

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**BRUNA LUZIA SANTOS WEHRMANN**

**POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS 1988: UMA  
ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DO COMBATE À POBREZA**

**Porto Alegre**

**2017**

**BRUNA LUZIA SANTOS WEHRMANN**

**POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS 1988: UMA  
ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DO COMBATE À POBREZA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Dathein

**Porto Alegre**

**2017**

CIP - Catalogação na Publicação

Wehrmann, Bruna Luzia Santos  
POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS 1988:  
UMA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DO COMBATE  
À POBREZA / Bruna Luzia Santos Wehrmann. -- 2017.  
65 f.  
Orientador: Ricardo Dathein.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Estado do Bem-Estar Social. 2. Pobreza. 3.  
Desigualdade social. 4. desenvolvimento econômico. I.  
Dathein, Ricardo, orient. II. Título.

**BRUNA LUZIA SANTOS WEHRMANN**

**POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL APÓS 1988: UMA  
ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E DO COMBATE À POBREZA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ricardo Dathein – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Cassio da Silva Calvete  
UFRGS

---

Profª. Dra. Janice Dornelles de Castro  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente quero agradecer à minha família. À minha mãe pelo absoluto apoio para a realização de todos os meus sonhos e pelo amor incondicional. Aos meus irmãos, por sempre me incentivarem a dedicar o melhor de mim e a não desistir de batalhar pelas minhas conquistas.

Quero agradecer aos professores da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE), foi uma honra receber tantos ensinamentos ao longo da trajetória acadêmica. Especialmente ao meu orientador, professor Ricardo Dathein, pela dedicação, eficácia e ensinamentos durante a realização deste trabalho.

Quero agradecer aos meus colegas e amigos que conheci na faculdade, sem vocês a caminhada teria sido mais difícil. Em especial aos amigos André, Fábio e Juliana, que estão comigo desde o começo, obrigada pelo carinho e pelos ensinamentos. Às amigas, Nathalia e Laíza, obrigada pela compreensão e amizade.

## RESUMO

O trabalho discorre sobre os impactos das políticas públicas no Brasil para a promoção do desenvolvimento e crescimento econômicos, visando o combate à pobreza e a redução da desigualdade social. O objetivo do trabalho é entender a relação entre políticas de inclusão social, pobreza e distribuição de renda a partir da análise descritiva e histórica do desenvolvimento do Estado de Bem-estar Social brasileiro. O contexto do trabalho aborda as visões teóricas da relação entre igualdade social e crescimento econômico, os principais conceitos de Estado do Bem-Estar Social e os parâmetros de modelos concretos de Estado do Bem-Estar Social. Para tanto, é analisado o efeito dos gastos sociais, a partir de cada política, para melhorar o bem-estar dos indivíduos. A princípio, a atuação das políticas sociais alcança resultados positivos para a atenuação da pobreza e para a redução da desigualdade social e econômica do Brasil. Todavia, para que o resultado seja gradativo e permanente, necessita estar associado com políticas macroeconômicas que priorizam a alocação eficiente dos recursos sociais e o direcionamento para a melhoria do bem-estar da população.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Estado do bem-estar social. Desigualdade social. Pobreza.

## **ABSTRACT**

The paper discusses the impacts of public policies in Brazil for the promotion of economic development and growth, aiming at combating poverty and reducing social inequality. The objective of this study is to understand the relationship between policies of social inclusion, poverty and income distribution based on the descriptive and historical analysis of the development of the Brazilian Welfare State. The context of the study approaches the theoretical views of the relationship between social equality and economic growth, the main concepts of the Welfare State and the parameters of concrete models of the Welfare State. In order to do so, the effect of social spending, based on each policy, is analyzed to improve the well-being of individuals. At first, the performance of social policies achieves positive results for the alleviation of poverty and for the reduction of social and economic inequality in Brazil. However, in order for the result to be gradual and permanent, it needs to be associated with macroeconomic policies that prioritize the efficient allocation of social resources and the direction to improve the population's well-being.

