



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-05-estagnacao-economica-e-mobilidade-social-no-brasil>

DOI: 0

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:

©2007 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>

TRANSFERÊNCIA DE RENDA AOS RICOS E AOS POBRES NO BRASIL – NOTAS SOBRE OS JUROS ALTOS E O BOLSA-FAMÍLIA

Daví José Nardy Antunes¹
Denis Maracci Gimenez¹

As classes cosmopolitas no Brasil – sob a retórica de um ‘primeiro-mundismo’ abstrato e, não raro, vulgar – têm sido eficientes na reprodução do ‘apartheid’ social e impiedosas na crítica do projeto nacional. O cosmopolitismo das classes endinheiradas revela, ademais, o seu caráter parasitário, amparado na ‘dolarização’ e na ‘financeirização’ da riqueza e da renda dos estratos superiores, o que condena a economia aos suplícios de uma modernização restrita e intermitente, com seu seqüito de destruição de empregos e exclusão social. A dimensão individualista e anti-republicana destas formas de vida e de consciência, aliada à decadência econômica engendrada pelo rentismo periférico, deságua na anomia social e na impotência do Estado, cada vez mais inabilitado para o cumprimento de suas funções essenciais de garantir a segurança dos cidadãos, promover a universalização das políticas públicas de saúde, educação e previdência que, aliás, definem a “modernidade” nos países realmente civilizados.²

Introdução

Ao longo dos últimos anos vem-se consolidando, no debate acadêmico e midiático, a visão de que certas políticas sociais, especificamente aquelas focalizadas no atendimento aos mais pobres, como o Bolsa-Família, se constituem em elemento central de uma virtuosa estratégia nacional de redução da desigualdade social e diminuição da pobreza no Brasil. Com a anuência de instituições como o Banco Mundial e o FMI, diz-se que tais políticas são as mais adequadas para que o país solucione tais problemas e se encaminhe na direção dos países mais desenvolvidos e socialmente justos.

Muito ao contrário daquilo apresentado pelo discurso dominante, a crescente centralidade destas políticas numa certa estratégia de enfrentamento da questão social no Brasil, a despeito de seu valor no que se refere à assistência aos mais carentes, é, na verdade, uma boa expressão dos caminhos seguidos por uma sociedade que tem primado pela enorme transferência de recursos para camadas rentistas por meio das maiores taxas de juros do mundo, enquanto se enaltece o auxílio precário aos mais pobres entre os pobres, por meio de programas focalizados como o Bolsa-Família e se impõe a regressão social para amplos setores da classe média.

Com efeito, o ambiente econômico e social em que se processa tal arranjo, confere maior regressividade a ele e amplia seus efeitos deletérios sobre a estrutura social e econômica do país. Longe do ambiente de crescimento econômico do período desenvolvimentista, na verdade, trata-se de um país com uma renda per capita relativamente modesta, com uma economia semi-estagnada há quase três décadas – com seus conseqüentes efeitos sociais regressivos – submetido na última década e meia a políticas macroeconômicas restritivas de corte liberal, cujas linhas gerais nos últimos anos estão inscritas num arranjo complexo exposto na instabilidade cambial, na ortodoxia dos juros altos e das metas de inflação e nos superávits primários elevados.

¹ Professores do Instituto de Economia da Unicamp, da FACAMP e pesquisadores do CESIT/IE/Unicamp.

