolvida. Ou seja, se algum rótulo pode ser empregado para qualificar melhor o regime de acumulação desses últimos anos talvez o mais adequado seria o de uma “macroeconomia do emprego”, no qual a dinâmica do mercado de trabalho esteve no vértice do desenvolvimento, criando o amalgama necessário para que os demais fatores tracionassem a economia. Vejamos então, na sessão seguinte, como avançaram as políticas sociais e o mercado de trabalho no período considerado.

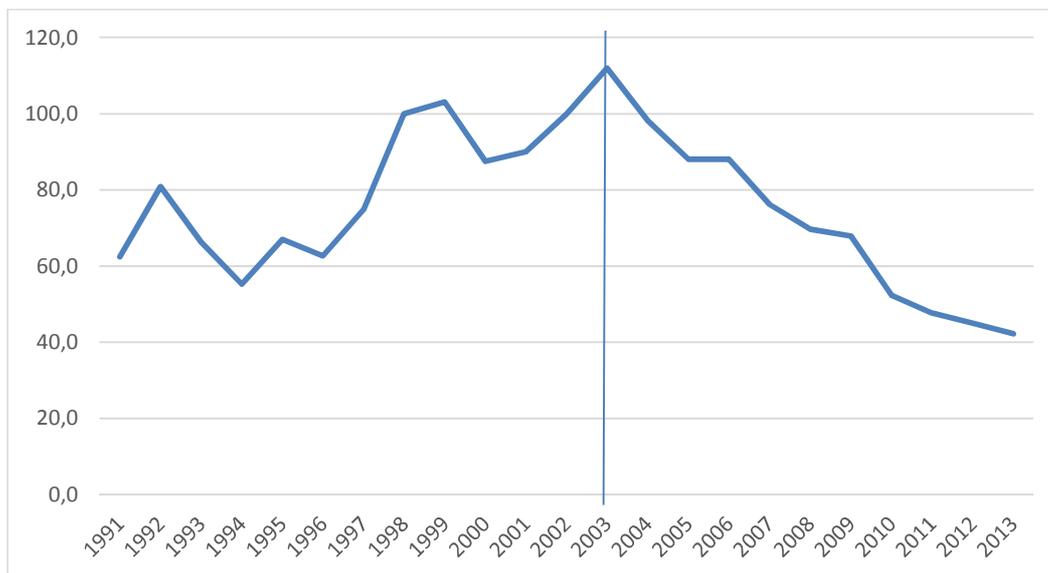
Avanços sociais: a marca distintiva da experiência brasileira recente

Como procuramos demonstrar até aqui, esses anos de retomada do crescimento econômico brasileiro, após duas décadas de estagnação do PIB e de crônica instabilidade econômica estão longe de constituírem uma guinada da gestão macroeconômica ou a emergência de um novo padrão de acumulação. A notoriedade da experiência brasileira recente e o seu principal traço distintivo derivam fundamentalmente dos resultados sociais alcançados (Fagnani, 2011; Krein et al., 2012; Quadros, 2014; Oxfam, 2014; PNUD, 2014) e de suas reverberações sobre a dinâmica macroeconômica (FMI, 2014).

Apesar de o Brasil ter crescido a taxas mais modestas do que aquelas registradas na maioria das economias emergentes, a redução da desigualdade e dos níveis de desemprego têm chamado a atenção para o fato de que, para além da gestão tímida e da manutenção do tripé macroeconômico (câmbio flexível, regime de metas de inflação e de superávits primários), as demais políticas públicas conduzidas no período pós-liberal lograram efeitos diretos e indiretos que provavelmente não apenas contrabalançaram o conservadorismo macroeconômico, como escaparam até mesmo às expectativas de seus formuladores.

Um dos traços mais distintivos dessa dinâmica virtuosa dos anos recentes se expressa com nitidez por meio do desempenho bastante positivo do mercado de trabalho e da renda dos mais pobres. O desemprego, por exemplo, não só vem seguindo uma trajetória de queda ininterrupta desde 2003, atingindo seu menor patamar histórico em 2013 (Gráfico 5), como registra uma significativa diminuição das disparidades entre os gêneros: enquanto em 2003 a taxa de desemprego feminino era 5,4 pontos percentuais superiores à registrada entre os homens, em 2013 essa diferença se reduziu a 1,8 ponto percentual (veja Gráfico 6).