**Keywords:** Social politics. Welfare State. Social inequality. Poverty.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de miséria (extrema pobreza) e de pobreza (1992-2012).....	34
Gráfico 2 - Bem-estar Social, (R\$) .....	35
Gráfico 3 - Coeficiente de Gini (1960 – 2011).....	35
Gráfico 4 - Decomposição estática da desigualdade da renda domiciliar <i>per capita</i> – Brasil, 2001 – 2011.....	36
Gráfico 5 - Renda domiciliar <i>per capita</i> - média por décimo da população - 10º.....	37
Gráfico 6 - grau de informalidade do Brasil (%) (1995 – 2011) .....	43
Gráfico 7 - População ocupada (em mil pessoas).....	44
Gráfico 8 - Composição do gasto social do Governo Central – Brasil – 2002 a 2015 - % do total.....	47
Gráfico 9 - Gasto do Governo Central com Assistência Social – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	48
Gráfico 10 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano – Brasil – 2002 a 2015.....	49
Gráfico 11 - Gasto com Educação e Cultura – Brasil – 2002-15 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	51
Gráfico 12 - Gastos do Governo Central com Previdência Social – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões - A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	52
Gráfico 13 - Gasto do governo com saneamento básico e habitação – Brasil – 2002 a 2015 - R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	53
Gráfico 14 - Gasto do governo com saúde – Brasil- 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	54
Gráfico 15 - Gasto com Organização Agrária – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	54
Gráfico 16 - Gasto com trabalho e emprego – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI).....	55

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Gasto social (% do PIB) – 2000-07 (médias).....	21
Tabela 2 - Financiamento do gasto social público (% do total) – 2000-07 (médias) ...	22
Tabela 3 - Impostos e contribuições (% do PIB) – 2000-07 (médias).....	23
Tabela 4 - Benefícios sujeitos a teste de meios (% do total) – 2000-07 (médias).....	23
Tabela 5 - Composição do gasto social público (% do PIB) – 2000-07 (médias).....	24
Tabela 6 - Taxa de participação do desemprego (%) e taxa de participação de emprego (%) – 2000-07 (médias).....	25
Tabela 7 - Emprego em tempo parcial (% do total) e temporário (% do total) – 2000-07 (médias).....	25
Tabela 8 - Crescimento do PIB (%) e PIB <i>per capita</i> (US\$) – 2000-07 (médias) .....	26
Tabela 9 - Índice de Gini – 2000-07 (médias) .....	26
Tabela 10 - Taxa de pobreza (%) – 2000-07 (médias) .....	26
Tabela 11 - Déficit público e dívida pública (% do PIB) – 2000-07 (médias).....	27

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>CRESCIMENTO ECONÔMICO, IGUALDADE E WELFARE STATE: AS RELAÇÕES TEÓRICAS .....</b>	<b>11</b>
2.1	VISÕES TEÓRICAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE IGUALDADE SOCIAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO .....	11
2.2	ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE WELFARE STATE.....	15
2.3	PADRÕES DE MODELOS CONCRETOS DE WELFARE STATE .....	19
<b>3</b>	<b>ANÁLISE DESCRITIVA E HISTÓRICA SOBRE WELFARE STATE .....</b>	<b>29</b>
3.1	EVOLUÇÃO HISTÓRIA E INSTITUCIONAL: BRASIL.....	29
3.2	CRESCIMENTO ECONÔMICO, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA .....	33
3.3	CRESCIMENTO ECONÔMICO, MERCADO DE TRABALHO E SALÁRIO MÍNIMO.....	39
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....</b>	<b>47</b>
4.1	POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMBATE À POBREZA E DE INCLUSÃO SOCIAL .....	47
4.2	ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE..	56
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>60</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal do trabalho é realizar uma análise das políticas públicas de inclusão social desde a introdução da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 até os anos atuais do século XXI. O objetivo é analisar a funcionalidade das políticas de inclusão social e sua relação com o desenvolvimento econômico brasileiro, diminuição de indivíduos abaixo da linha de pobreza e redução do desequilíbrio social brasileiro. O objetivo secundário é averiguar as visões teóricas sobre a relação entre igualdade social e crescimento econômico, os conceitos de *welfare state* e os padrões de modelos concretos de *welfare state* internacionais. Além das seções de introdução e de considerações finais, o trabalho apresenta três seções de desenvolvimento.

O segundo capítulo busca discutir as visões teóricas sobre a relação entre igualdade social e crescimento econômico. As visões teóricas abordam a teoria convencional, a qual tem como base o *trade-off* de Arthur Okun entre equidade/redistribuição e eficiência/crescimento, e a teoria neoliberal aborda a possibilidade de “redistribuição eficiente” em mercados incompletos. Em seguida, apresenta os padrões de modelos concretos de *welfare state*, os quais estão concentrados nos países da União Europeia. Cada modelo tem suas características porque dependem das circunstâncias de cada economia. Para efeito de comprovação, interpreta-se dados e indicadores de três décadas anteriores à deflagração da crise econômica de 2008.