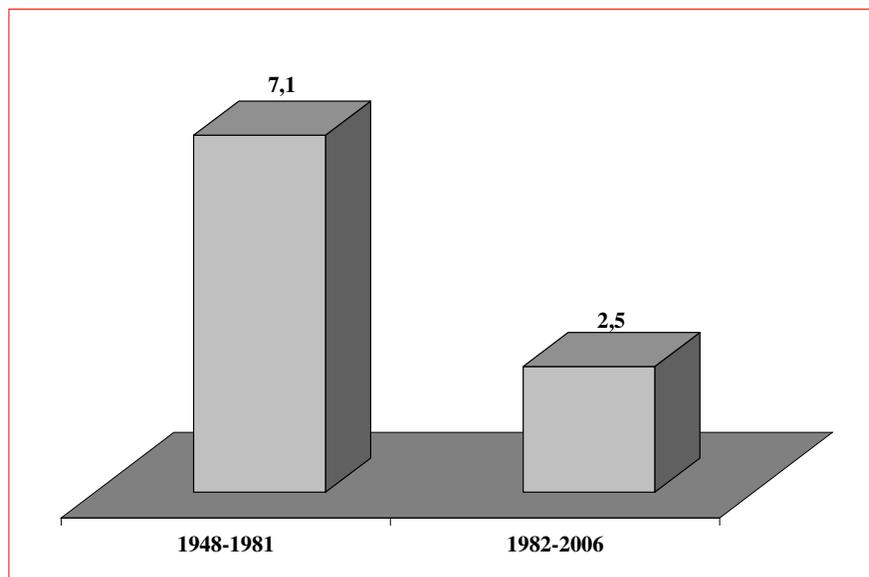
² Fragmento do discurso do prof. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo na cerimônia de entrega do Prêmio “Juca Pato – Intelectual do Ano de 2005”, pelo livro *Ensaio sobre o capitalismo no século 20*. São Paulo: Ed. Unesp e IE/Unicamp, 2004.

1 Estagnação econômica e crise social no Brasil

Ao longo dos últimos 25 anos, se aprofundou uma crise social sem precedentes na história republicana brasileira, contrastante com o período desenvolvimentista entre 1930 e 1980, de grande avanço econômico e social, onde o país deixou de ser pobre e rural e se transformou numa das maiores e mais industrializadas economias do mundo e numa sociedade urbana de massas. Isto não significa dizer que tais transformações econômicas e sociais tivessem sido suficientes para resolver todos os problemas sociais historicamente acumulados. Longe disso. O país que contou com a economia mais dinâmica do mundo entre 1930 e 1980, produzindo profundas mudanças em sua estrutura social e um robusto processo de mobilidade social ascendente, chegou ao início dos anos 1980 com indicadores sociais aviltantes, com uma desigualdade social vergonhosa e uma quantidade de pobres incompatível com o progresso material alcançado.

Mas a partir da crise da dívida do início da década de 1980, que encerrou o período de alto crescimento econômico e abriu as últimas décadas de estagnação, a solução dos problemas sociais tornou-se muito difícil. Já não era necessário apenas resolver os problemas do passado, mas também, a partir daquele momento, solucionar os novos problemas que passaram a surgir aos borbotões. Em outras palavras, algo *sui generis*: encaminhar antigos e novos problemas sociais sem progresso material.

Figura 1 – Brasil – Taxa média de crescimento do PIB em períodos seleccionados e crescimento anual do PIB entre 1982 e 2006 (% do PIB)



Anos	%	Anos	%	Anos	%	Anos	%	Anos	%
1982	0,8	1987	3,5	1992	-0,5	1997	3,3	2002	1,9
1983	-2,9	1988	-0,1	1993	4,9	1998	0,1	2003	0,5
1984	5,4	1989	3,2	1994	5,9	1999	0,8	2004	4,9
1985	7,8	1990	-4,3	1995	4,2	2000	4,4	2005	2,3
1986	7,5	1991	1,0	1996	2,7	2001	1,3	2006	2,8

Fonte: IBGE.

Com taxas medíocres de crescimento, ao redor de 2,5% ao ano entre 1982 e 2006, a geração de emprego e renda diminuiu sensivelmente; e o mercado de trabalho, principalmente nos últimos quinze anos, vem sofrendo um processo profundo de desestruturação. Se as condições de vida eram miseráveis ao longo

dos anos 1970, com a estagnação econômica elas se tornaram ainda mais difíceis, dada a ausência de emprego, de moradia e, principalmente, de perspectivas. Mas por pior que fossem as condições de vida no período de 1930-1980, as esperanças de um futuro melhor estavam sempre presentes e ajudavam a soldar uma sociedade fundada numa desigualdade poucas vezes vista no mundo: a ida para as cidades já marcava um grande avanço social, ao aproximar as pessoas de certos padrões civilizatórios, da saúde pública e da educação para os filhos.