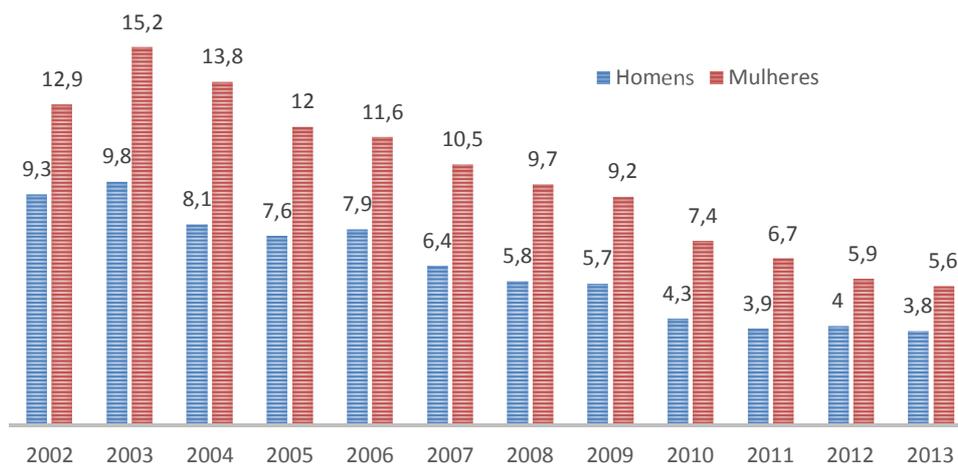
Gráfico 5
Evolução do Desemprego¹
Brasil - Índice Base Fixa: novembro de 2002 = 100



(1) Considerando que o IBGE promoveu uma importante mudança metodológica no cálculo do desemprego aferido pela PME a partir de 2002, transformamos as duas séries (anterior e posterior a 2002) em número-índice, para que fosse possível construir uma curva capaz de indicar a dinâmica do mercado de trabalho desde 1991.

Fonte: PME/IBGE.

Gráfico 6
Evolução do Desemprego¹ – Por sexo
Brasil: 2002-2013 (em %)

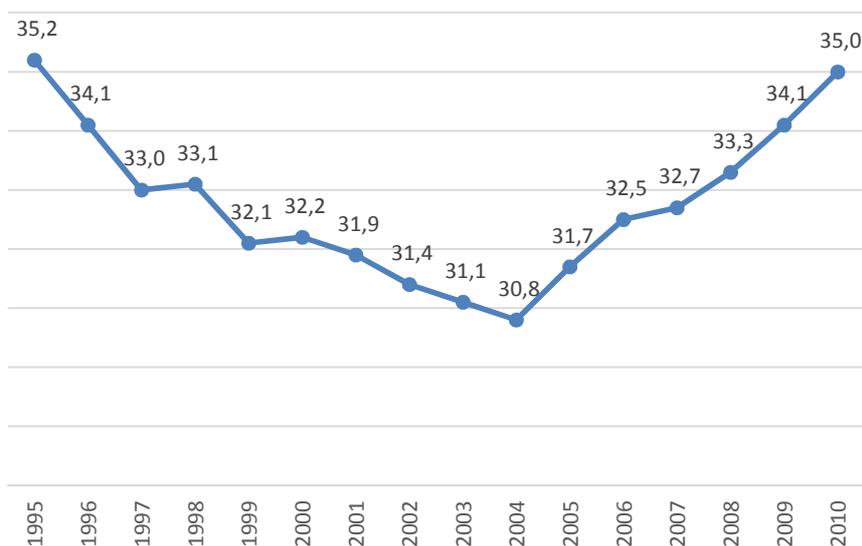


Nota: (1) Mês de referência: novembro de cada ano. FONTE: PME/IBGE

Além disso, outras dimensões do mercado de trabalho também indicam avanços relevantes. A participação dos salários no PIB, que havia sofrido uma queda de quase cinco pontos percentuais entre 1995 e 2004, recuperou-se rapidamente e em 2010 voltou ao patamar de 1995 (veja Gráfico 7).

Também no que diz respeito às taxas de formalidade do emprego os números são significativos. Entre os trabalhadores assalariados, por exemplo, a taxa de formalidade cresceu 11,3 pontos percentuais entre 1997 e 2012, tendo avançado mais fortemente entre as etnias não-brancas (veja Tabela 2) – em outro indicativo de redução das históricas desigualdades do país¹¹.

Gráfico 7
Participação dos Salários no PIB – Por sexo
Brasil: 2002-2010 (em %)



Fonte IBGE/IPEADATA.

Já o índice de Gini (Gráfico 8), que ao longo da década de noventa havia se mantido praticamente estável, registrando um pequeno decréscimo de 0,013 pontos, sofreu uma redução muito significativa de 0,096 pontos entre os anos de 2001 e 2012, alcançando a marca de 0,498 - seu menor patamar desde 1960¹².

¹¹ Para uma análise sobre a redução da desigualdade de gênero e de raça veja Leite e Salas (2013).