O terceiro capítulo aborda a análise descritiva e histórica *do welfare state* brasileiro. Primeiramente, aborda-se a evolução história e institucional no Brasil, a qual apresenta profundas mudanças políticas e sociais a partir da década de 30 e a ampliação de direitos sociais a partir da formalização da Constituição Federal de 1988. Em seguida, aborda os impactos dos gastos governamentais na redução da pobreza, miséria e desigualdade de renda e na melhoria dos indicadores socioeconômicos como educação, saúde e mercado de trabalho. Posteriormente, a partir de pesquisas de autores, analisam-se os impactos do crescimento econômico no mercado de trabalho e da política de valorização do salário mínimo na queda da pobreza, miséria e desigualdade social.

No quarto capítulo, analisa-se a quantidade de gasto social do Governo Central direcionado para cada política social, como Assistência Social e Bolsa Família, e setores da economia, como educação e cultura, Previdência Social, saneamento básico e habitação, saúde, organização agrária, trabalho e emprego.

Por fim, o trabalho discute criticamente a teoria neoliberal de combate à pobreza e à desigualdade social, contrapondo os conceitos tradicionais sobre a efetividade econômica do gasto social, a partir do liberal Friedman. Para esses autores, a adoção das políticas sociais criaria distorções no mercado e apresentaria indicadores econômicos prejudicados como o *déficit* público e a inflação, e como consequência apresentam soluções alternativas para os programas sociais.

## 2 CRESCIMENTO ECONÔMICO, IGUALDADE E WELFARE STATE: AS RELAÇÕES TEÓRICAS

O objetivo deste capítulo é apontar as principais relações teóricas entre crescimento econômico, igualdade e *welfare state*. No item 2.1, serão apresentadas as visões teóricas sobre a relação entre igualdade social e crescimento econômico com base nos principais especialistas do assunto. No item 2.2, os aspectos conceituais tradicionais de *welfare state* e no item 2.3 os padrões de modelos concretos de *welfare state*.

### 2.1 VISÕES TEÓRICAS SOBRE A RELAÇÃO ENTRE IGUALDADE SOCIAL E CRESCIMENTO ECONÔMICO

De acordo com Chang (2015), alguns economistas afirmam que a alta desigualdade reduz a coesão social, aumenta a instabilidade econômica e política, desestimula os investimentos, e por fim, reduz o crescimento.

Em contrapartida, a visão política de livre mercado explica que a desigualdade é um processo necessário para o crescimento econômico. O motivo de existirem ricos e pobres é a diferença de produtividade e de criação de riqueza. Para justificar a teoria, apontam que quando os que detêm maior produtividade tem maior acesso à renda nacional, “[...] eles investem mais e geram mais renda para outras pessoas, contratam mais trabalhadores para suas empresas, e essas empresas compram mais de seus fornecedores [...]” (CHANG, 2015, p. 290). Assim, mesmo que a maior parte da renda nacional não for direcionada para as pessoas pobres, elas estariam melhor ao final do fluxo. Essa teoria foi adotada por governos para privilegiar as elites econômicas, assumindo a regularização dos bens, a maleabilidade do trabalho e do mercado financeiro e a redução de impostos de empresas e da elite econômica.

Grande número dos economistas concorda que a desigualdade crescente foi um fator para a crise financeira global de 2008 porque as rendas mais elevadas cresceram ao mesmo tempo que os salários reais continuaram estagnados para a maior parte da população norte-americana desde 1970. Essa estagnação salarial levou ao aumento do grau de endividamento das famílias, as quais desejavam manter o mesmo patamar de consumo das famílias de rendas superiores (CHANG, 2015).

Outras teorias apontam que a alta desigualdade reduz o crescimento econômico ao criar barreiras para a mobilidade social, como educação cara e limitada, acessível por famílias de alta

renda, empregos com salários mais altos para os melhores qualificados e relações interpessoais dentre grupos privilegiados, em outras palavras, capital social. Menor mobilidade social expressa que pessoas com capacidade, porém advindas de família pobre, são excluídas dos melhores empregos, tendo seus talentos desperdiçados tanto no contexto individual quanto no social. Assim, essas pessoas desistem de tentar um melhor emprego resultando em uma “endogamia” intelectual entre os membros privilegiados da economia (CHANG, 2015).

A desigualdade resulta em índices sociais ruins em termos de mortalidade infantil, gravidez na adolescência, desempenho educacional, homicídios, prisões, expectativa de vida, doenças mentais, obesidade e em bem-estar humano. Além disso, sociedades mais igualitárias apresentam crescimento mais acelerado do que sociedades mais desiguais. Para exemplificar, pode-se citar os “milagres” entre as décadas de 1950 e 1980, em que o Japão cresceu muito mais do que os Estados Unidos e a Coreia e Taiwan cresceram mais em relação a países mais desiguais na África e na América Latina (CHANG, 2015).