Mas o lento crescimento econômico é decisivo para que as perspectivas de progresso e mobilidade social ascendente sejam mitigadas. Frente a este cenário de regressão social, os setores mais progressistas da sociedade defenderam nos quadros da redemocratização do país nos anos 1980, mudanças profundas na política econômica, na institucionalidade e na própria forma de atuação do Estado.

Estas iniciativas, em grande medida, derrotadas ao longo dos anos 1980, foram incapazes de recolocar o país na rota do crescimento econômico. Todavia, desembocaram na Constituição Federal de 1988, que estabeleceu um novo patamar para o país no que se refere às políticas sociais, permitindo atender parte das demandas sociais acumuladas pelo país até então, no que seriam as bases de um Estado de Bem-Estar no Brasil.

O problema é que na ausência de crescimento econômico vigoroso, como a experiência européia mostrou eloqüentemente, ficou mais do que provado que a solução dos problemas da pobreza, da desigualdade social, da moradia digna, da saúde pública, da educação gratuita e de qualidade, dos transportes e da infra-estrutura social não é possível. Não só as pessoas não conseguem empregos dignos e com isso ficam mais expostas às agruras do cotidiano e dependentes de assistência (fundamentalmente pública), como o Estado, dardejado por demandas crescentes, não consegue lidar com a situação sem possuir recursos em expansão, para fazer frente a tais pleitos. Mais que os problemas individuais e as dificuldades financeiras do Estado, a própria estreiteza das bases materiais impede que os gastos sociais, por exemplo, sejam maiores. Ou seja: se o PIB brasileiro fosse três vezes maior do que é hoje, seria possível que o gasto com saúde por habitante ou mesmo que o gasto com segurança pública fosse três vezes maior. Tal suposição, que nos dias atuais pode soar absurda, é baseada simplesmente na substituição da taxa de crescimento recente do Brasil pela média histórica do período de 1948 a 1981 (Figura1).

Isto quer dizer que o Brasil, no meio de uma profunda crise, criou uma série de instrumentos e políticas de Estado para atacar a questão social ao mesmo tempo em que, tal como todo o ônus do penoso ajuste à crise da dívida, foi o Estado Brasileiro que arcou com todos os custos dos equívocos e idiosincrasias da política econômica ao longo dos anos 1990 e nesse novo século.

Mas, frente a tais problemas, a solução apresentada foi a implementação das políticas neoliberais do Consenso de Washington. O objetivo anunciado de liberalizar a economia brasileira era trazer de volta o crescimento econômico tão desejado. Mas ele não veio e a política econômica que produziu recorrentemente valorização cambial e juros altos, devastou o tecido industrial e o mercado de trabalho, ampliando as demandas sociais num momento em que as finanças públicas foram, como nunca, vitimadas por contas anuais de dezenas de bilhões de reais (Tabela 1).

2 Juros altos e Bolsa-Família – uma *proxí* do projeto liberal no Brasil

Fica claro que, numa situação como esta, a situação financeira do Estado o mantém de mãos atadas num momento em que as demandas sociais não param de crescer devido à desestruturação do mercado de trabalho, à falta de emprego e à crescentemente precária condição de vida da população.

A política econômica implementada desde o primeiro governo FHC engendrou uma dívida pública interna de proporções gigantescas que drena cada vez mais recursos do Estado, dando-lhe pouco grau de manobra para atender às demandas sociais. É neste contexto em que reaparecem as políticas focalizadas de combate à pobreza: com a falta de recursos devida aos exorbitantes gastos com juros, consegue-se um pequeno montante de recursos públicos para prover uma pequena bolsa para a população mais pobre. Como ao longo do tempo a situação financeira do Estado só se degenera, graças às exorbitantes taxas de juros, este tipo de política vai ganhando espaço, posto que é uma política barata e possível num cenário em que se gasta o que se gasta com juros da dívida pública – constituída, é bom lembrar, pela manutenção desta política econômica inconseqüente ao longo dos anos 1990.