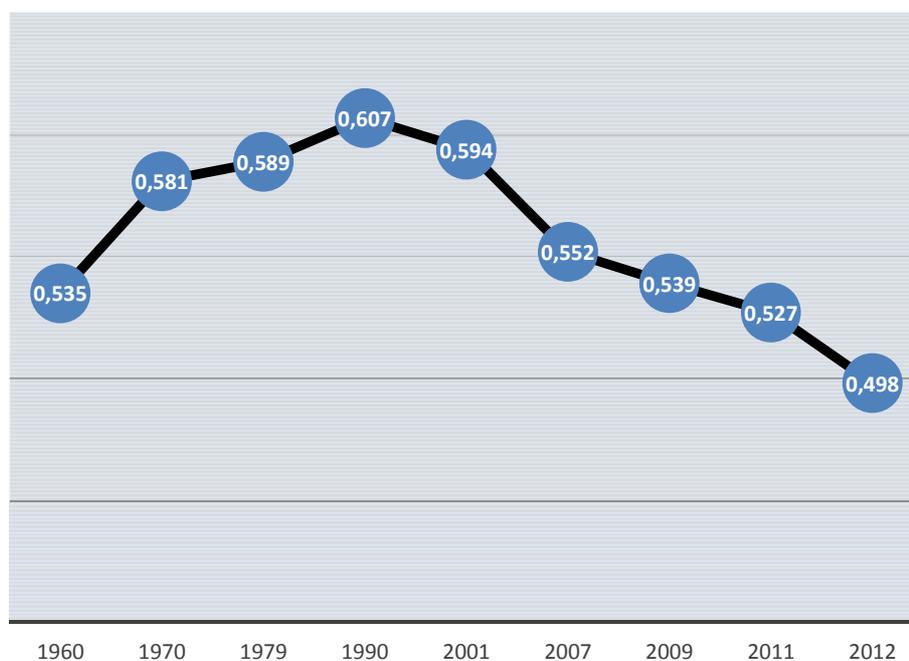
¹² Ano em que pela primeira vez foram realizadas pesquisas de abrangência nacional sobre os níveis de renda no Brasil.

Tabela 2
Taxa de Formalidade dos Assalariados¹³
Por Cor/Etnia
Brasil: anos selecionados (em %)

	1997	2001	2005	2009	2012	Varição
Total de Assalariados	55,8	54,9	56,8	61,7	67,1	11,3
Indígena	36,9	51,3	54,3	58,9	60,4	23,6
Branca	63,2	61,6	63,6	68,2	73,0	9,8
Preta	52,6	52,5	54,8	59,6	64,5	12,0
Amarela	63,1	63,0	63,8	66,4	76,8	13,7
Parda	45,9	46,0	48,6	54,6	61,1	15,2

Fonte: PNAD/IBGE.

Gráfico 8
Índice de Gini – Brasil: anos selecionados



Fonte: IBGE/IPEA.

Enfim, por diferentes indicadores e sob distintas dimensões, parece haver uma melhora inconteste nas condições de emprego e de renda da população brasileira ao longo dos últimos dez

¹³ Se utilizarmos os dados registrados pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE), que considera apenas a população das seis principais regiões metropolitanas do país, a taxa de formalidade chega a alcançar 79,5% dos empregados assalariados em 2012 ante 70,2% em 2003 (Baltar, 2013).

anos, resultando em significativa redução da desigualdade e contribuindo para a superação de algumas máculas que acompanharam desde a origem a estrutura econômica e social do Brasil.

Contudo, entre analistas e observadores desse processo, são relevantes as indagações e divergências quanto aos fatores que teriam contribuído para esse quadro de avanço social nos marcos de um regime de acumulação que não se distingue, em seus principais fundamentos, do regime anterior (neoliberal). Diferentes hipóteses têm sido levantadas a esse respeito (Barros et al., 2010; Carneiro et al., 2012; Baltar et al., 2010), mas esse debate permanece controverso e longe de conclusivo.

Aqui, nossa hipótese é que essa peculiar dinâmica socioeconômica do Brasil que se inicia com o novo século decorre de um *duplo movimento* que permitiu tracionar de forma inédita a estrutura produtiva e social do país, produzindo um efeito dinâmico que até então era desconhecido da sociedade brasileira.

Por um lado, as condições objetivas de estímulo à produção, derivadas tanto do mercado externo, quanto do mercado interno (que se encontrava represado por vinte anos de estagnação da renda *per capita*), emergiram de forma concomitante à ascensão de uma nova coalizão política em âmbito nacional, cuja principal bandeira era a redução das desigualdades e a ênfase nas políticas sociais.