Uma sociedade com igualdade de renda quase absoluta também é ruim para o crescimento econômico porque dá margem para desestimular as pessoas a trabalhar ou para criar inovações, como ocorreu nas comunas agrícolas socialistas da China. A reduzida desigualdade de renda ocorria simultaneamente com alta desigualdade em outros aspectos, como acesso a bens de alto valor agregado, bens e serviços importados e viagens ao exterior. Assim, Chang (2015) conclui que tanto a alta quanto a baixa desigualdade podem bloquear o crescimento econômico e produzir conflitos sociais.

Segundo Kerstenetzky (2012), a teoria econômica convencional tem como padrão o *trade-off* entre equidade/redistribuição e eficiência/crescimento. O argumento é de Arthur Okun (1975) e se baseia no entendimento de que “à medida que os agentes econômicos se tornam mais ou menos produtivos em resposta a incentivos monetários, toda e qualquer iniciativa de redistribuição de renda dos indivíduos mais produtivos para os menos produtivos implicará um ajuste para baixo do esforço produtivo agregado”. Desta forma, os menos produtivos não terão incentivo para serem mais produtivos, uma vez que a renda independe de sua produtividade, assim como os mais produtivos vão desperdiçar os incentivos para o esforço extra, já que a renda adicional não será detida.

Em contrapartida à visão de *trade-off* de Okun, dados econômicos têm mostrado a possibilidade de uma “redistribuição eficiente” em mercados incompletos. Isso ocorre porque há barreiras no acesso às formas de riqueza como capital físico, humano e cultural dificultando a participação de todos tem o desejo de participar dos mercados. Assim, o Estado interviria em

benefício de classes em desvantagem através da provisão de serviços e proteção social para fomentar eficiência, crescimento e desenvolvimento econômico.

A primeira principal característica da origem do desenvolvimento econômico é a conciliação de política social e de um projeto econômico a fim de constituir um bem-estar desenvolvimentista. A segunda principal característica é o produtivismo: objetivo compartilhado do aumento da capacidade produtiva e crescimento econômico que se resume em industrialização, urbanização e modernização econômica (KERSTENETZKY, 2012). O termo produtivismo é definido por (SEN, 2010): “um programa é produtivista quando se investe nas capacitações humanas”. Para Sen (2010), os recursos que constituem o substrato do bem-estar social são multidimensionais e é impossível reduzi-los a uma única dimensão, como por exemplo a renda sem a perda de informação. A decisão quanto ao uso dos recursos deve caber aos indivíduos, pois os indivíduos possuem capacidades diferenciadas de converter recursos nas realizações que valorizam.

O Brasil adotou o modelo de bem-estar seletivo que perdurou entre os anos 1930 e 1980, instrumentalizando as políticas sociais para apoiar seus projetos de desenvolvimento econômico conduzidos por um Estado autoritário. O Estado desenvolvimentista brasileiro focalizou as políticas econômicas em interesses dos grandes proprietários rurais e negócios urbano-industriais para o processo de industrialização, excluindo a maioria da população nas mudanças sociais.

Segundo Stiglitz (2014), a desigualdade surge pela divergência entre os retornos privados e sociais e é consequência da adoção de políticas falhas em estabilização macroeconômica, desregulação industrial e em subinvestimento em infraestrutura, educação pública e em investigação. A teoria para explicar porque a alta desigualdade influencia em uma economia menos eficiente e produtiva foi elaborada por Alfred Marshall em 1895: a teoria do salário de eficiência. Essa teoria explica que a maneira de trabalhar e o quanto as empresas pagam os seus trabalhadores influenciam no trabalho que elas exercem. O stress e a ansiedade dificultam o exercício das atividades, a procura de novas qualificações e de novo conhecimento. Assim, os aumentos de produtividade serão mais lentos e isso é ruim para a performance da economia a longo prazo. A insegurança no ambiente corporativo acerca da disparidade de salários dos altos funcionários influencia no rendimento do trabalho e é comprovada por experiências econômicas. A teoria econômica confirma a importância da justiça ao mostrar que “a redução da produtividade do trabalhador de salários mais baixos é superior ao aumento de

produtividade do trabalhador de salário alto, pelo que a produtividade total diminui” (STIGLITZ, 2014, p. 175).