Tabela 1 – Gastos do Setor Público com Juros

1994	14.210,48
1995	34.001,72
1996	25.722,47
1997	29.448,29
1998	67.799,04
1999	63.957,41
2000	51.052,11
2001	60.378,68
2002	52.282,21
2003	79.935,72
2004	45.491,75
2005	141.291,32
2006	122.222,78

Fonte: Banco Central do Brasil <www.bcb.gov.br>.

O que fica claro neste movimento é que tais políticas têm efeitos muito limitados, dado o tamanho dos problemas a serem enfrentados. Estas “bolsas” pagam um montante mensal muito abaixo do salário mínimo, que já é muito baixo, e não “resolvem” o problema em questão, dado que o pobre que recebe o Bolsa-Família, além de não ter outras carências atendidas, se torna dependente deste gasto governamental, sem perspectiva de num momento seguinte conseguir um emprego ou melhorar de vida. Na verdade, a condição de “bolsista” torna-se permanente em meio a carências materiais de toda ordem ao mesmo tempo em que evita uma convulsão de maiores proporções que poderia ameaçar a ordem vigente.

Além disso, tais políticas propiciam um efeito estatístico importante, pois ao dar no máximo R\$ 95,00 a alguém que pouco ou nada tinha, diminui-se a desigualdade social e tira-se uma pessoa e/ou sua família da pobreza, dado que as medidas de pobreza, por incrível que pareça, atestam que tal valor pode transformar um pobre em não pobre. Encaminham-se assim, pelo menos no papel, dois dos grandes problemas sociais brasileiros: o problema da desigualdade e o da pobreza.

Tais políticas, que no mundo civilizado são tradicionalmente temporárias e utilizadas para atacar problemas específicos como os de bolsões de miséria e/ou catástrofes, passam a ser permanentes e tratadas como um grande avanço civilizatório no Brasil. Na verdade, como sugerem seus defensores, trata-se de políticas baratas, em comparação com outras políticas sociais (educação, previdência, saúde etc.), flexíveis às condições fiscais “austeras” e atingem “os pobres de verdade”. Surgem como uma panacéia: custam pouco, não pressionam as contas públicas e resolvem problemas historicamente insolúveis. Mas se tais políticas são tão fabulosas assim, é de se perquirir por que o Brasil demorou séculos para promover políticas que os ingleses já adotavam com seus pobres no século XVIII, com efeitos pífios, como Charles Dickens vivamente retratou em *Oliver Twist*, para ficar apenas no seu melhor exemplo.