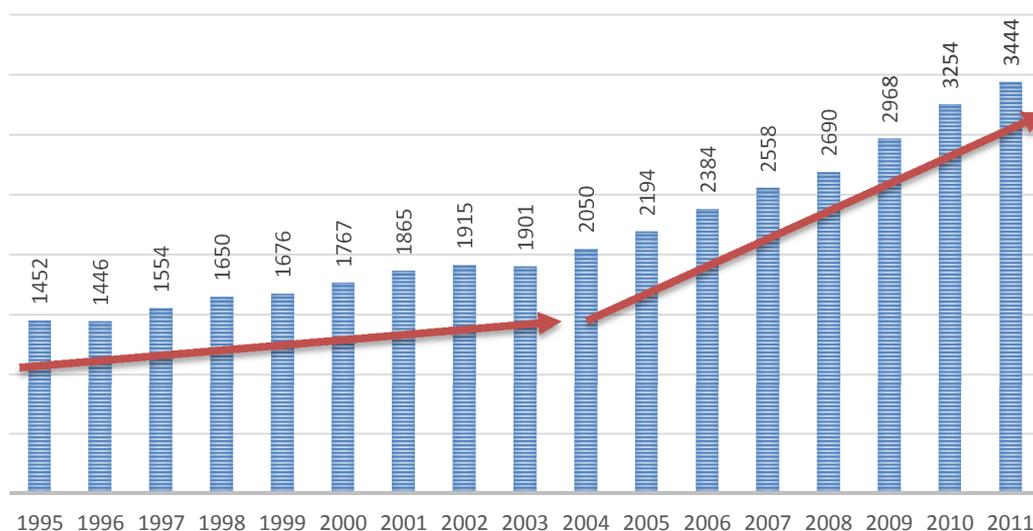
De outro lado, em face desse cenário favorável no que concerne às condições materiais e políticas, assistiu-se a um amadurecimento da institucionalidade que havia sido inscrita na Constituição Federal de 1988, mas que até aquele momento, tinha estado latente, seja porque a crise fiscal dos anos 1990 estreitou severamente as possibilidades de expansão dos gastos sociais e da máquina pública em seus três níveis de governo, seja porque não interessava aos governos neoliberais dar curso pleno ao Estado Social que houvera projetado a carta constitucional.

Alguns dados parecem esclarecedores a esse respeito. Como mostra Castro (2012, p. 1023-1024) os gastos sociais cresceram de forma sensível no período em tela. Partindo de um patamar de 19,2% do PIB em 1995, chegou-se a 21,9% em 2005 e a 25,2% em 2010. Ou seja, em um interregno de dezesseis anos as despesas públicas, nos três níveis de governo, cresceram seis pontos percentuais em relação ao PIB, com destacada ampliação dos gastos sociais do governo federal, que sozinho respondeu por um aumento de 4,1 pontos percentuais.

Levando-se em conta exclusivamente os números relativos aos gastos sociais *per capita* do governo federal (Gráfico 9), pode-se perceber que, apesar de terem crescido ininterruptamente durante todo o período,

avançam de forma bem mais intensa a partir de 2004: cresceram 31% no interregno 1995-2003 e 81% no período seguinte (2004-2011) quando alcançam um total de R\$ 3.444 *per capita* em valores de 2011.

Gráfico 9
Gasto Social *per capita* do Governo Federal
Brasil - 1995 a 2011
(R\$ de 2011)



Fonte: Siafi/STN (apud Cardoso Jr. 2013).

Importante salientar que esse processo de crescente ampliação dos gastos sociais esteve fortemente relacionado à política de elevação do valor real do salário mínimo¹⁴. Desde 1995 o salário mínimo tem crescido no Brasil, processo que se acelera a partir de 2003 com a mudança de governo¹⁵.

Entre (2003-2013) registra-se um aumento real do salário mínimo de 94,6% (em moeda local) ou de 111,1% (em dólares ponderados pela paridade de poder de compra). No período anterior, entre os anos de 1995 e 2002 o aumento havia ficado em 45,1% (em moeda local) e em 40,9%, em US\$/PPC (veja Tabela 3).

¹⁴ Estima-se que a política de elevação do Salário Mínimo foi o principal determinante para a redução da desigualdade observada nos últimos dez anos (KERSTENETZKY et al., 2012; PNUD, 2014;).

¹⁵ Empunhada como prioridade desde o início do governo de Lula da Silva, a partir de 2008 a política de valorização do salário mínimo passa a contar com um critério objetivo de reajustes, definindo o índice de correção por meio de uma fórmula que considera a taxa de crescimento do PIB de dois anos anteriores acrescida da taxa de inflação do ano imediatamente anterior. Para uma análise da política de elevação do salário mínimo durante o governo Lula veja Souen (2013) e Kerstenetzky et al (2013).