A desigualdade também afeta o consumismo porque o bem-estar de uma pessoa se relaciona ao rendimento absoluto e relativo ao dos outros. É o comportamento chamado *trickle-down*, ou seja, o indivíduo está sempre tentando imitar e consumir tanto quanto quem está acima dele, como uma “corrida de ratos”.

A teoria liberal neoclássica tradicional alega a eficiência da desigualdade pela prática de incentivos. Segundo essa visão, para uma economia funcionar bem, são necessários incentivos e a consequência desse processo é a desigualdade, visto que determinados indivíduos produzem mais que outros. Esses teóricos defendem que é injusto observar apenas a desigualdade de resultados, mas deve-se atentar para a desigualdade durante a vida e a igualdade de oportunidades. Em seguida e contrariamente, defendem a relação inversa entre eficiência e igualdade. Embora não haja consenso sobre a quantidade de eficiência a renunciar para conseguir mais igualdade, o preço a pagar por mais igualdade é tão grande que até mesmo as classes média e baixa, principalmente quem depende dos programas estatais, acabariam por ser prejudicados. Com uma economia mais fraca, os rendimentos de todas as classes diminuiriam, as receitas fiscais declinariam e os programas estatais sofreriam cortes. De acordo com Stiglitz (2014), a teoria considera a economia perfeitamente competitiva em que as recompensas privadas são iguais aos retornos sociais e subestima a necessidade de ação coletiva para a correção de falhas de mercado penetrantes e sobrestima os incentivos financeiros. As consequências destes erros são a sobrestima dos custos e a subestima dos benefícios de tributação progressiva

A prática de *rent-seeking* prejudica a eficiência econômica mundial. As diferenças entre as recompensas privadas e os retornos sociais de uma economia de *rent-seeking*, significam que os incentivos orientam erroneamente o comportamento dos indivíduos, e que os que recebem recompensas altas não são necessariamente os que fizeram as contribuições maiores. Dessa forma, a redistribuição pode tanto reduzir a desigualdade como aumentar a eficiência. Um exemplo da prática dessa atividade na economia é a exploração de petróleo e minério por preços abaixo do normal por empresas, as quais obtêm extraordinários lucros e não redistribuem contribuições sociais positivas. A solução da teoria tradicional é reduzir a ação do *rent-seeking* e corrigir as falhas de mercado para que as classes baixa e média não sejam prejudicadas com a alta disparidade de distribuição das recompensas. Assim, a desigualdade seria reduzida e os mercados funcionariam de forma mais eficiente. Outra falha de mercado que invalida o dilema

da eficiência e da desigualdade é que os mercados são imperfeitos, as pessoas não têm o mesmo acesso ao capital e correm altos riscos. “[...] se os mercados de capitais fossem perfeitos, então cada pessoa seria capaz de investir em si própria até ao ponto em que os retornos adicionais iguallassem o custo de capital” (STIGLITZ, 2014, p. 178). Além disso, Stiglitz (2014, p. 179) cita que “a escassez de riqueza reduz as oportunidades de produtividade das famílias. Restringe a sua capacidade de investir nos filhos, de se tornarem proprietárias das suas casas e, portanto, de usufruírem das recompensas financeiras[...]” O texto cita que a consequência mais grave destas imperfeições é o subinvestimento em capital humano em economias em que as muitas famílias que têm pouca ou nenhuma riqueza e onde o Estado tem pouca interferência para prover oportunidades de educação.

Segundo Stiglitz (2014), Outra falha na teoria da desigualdade e da eficiência, é que os mercados de risco são imperfeitos e ausentes. Quando o mercado, o qual oferece capacidade para as pessoas comprarem no mercado privado seguros contra riscos como o desemprego, é imperfeito, prejudica ainda mais indivíduos de baixos rendimentos. Essa ausência de proteção social reflete em um bem-estar menor. Conclui-se que fornecer proteção social de qualidade pode tornar a economia mais dinâmica.

Assim, a desigualdade resulta em uma economia com menos produtividade, menos eficiência, menos crescimento, mais frágil, mais instável e com maior probabilidade de perda da democracia.

## 2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS SOBRE WELFARE STATE

O *welfare state* é um conjunto de institucionalidades aptos a intervir nos processos de produção e distribuição da riqueza. O objetivo é a proteção dos indivíduos contra o que restringe a sua capacidade de atender as necessidades fundamentais, ou seja, aquelas relacionadas às diferentes fontes de insegurança propostas pela vida no capitalismo. É, pois, uma obrigação do Estado e um direito dos indivíduos, a partir da concepção de cidadãos (MARSHALL, 1950<sup>1</sup>). Essas necessidades podem ser originadas de fatores naturais, a partir da condição dos indivíduos enquanto seres humanos, ou de fatores sociais, enquanto indivíduos participantes da sociedade (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

---

<sup>1</sup> MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1950.