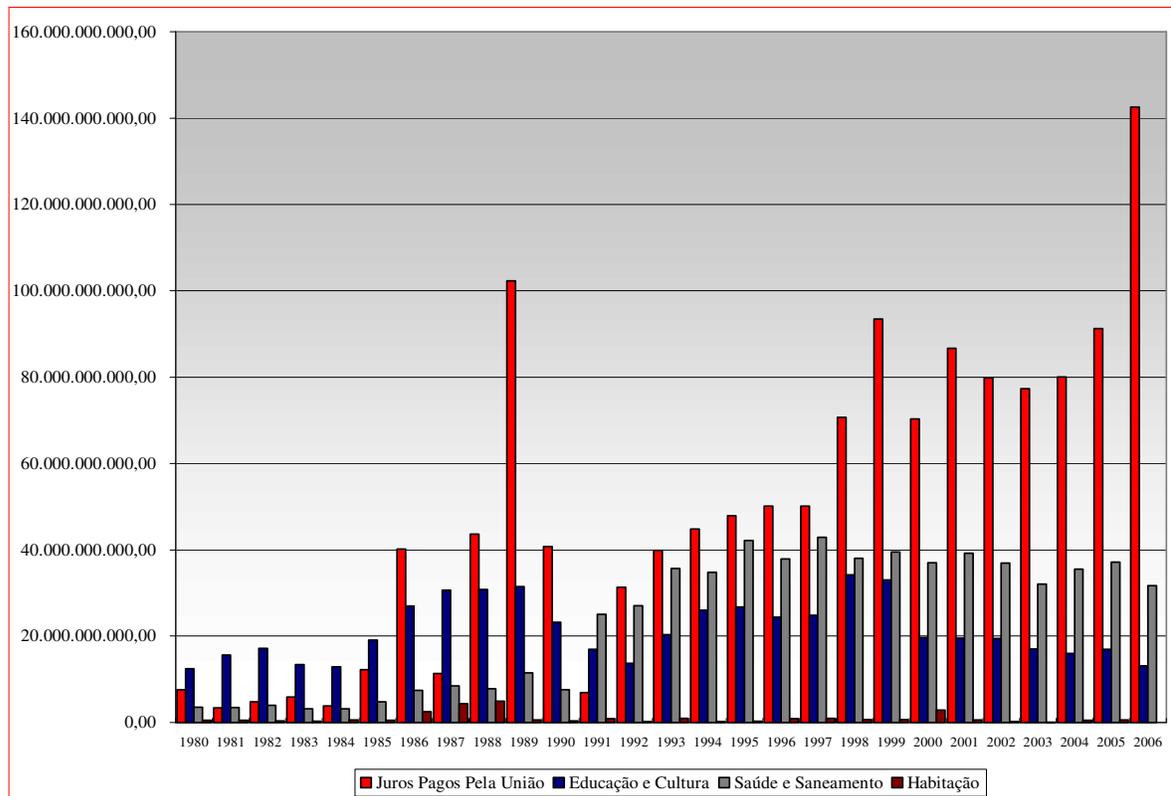
Frente a um contexto desta gravidade, de regressão social e estagnação econômica, diversos acadêmicos, economistas de grandes bancos e os meios de comunicação em geral passam a defender as ditas políticas focalizadas. Ao mesmo tempo, atacam com grande veemência os gastos governamentais como se estivesse sendo realizada uma verdadeira orgia com os gastos públicos, ou como se o Estado estivesse despendendo perdulariamente os seus poucos recursos com velhos, corrupção e mau gerenciamento.

Dessa forma, é interessante perceber que o ataque aos desperdícios sempre se concentra nos gastos sociais, sem jamais mencionar os volumosos gastos com juros direcionados aos **endinheirados**,

contribuindo para o **aumento da desigualdade social brasileira**. Quando se defendem os cortes do gasto público, não se coloca na pauta a queda da taxa de juros, mas sim os cortes das outras despesas, quais sejam: gastos com saúde, num país de saúde pública à beira da calamidade; gastos com educação, já baixos e que colocam o Brasil sempre entre os piores nas comparações internacionais e que permitem que a educação piore como vem piorando – o que é atestado pelas próprias avaliações do Ministério da Educação; gastos com segurança, num país em que a barbárie já está devidamente estabelecida, entre outros.

São estes os gastos que se pretende cortar e que se vem contingenciando sistematicamente. Não obstante, o corte dos desperdícios que realmente existem e a melhoria da gestão e administração pública inevitavelmente demandariam investimentos pesados nas várias áreas de ação pública, o que significa investimentos na infra-estrutura física, treinamento e melhores salários aos servidores, o que significaria não a necessidade de cortes, mas que os gastos teriam que ser ampliados para fazer frente à desestruturação da máquina pública.

Figura 2 – Gastos com Educação, Saúde, Habitação e Juros realizados pela União ⁽¹⁾