Tabela 3
Evolução Real do Salário Mínimo
Em Reais e em Dólares (Paridade de Poder de Compra)
Brasil: 1994 a 2013

Ano	Salário Mínimo Real		Salário Mínimo PPC ¹	
	Valor em R\$	Índice	Valor em US\$	Índice
1995	262,92	100,0	100,99	100,0
1996	307,85	117,1	107,11	106,1
1997	318,02	121,0	111,86	110,8
1998	326,44	124,2	120,14	119,0
1999	345,74	131,5	119,03	117,9
2000	333,71	126,9	129,79	128,5
2001	351,40	133,7	143,57	142,2
2002	381,62	145,1	142,33	140,9
2003	364,50	100,0	157,64	100,0
2004	402,70	110,5	166,14	105,4
2005	412,11	113,1	188,73	119,7
2006	453,53	124,4	219,60	139,3
2007	514,07	141,0	235,99	149,7
2008	529,72	145,3	242,26	153,7
2009	543,57	149,1	267,81	169,9
2010	640,08	175,6	280,02	177,6
2011	636,19	174,5	290,44	184,2
2012	693,76	190,3	317,57	201,5
2013	709,19	194,6	332,84	211,1

Fonte: IPEADATA.

Nota: (1) O valor em cada mês corresponde ao preço, nos Estados Unidos, da mesma cesta de bens que se podia adquirir com um salário mínimo no Brasil. A conversão é feita pela taxa de paridade de poder de compra (PPC) observada pelo Banco Mundial em 2005, corrigida pela inflação ao consumidor nos EUA (IPC-BLS) e no Brasil INPC/IBGE.

Contudo, como o salário mínimo constitui a base de cálculo para o pagamento de alguns benefícios sociais de grande amplitude no Brasil - o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e a Assistência Social (notadamente o BPC¹⁶ e o Abono Salarial¹⁷) - aquela política de valorização fez crescer de forma sensível o volume de recursos destinados a essas rubricas. Segundo Castro (2012,

¹⁶ O Benefício de Pensão Continuada garante um salário mínimo mensal a toda pessoa que não recebe aposentadoria pelo RGPS e que seja considerada uma Pessoa com Deficiência (1,8 milhões de indivíduos em janeiro de 2014) ou que tenha idade superior a 65 anos (2,3 milhões de indivíduos em janeiro de 2014).

¹⁷ O Abono Salarial é pago anualmente, no valor de um salário mínimo, a todos os trabalhadores formais que recebam salário mensal de até dois salários mínimos. Em 2012, o número de trabalhadores beneficiados com o Abono Salarial foi de 21,3 milhões.

p. 1024), as despesas com o Regime Geral de Previdência Social medidas como proporção do PIB avançaram 2,42 p.p (ou cerca de US\$ 48,4 milhões anuais¹⁸) ao longo de todo o período 1995-2010, enquanto as despesas relacionadas à assistência social ampliaram-se em 1,0 p.p. (equivalente a aproximadamente US\$ 22 bilhões).

No que se refere às despesas com os sistemas públicos de saúde e educação, que ao lado dos já citados compõem a maior parcela do gasto social brasileiro, também se registra alguma ampliação, porém de forma mais branda. Depois de ficarem praticamente estagnados entre 1995 e 2004, com variação de 0,25 p.p. na saúde e de 0,09 p.p. na educação, no período 2005-2010 estas despesas se elevam, de forma menos intensa na saúde (0,47 p.p.), e mais forte na educação (0,95 p.p.).

Como consequência direta desse aumento do gasto social, mas também como reflexo do que chamamos de amadurecimento das instituições da Constituição de 1988, percebe-se ao longo de todo o período uma tendência de leve crescimento do pessoal ocupado no setor público brasileiro. Entre 1995 e 2011 o número de servidores públicos empregados na administração direta foi ampliado em 3.645.579 - dois quais 2.316.299 após 2003. Também nos serviços industriais de utilidade pública, após uma pequena queda entre 1995 e 2002 (período em que foram privatizados), percebe-se uma tímida recuperação no momento seguinte, ampliando em 102.375 o número total de empregados nesse setor (veja tabela 04).

Tabela 4
Quantitativo de Empregados do Setor Público, por Tipo de Vínculo
Administração Pública e Serviços Industriais de Utilidade Pública
Brasil: anos selecionados
(em 1.000 pessoas)

	1995		2002		2011	
	Adm Pública	SIUP	Adm Pública	SIUP	Adm Pública	SIUP
Celetistas	927.276	350.657	580.829	286.209	612.523	380.146
Estatutários	4.496.369	27.094	6.151.859	23.078	8.225.037	27.494
Outros	34.377	457	54.614	1.079	266.041	5.101
Total	5.458.022	378.208	6.787.302	310.366	9.103.601	412.741

Fonte: RAIS/MTE (consultado em 23 de fevereiro de 2014).