O conceito básico de (MARSHALL, 1950) de que a cidadania social é a ideia fundamental de um *welfare state* é baseado nos conceitos de solidariedade que flui da consideração de que todos são dependentes e têm benefícios ao cooperar coletivamente. Os Estados de Bem-Estar Social são uma dentre variados meios capazes de sistema de proteção social, o qual tem como característica predominante a atuação do Estado para a solução das necessidades fundamentais individuais em relação com os outros meios como o mercado e a família. Dessa maneira, o *welfare state* não pode ser entendido apenas em termos de direitos e garantias. É necessário considerar de que tipo as atividades estatais se interligam com o papel do mercado e da família para a proteção social). (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

De acordo com Polanyi (1944<sup>2</sup>) em Wolf; Oliveira (2016), o surgimento do capitalismo converte os seres humanos em máquinas de um sistema movido pelo raciocínio da acumulação de riqueza. Durante a segunda metade do século XX, os países da Europa Ocidental desenvolveram o Estado de Bem-Estar Social para proteção dos indivíduos nessa nova lógica de produção e distribuição de riqueza. Assim, assumem os processos de: desmercantilização: para que as pessoas dependam menos do mercado para proteger os seus direitos como cidadãos; e de desfamiliarização, para que as pessoas dependam menos das famílias. Conforme Di Giovanni (2009<sup>3</sup>), o Estado utiliza a política econômica e a social para interferir na capacidade de conquista de bens e serviços relevantes de acordo com os modelos que predominam em uma sociedade em cada período histórico.

Segundo Draibe (1993a), a clássica tipologia de Estado de Bem-Estar Social é realizada por Titmuss (1974<sup>4</sup>), o qual delimita três padrões de política social:

No modelo residual, a política social intervém *ex-post*, isto é, quando os canais “naturais” e “tradicionais” de provimento das necessidades (família ou mercado), não são suficientes. Tem caráter limitado e deve concluir com a eliminação da situação de emergência. O exemplo desse modelo é a Lei dos Pobres na Inglaterra. Esse modelo é a base atualmente do *welfare state* dos EUA e é conceituado como residual e dirigido a grupos selecionados de indivíduos (DRAIBE, 1993a).

O modelo meritocrático-particularista tem como conceito de que cada um deve ter condições de resolver suas necessidades com base no seu trabalho, mérito, performance

---

<sup>2</sup> POLANYI, K. (1944). **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2000.

<sup>3</sup> DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Campinas, SP: NEPP-Unicamp, 2009. (Caderno 82).

<sup>4</sup> TITMUSS, R. **Social Policy – An introduction**. London:Allen & Unwin, 1974.

profissional e produtividade. A política social tem papel parcial e tem a função de corrigir as ações do mercado e complementar as instituições econômicas (DRAIBE, 1993a).

O modelo institucional-redistributivo tem o sistema de *welfare state* como elemento importante e constitutivo das sociedades contemporâneas, voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais “extra mercado”, os quais são garantidos a todos os cidadãos; estes são assim cobertos e protegidos segundo critérios os mais universalistas; respeitando mínimos historicamente definidos de necessidades e condições de vida, tal sistema tende a mesclar os mecanismos de renda mínima, integração e substituição de renda com aqueles típicos dos equipamentos coletivos públicos gratuitos para a prestação de serviços essenciais, especialmente os de saúde e de educação. Internamente, em geral, contempla mecanismos redistributivos de renda e de recursos. Países escandinavos e a Inglaterra exemplificariam este modelo, que supõe a incapacidade do mercado de realizar por si só, uma alocação de recursos tal que elimine a insegurança absoluta ou se quiser a pobreza atua ou futura (DRAIBE, 1993a).

De acordo com Draibe (1993a), existe na tipologia a dupla residual-institucional, organizações institucionais públicas, em que compõe os pesos relativos do Estado, do mercado e do “terceiro setor” na organização mais gera da proteção social. Por “terceiro setor”, os autores querem designar as instituições voluntárias e/ou de solidariedade, tanto as tradicionais (família, comunidade local, igreja, associações corporativas) quanto as modernas (as formas contemporâneas de associativismo e cooperativismo, envolvendo associações de bairros, de moradores, de vizinhança, comunitárias, as ONGs e todos os tipos que se articulam tanto para a demanda quanto para a intermediação da prestação de serviços sociais; além da família nuclear, do voluntariado elitista mas também do profissional-militante. Este setor ao longo do desenvolvimento do *welfare state* mostrou-se sempre presente, transformando-se ele próprio em natureza e em relação as instituições econômicas e públicas de prestação de serviços sociais