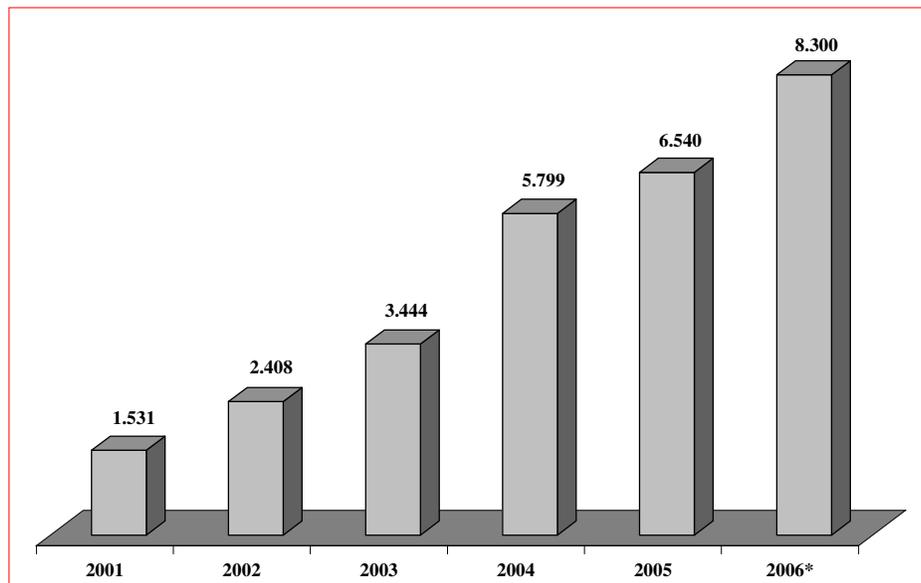


(1) Em R\$ atualizados pelo IGP-DI
 Fonte: Siafi.

Na Figura 2, é possível visualizar como os gastos da União com habitação, por exemplo, saem de patamares muito baixos e ainda caem ao longo do tempo. E o contraste dos gastos com juros vis-à-vis as despesas com educação, cultura, saúde e saneamento é por demais eloqüente. Isto significa também que a falta de recursos é generalizada no setor público, desde que tal consideração não inclua os ditos gastos com juros, de crescimento expressivo.

Assim, a defesa das políticas focalizadas de transferência de renda se encaixa muito bem na defesa da situação social atual como a melhor possível. Se elas combatem tão bem a desigualdade social e a pobreza, isto só reafirma o acerto da política econômica e social em conjunto, indicando que não há problemas mais sérios em se gastar tanto dinheiro público com juros, na medida em que a situação social dá sinais de melhora. Se as taxas de juros do Brasil são as mais altas do mundo e ao mesmo tempo submetem-se a Seguridade Social às Desvinculações de Receitas da União (DRU) para se gastar com rentistas, não há inconsistências entre isto e o combate aos problemas sociais brasileiros. Afinal de contas, os R\$ 8,3 bilhões gastos com o Bolsa-Família em 2006 são centrais para reduzir expressivamente a pobreza e a desigualdade social no Brasil, a despeito dos gastos de R\$ 122 bilhões realizados com juros, pela União, no mesmo ano.

Figura 3 – Gastos realizados com o Programa Bolsa-Família ⁽¹⁾ (em milhões R\$ nominais)



(1) A partir de 2003, o programa Bolsa Família incorporou programas pré-existentes como o Bolsa-Escola, o cartão-alimentação, o auxílio-gás e o bolsa-alimentação.

* Estimativa do Governo Federal.

Fonte: Ministério da Fazenda, apud Gimenez (2007).

Só que em nenhum momento as análises acadêmicas e midiáticas questionam a correção da política econômica, tão bem ajustada à “eficiente política social” focalizada. Por exemplo, jamais se levam em consideração os custos da política de valorização cambial. Não é só o crescimento econômico que é reduzido pelo crescimento das importações – que de outra maneira poderia ter mais efeitos indutores internos sobre o emprego e a renda – mas também a desestruturação do tecido industrial pelo avanço de importações demasiadamente barateadas pelo câmbio. Estes impactos sobre o emprego e sobre a renda nacional são mais violentos ainda num cenário em que as taxas de juros são mantidas em tão altos patamares, inviabilizando praticamente qualquer investimento produtivo e em infra-estrutura. A esta combinação letal de juros altos e câmbio valorizado se adiciona a contenção de gastos do governo (superávit primário) que tanta importância teve no período de crescimento acelerado da economia brasileira ao longo do século XX. Os gastos governamentais vão sendo sistematicamente contingenciados e reduzidos em todas as áreas imagináveis ao *minimum minimorum* exigido pela lei, exceção feita aos juros. Também não se questiona o porquê de as taxas de juros no Brasil serem tão elevadas num cenário externo de grande exuberância associado à baixa inflação e ao pífio crescimento econômico atual.