Entretanto, o referido aumento do número de servidores públicos se deu fundamentalmente por conta da crescente dimensão dos serviços públicos *municipais*, em cumprimento às obrigações que lhes foram atribuídas pela carta de 1988 e em estreita relação com os aumentos dos gastos

¹⁸ Em dólares de 2013.

sociais no período recente¹⁹. De fato, como apontam os dados da tabela abaixo, enquanto o emprego público cresceu apenas de forma vegetativa nas instâncias federais e estaduais – em ritmo inferior ao do crescimento populacional e da PEA²⁰ – no âmbito dos municípios percebe-se um salto expressivo de 75% entre 1995 e 2007, com um volume total de 2.235.198 novos empregos públicos gerados, o que corresponde a 91,3% do total de ocupações adicionais no setor público brasileiro nos anos considerados.

Por outro lado, analisando-se a dinâmica das ocupações por esfera de poder ao nível federal (tabela 06), percebe-se entre 1995 e 2012 que, embora o número de servidores públicos estatutários do poder Executivo tenha variado muito pouco ao longo do período (5,1%), houve uma elevação importante do quadro de servidores do Legislativo Federal (48,4%) e, principalmente, do Judiciário (62,6%), em mais uma evidência daquele processo de amadurecimento institucional.

Tabela 5
Pessoal ocupado no setor público*
Por Instância Federativa
Brasil: anos selecionados

	Federal	Estadual	Municipal	Total
1995	1.437.296	3.426.320	2.970.131	7.833.747
2002	1.246.794	3.265.787	4.102.334	8.614.915
2007	1.574.161	3.502.156	5.205.329	10.281.646
<i>Varição Absoluta</i>				
2007/1995	136.865	75.836	2.235.198	2.447.899
2002/1995	-190.502	-160.533	1.132.203	781.168
2007/2002	327.367	236.369	1.102.995	1.666.731
<i>Varição Relativa</i>				
2007/1995	9,5%	2,2%	75,3%	31,2%
2002/1995	-13,3%	-4,7%	38,1%	10,0%
2007/2002	26,3%	7,2%	26,9%	19,3%

Fonte: PNAD (Apud Mattos, 2011, p.73-74)

(*) somatória dos servidores públicos estatutários e celetistas.

A esse respeito, cabe observar que a referida ampliação do efetivo de pessoal no judiciário, bem como a ampliação do número de varas da Justiça do Trabalho, constituem um dos fatores

¹⁹ Importante notar que no federalismo brasileiro, pós Constituição de 1988, parte importante das políticas sociais, embora custeadas pelo orçamento do governo central, é executada pelos governos locais.

²⁰ A população brasileira cresceu à taxa de 1,64% a.a. nos anos 1990 e de 1,17% a.a. na década de 2000. Já a PEA cresceu 34,7% ao longo de todo o período.

explicativos do processo de formalização das relações de emprego que se verifica nos anos recentes (Krein; Manzano, 2013).

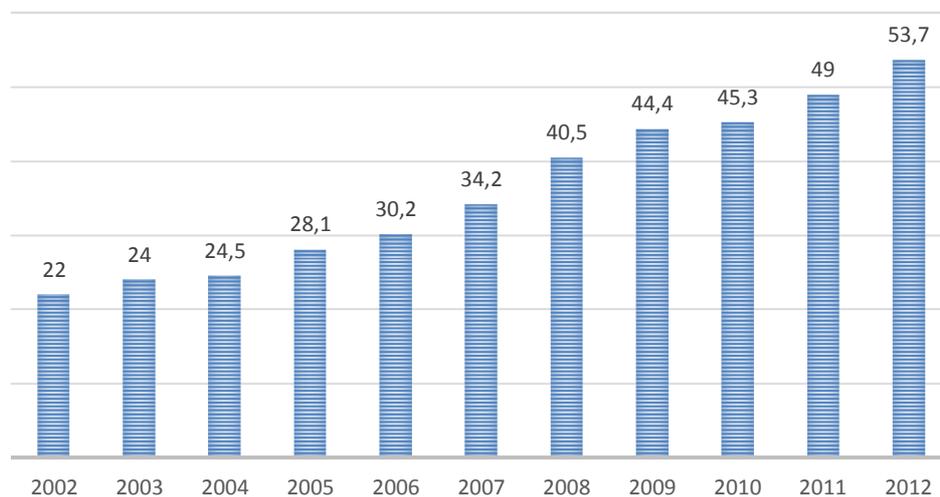
Tabela 6
Número de Servidores Públicos Federais Estatutários
Por Poder Federal
Brasil: anos selecionados