As políticas públicas se manifestam a partir de um processo de relação entre grupos com diferentes preferências e com diferentes modos de impor essas preferências sobre os demais, concretizando o favoritismo de grupos mais soberanos (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Esse processo se desenvolve através de conjunturas históricas e particulares modificando as preferências dos grupos sociais e também as próprias relações. Elas se referem tanto aos eventos econômicos sociais e políticos quanto ao aglomerado de princípios que norteiam as instituições (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Os Estados de Bem-Estar Social são estruturas sociais que caracterizam a individualidade de uma nação transmitida no decorrer do tempo, isto é, *path dependence* (dependência de trajetória). Segundo Wilsford (1994)<sup>5</sup> e Pierson (2000)<sup>6</sup>:

[...] trajetórias que antes eram igualmente possíveis tornam-se cada vez menos prováveis à medida que se avança em uma delas. Isso porque elas criam raízes profundas na sociedade, de modo que é mais fácil permanecer em uma dada trajetória do que alterá-la radicalmente em um ou outro sentido (WOLF; OLIVEIRA, 2016, p. 665).

A maior influência das políticas públicas é o conjunto de valores predominantes naquela sociedade, o qual é liderado pela agregação mais ascendente priorizando a continuidade das suas vantagens. Assim, entende-se que os homens agem para o próprio benefício, sem a preocupação para obter a melhor solução coletiva. Uma vez que o capitalismo não promete eficácia na produção e na distribuição de renda, o Estado utiliza as políticas públicas para democratizar as necessidades elementares (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Para atingir as necessidades elementares, as políticas econômicas e sociais devem ser dirigidas simultaneamente para garantir que todos participem da produção e compartilhar os ganhos socialmente fabricados. Elas devem assegurar o emprego absoluto dos recursos disponíveis e o aumento da capacidade produtiva assim como os ganhos devem ser suficientes para as pessoas viverem em condições honestas e garantir os direitos de acordo com os padrões prevalentes em dada sociedade em cada período histórico (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Logo, para assegurar a satisfação das necessidades básicas dos indivíduos de uma sociedade, não essencialmente implica o comprometimento da competência da economia de suscitar nova riqueza. Os Estados de Bem-Estar Social não pressupõem um *trade-off* claro entre igualdade e eficiência, desde que os instrumentos por meio dos quais o Estado pode intervir na realidade sejam desempenhados corretamente para assegurar a maior produção e a melhor distribuição da riqueza viáveis (WOLF; OLIVEIRA, 2016). Logo, as políticas públicas e os Estados de Bem-Estar Social são estratégias para o desenvolvimento econômico e social (ESPING-ANDERSEN, 1992<sup>7</sup>).

<sup>5</sup> WILSFORD, D. Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 14, n. 3, p. 251-283, Jul. 1994.

<sup>6</sup> PIERSON, P. Increasing returns, path dependency and the study of politics. **The American Political Science Review**, Cambridge, v. 94, n. 2, p. 251-267, Jul. 2000.

<sup>7</sup> ESPING-ANDERSEN, G. The making of social-democratic welfare state. In: MISGELD, K. MOLIN, K.; ÅMARK, K. **Creating social-democracy**. A century of the social democratic labour party in Swe-den. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 1992.

### 2.3 PADRÕES DE MODELOS CONCRETOS DE WELFARE STATE

As políticas públicas são diversificadas umas das outras porque elas dependem muito das circunstâncias em que estão inseridas e das prioridades de cada sociedade. A partir da tipologia concebida por Titmuss (1974), para Esping-Andersen (1990, 1999), para os países membros da União Europeia da Europa Ocidental, os modelos de Estado de Bem-Estar Social podem ser classificados em: anglo-saxão (Irlanda e Reino Unido), continental (Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos), escandinavo (Dinamarca, Finlândia e Suécia) e mediterrâneo (Espanha, Grécia, Itália e Portugal). Nos modelos anglo-saxão, continental e escandinavo os sistemas de proteção social foram finalizados no pós-guerra. Nos países mediterrâneos, foram concluídos apenas na década de 1970 após o término dos regimes autoritários e do retrocesso econômico e social. Por figurar essas características, os países mediterrâneos têm a pior atuação do Estado entre os países da Europa Ocidental. São economias de difícil acesso por terem elevada burocracia e que precisam passar por grandes mudanças para serem mais desenvolvidas e eficazes (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Essa diferença para denominar as tipologias quer dizer que não importa apenas quanto dinheiro é gasto por cada conjunto como também como é gasto e quais os efeitos da produção. Essas tipologias são baseadas nas características da política social do Estado, que é uma das formas que o governo tem de intervir diretamente no país. Como característica comum aos países da Europa Ocidental, a política econômica sofreu mudanças ao longo do tempo, deixando de priorizar a renda e o emprego e focando na necessidade de seguir regras mais duras para manter a inflação baixa e estável. Por outro lado, a política social é o meio pelo qual o Estado protege os indivíduos da “mão invisível” do mercado, em especial nos países membros da União Europeia que implementa o euro como moeda única. Essa proteção distinta do Estado implica graus de independência dos indivíduos em relação ao mercado e à família.