Mas isto se deve ao fato de que esta combinação de política econômica é deveras interessante a determinados setores da sociedade brasileira. As altas taxas de juros, que alimentam os lucros descomedidos dos bancos brasileiros e estrangeiros e as rendas polpudas dos possuidores de aplicações financeiras, podem ser mantidas elevadas, dado que o superávit primário – realizado num quadro de ampliação das carências ligadas à ação do Estado – é a garantia de que os juros serão pagos e que a trajetória da dívida pública ficará sob controle. E os elevados pagamentos de juros jamais são questionados na medida em que são consequência da correta e “responsável” política de combate à inflação, que defende os pobres³ e é compatível com o combate à pobreza e à desigualdade social brasileira.

A arquitetura da política econômica, ao deixar o Estado comprimido pela estagnação e por pagamentos vultosos de juros, não deixa espaço para que ele atue efetivamente na economia através de investimentos públicos – papel fundamental ao longo dos cinquenta anos de crescimento acelerado do século passado – nem permite que se realize uma verdadeira política social num cenário de crise social profunda, onde a falta de crescimento econômico aparece como problema central, entre tantos outros problemas e carências materiais de toda ordem. Na verdade, tal arquitetura e a falta de crescimento econômico nela inscrita vão progressivamente conformando um certo padrão de política social pobre – e de sociedade – compatível com uma economia pouco dinâmica que remunera sobremaneira o rentismo.

Referências bibliográficas

BANCO Central do Brasil. Disponível em: <www.bcb.gov.br>.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Prefácio. In: CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Ed. Unesp/IE-Unicamp, 2002.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.

GIMENEZ, Denis Maracci. *A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil*. Tese (Doutorado)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2007.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

JANNUZZI, Paulo. *Migração e mobilidade social no Brasil: padrões históricos, tendências recentes*. Salvador: ABEP, 2001. Mimeografado.

MINISTÉRIO da Fazenda. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>.

³ A defesa da baixa inflação em si é problemática, pois é sobejamente conhecida a importância do crescimento econômico acelerado para o dinamismo do mercado de trabalho e para a elevação dos salários, que afetam grande parcela da população – o problema é que a busca de patamares muito baixos de inflação sempre sacrifica o crescimento econômico. A estabilidade dos índices de preços é muito positiva para quem possui emprego e está incluído na sociedade. Mas o crescimento econômico é ainda mais importante para 40% mais pobres do país, na medida em que as suas condições de inserção e de sobrevivência no mercado de trabalho estão fortemente determinadas por ele. O crescimento mais acelerado, ainda que acompanhado de uma elevação um pouco maior dos preços, é muito favorável aos trabalhadores por estimular a criação de novos postos de trabalho e por facilitar a obtenção de melhores remunerações. De toda forma, a maior expansão econômica também é dinamicamente favorável a todos os envolvidos na economia real e aos que a financiam, posto que aparecem novas oportunidades de negócio, os salários tendem a subir e o maior nível de renda significa maiores lucros para as atividades produtivas. Em contraposição, a defesa da inflação a mais baixa possível é sempre realizada pelos rentistas, detentores de papéis (títulos, promissórias etc.) que, com a subida dos preços, sofrem perdas reais nos valores dos mesmos e não por todos os outros setores da população que podem se aproveitar de um melhor mercado de trabalho e de melhores oportunidades de ganho.

PAES DE BARROS, Ricardo; CARVALHO, Mirela. *Desafios para a política social brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2003. (Texto para Discussão, n. 985).

QUADROS, Waldir. *Aspectos da crise social no Brasil dos anos 80 e 90*. Tese (Livre-Docência)–Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2003.

SIAFI. Disponível em: <www.siafi.gov.br>.

WORLD Bank. *Globalização, crescimento e pobreza: a visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização*. São Paulo: Editora Futura, 2003. (1ª edição em inglês, 2002).