Poder	1995	2002	2012	Varição Absoluta	Varição Relativa
Executivo Federal	951.585	809.975	999.661	48.076	5,1%
Legislativo Federal	17.402	20.501	25.828	8.426	48,4%
Judiciário Federal	64.561	81.716	104.971	40.410	62,6%
Total União	1.033.548	912.192	1.130.460	96.912	9,4%

Fonte: SEGEP/M P, SOF/M P e STN/M F (apud. Ministério do Planejamento, 2013).

Outro elemento a ressaltar e que corrobora a hipótese de que o regime de acumulação do período pós-liberal tracionou de forma inédita no país as políticas sociais à dinâmica de crescimento do produto é o papel exercido pelo crédito.

Gráfico 10
Crédito como proporção do PIB
Brasil - 2002 a 2012



Fonte: BACEN Apud BI&P (2013).

Graças ao avanço da formalização das relações de trabalho, ao crescimento do emprego, aos ganhos reais dos salários dos trabalhadores e à política de simplificação e incentivo à *bancarização*, o crédito ao consumo – em especial para bens duráveis – e o crédito imobiliário

cresceram fortemente desde 2002, amplificando os efeitos de expansão da renda sobre a demanda, primeiramente, via consumo e, de forma indireta, via investimento.

Considerações Finais

Nas últimas duas décadas, a sociedade brasileira tem persistido na busca de um arranjo macroeconômico que lhe recoloca na trilha do desenvolvimento, transitando de uma experiência abertamente neoliberal para um modelo mais heterodoxo onde as políticas sociais e a liderança estatal ganham crescente importância. Contudo, desde a crise financeira de 2008 e, principalmente, de seu recrudescimento no bloco europeu três anos depois, novos obstáculos se apresentam, revelando algumas deficiências que foram negligenciadas no período de bonança e põem em dúvida a sustentação do regime de acumulação que vinha elevando os níveis de produção e da renda no país. Com a redução dos preços das commodities e a pressão sobre o câmbio²¹, a economia brasileira perdeu seu vigor, obrigando o governo a adotar um conjunto de medidas *ad hoc* com o objetivo de dar sobrevida ao ciclo de consumo de duráveis e ampliar o volume de investimentos em infraestrutura.

Nesse processo, fica cada vez mais clara a dificuldade de se manter a vitalidade do setor industrial brasileiro que, em especial nos últimos cinco anos, tem sofrido forte concorrência dos importados e perdido participação relativa no produto e absoluta no emprego. Além disso, lacunas e omissões do período pré-crise trazem à tona problemas que deveriam ter sido enfrentados quando as condições internas e externas eram mais favoráveis. Entre esses, merecem destaque: o estrangulamento da infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos) e dos serviços industriais de utilidade pública (energia, água e saneamento); a timidez da política industrial e o crescente distanciamento do parque produtivo brasileiro das cadeias internacionais de valor; a dificuldade de mobilizar o investimento privado frente a um sistema financeiro que não se dispõe a financiar projetos de longo prazo; a persistência de um rescaldo inflacionário que tem sido enfrentado com o câmbio valorizado e juros elevados, em franco prejuízo do nível de atividade; a pressão econômica e desordenada da especulação imobiliária sobre os grandes centros urbanos; a carga tributária regressiva e anticompetitiva.

Em suma, a análise dos últimos vinte anos no Brasil certamente autoriza dizer que o neoliberalismo foi posto de lado e que há uma razoável convicção a respeito da necessidade de coordenação do Estado no centro do processo de desenvolvimento econômico que deve ter como primeira bandeira a redução da enorme desigualdade que ainda macula o país. Aos poucos, de forma reativa e com alguma timidez, vai-se migrando para um regime de acumulação que se aproxima do que a literatura econômica chama de “desenvolvimentismo”. Entretanto, a despeito dos

²¹ Derivada da lassidão dos bancos centrais dos países desenvolvidos – especialmente o *Quantitative Easy* praticado pelo FED dos EUA.

avanços, ainda se está distante de um regime de acumulação coerente e sustentável que possa ser reconhecido como tal e, em última instância, defendido como projeto político.

Referências bibliográficas

BALTAR, P. E. Crescimento da Economia, Emprego e Renda do Trabalho. *Textos Balizadores: Mercado de Trabalho, Desigualdade e Políticas Sociais*. Rede Desenvolvimentista, Mesa 8, Campinas, SP: Unicamp, abril de 2013. Disponível em: http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=234&catid=16&lang=en.

_____; KREIN, D. J. A retomada do desenvolvimento e a regulação do mercado do trabalho no Brasil. *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, n. 68, maio/ago 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-49792013000200005&script=sci_arttext.

_____. et al. Trabalho no Governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. Global Labour University/Campinas, SP: IE/Unicamp, maio 2010. (Working Papers, n. 9). Disponível em: http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_Working_Papers/GLU_WP_No._9_portuguese.pdf.

BARROS, R. P. et al. *Determinantes da queda de desigualdade de renda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. Série Seminários. (Texto para Discussão, n. 1460). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1460.pdf.

BASTOS, E. K. X. *Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral*. Brasília, DF: IPEA, jan. 2012. (Texto para Discussão, IPEA, n. 1702). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1702.pdf.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. especial, p. 779-810, dez. 2012.

CARDOSO JR., J. C. *Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil: ensaios de interpretação da história recente*. Tese (Doutoramento)–Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2013.

CARNEIRO, R. *O desenvolvimento brasileiro pós-crise financeira: oportunidades e riscos*. *Observatório da Economia Global*, Texto n. 4. Campinas: Unicamp, ago. 2010. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311439510.CARNEIRO1.pdf>.

_____. et al. *O desenvolvimento brasileiro: temas estratégicos*. Rede Desenvolvimentista, Texto para Discussão, n. 1. Campinas, SP: Rede Desenvolvimentista, abr. 2012. Disponível em: http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=160&catid=14&lang=pt.

_____. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. esp., p. 749-778, dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea03.pdf>.

CASTRO, J. A. Política Social e Desenvolvimento no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, n. esp. p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarg.php?id=3241&tp=a>.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J.P.R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Editora José Olympio, 1997.

FAGNANI, E. *A política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica*. Campinas, SP: Unicamp. IE, jun. 2011. (Texto para Discussão, n. 192). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarg.php?id=3105&tp=a>.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. *O Brasil na era Lula: retorno ao Desenvolvimentismo?* Rede Desenvolvimentista, Texto para Discussão, n. 4. Campinas, SP: Rede Desenvolvimentista, maio 2012. Disponível em: http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=finish&cid=179&catid=14&lang=pt.

HIRATUKA, C.; BALTAR, C.; ALMEIDA, R. Inserção brasileira no comércio mundial no período 1995-2005. *Boletim Neit*, Campinas, Unicamp. IE, n. 9, ago. 2007.

KERSTENETZKY, C. L. Sobre a "crise" do estado de bem-estar: retração, transformação fáustica ou o quê? *Dados - Revista de Ciências Sociais* [On-line] 2012, 55 (Sin mes) [Data de consulta:] Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21824580006>. Acesso em: 21 fev. 2014.

_____ et al. *A contribuição do salário mínimo para a redução recente da desigualdade na distribuição de renda no Brasil: uma aplicação do método RIF Regression*. Rio de Janeiro, RJ: CEDE/UFF, set. 2013. (Texto para Discussão, n. 87). Disponível em: <http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD87.pdf>.

KREIN, D. et al. *Trabalho no Governo Lula: avanços e contradições*. Campinas, SP: Unicamp. IE, fev. 2012. (Texto para Discussão, n. 201). Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarg.php?id=3171&tp=a>.

MATTOS, F. *Emprego Público no Brasil: Aspectos Históricos, Inserção no Mercado de Trabalho Nacional e Evolução Recente*. Brasília, DF: IPEA, fev. 2011. (Texto para Discussão, n. 1582). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9754.

MERCADANTE, A. *As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. SGP, n. 212, Parte 1. Brasília, DF: SGP, dez. 2013. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_o_pessoal/2013/Bol212_Dez2013_parte_1.pdf.

OXFAM. *Governar para las élites: secuestro democrático y desigualdad económica*. Oxford, UK: Oxfam House, 2014. (Informe de Oxfam n. 178). Disponível em: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>.

PETROBRAS. Histórico de Investimentos Reais. In: DESTAQUES Operacionais. 2014. Disponível em: <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/destaques-operacionais/investimentos/historico-de-investimentos-real/historico-de-investimentos-real.htm>. Acesso em: 1 abr. 2014.

PNUD. *Humanidade Dividida: como hacer frente a la desigualdade em los países em desarrollo*. Nueva York, NY: PNUD, 2014. Disponível em: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/Spanish_web_low.pdf.

QUADROS, W. No Brasil, avanços, apesar dos pesares. *Revista Carta Capital* (on line), 6 fev. 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/revista/784/no-brasil-avancos-apesar-dos-pesares-6121.html>.

SOUEN, J. A. *A política do salário mínimo no governo Lula*. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.