Conforme Medeiros (2001), a maior parte da literatura concorda que o papel do *welfare state* América do Norte e da Europa Ocidental no processo de industrialização e desenvolvimento, é uma forma de corrigir, por meio de políticas keynesianas, a insuficiência do mercado em regular os níveis de oferta e demanda agregada, restringir politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e fomentar a mercantilização da força de trabalho conforme padrões industriais, ao administrar alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação de trabalho e ao transferir ao Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho.

No contexto europeu, para Draibe (1993a), o crescimento do *welfare state* é uma resposta a expansão do capitalismo, modo de produção predominante após a Revolução Industrial e à transformação do Estado Nacional em democracia de massas a partir do final do século XIX. O *welfare state* é uma resposta à crescente demanda por igualdade e segurança sócio-econômica. O início do *welfare state* ao final do século XIX, é o retorno ao agravamento dos efeitos do ciclo econômico sob as condições de vida dos trabalhadores e o crescimento dos conflitos de classe (DRAIBE, 1993a).

As funções do Estado de Bem-Estar Social no modelo anglo-saxão são encaminhar o funcionamento da economia e ajudar os mais necessitados da sociedade, que é comprovado por meio de teste de meios, que não tem capacidade suficiente para sobreviver através do financiamento de impostos. Os outros grupos recorrem à família e ao mercado através da isenção fiscal do governo. Os resultados são o aumento da dedicação de cada pessoa, a diminuição da dependência do indivíduo com o sistema e a desregulamentação do sistema de oferta e demanda de trabalho o que leva ao desequilíbrio comum. Assim, têm baixo nível de desmercantilização e desfamiliarização, os quais resultam em reduzido índice de coesão social, altos índices de miséria, pobreza e de desigualdades sociais em comparação com os outros modelos (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Segundo Draibe (1993a), as políticas sociais no modelo anglo-saxão apontam para a garantia de renda, saúde, educação, habitação. Caso considerado os critérios da OCDE, de que a seguridade social se refere a políticas relacionadas à previdência, à assistência social e à saúde, até mesmo quando não financiada por contribuições sociais, a política de *welfare state* pode ser interpretada como composta da seguridade social, da educação e da habitação.

O papel do Estado no regime continental tem a característica de ser conservadora porque tem a função de satisfazer as necessidades básicas do indivíduo, mas atribui riscos e variações dependendo do status individual na sociedade. Assim, a família e o mercado têm função importante neste modelo de Estado, e o atendimento às necessidades depende do pagamento de tributos ao governo, o qual é a fonte do financiamento. O modelo continental apresenta regulamentação do mercado de trabalho, pois parte-se do princípio que o homem deve ter um trabalho estável para ganhar o mínimo e sustentar a família. Entretanto, os empregos de menor estabilidade e de menores salários passaram por flexibilizações das leis trabalhistas, e as pessoas mais vulneráveis passaram para uma maior dependência de assistência pública. Assim, o modelo apresenta alta desmercantilização, desfamiliarização, dependência do Estado e controle da pobreza e da desigualdade social (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

No modelo escandinavo o Estado tem papel central em relação à atuação do mercado e da família para estabelecer o bem-estar social. Para ter acesso aos benefícios, os quais são compostos por altos riscos, não é necessário o pagamento de contribuições porque eles são financiados por impostos. Isto é, o índice de solidariedade neste modelo é elevado e grande parte da sociedade não está em situação de vulnerabilidade para recorrer aos meios de assistência pública. A regulamentação do mercado de trabalho é intermediário e é representado por altos níveis de incentivos à demanda e à oferta de trabalho. Por fim, apresenta grau elevado de desmercantilização, desfamiliarização e de coesão social e baixos índices de miséria, pobreza e de desigualdades sociais (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

No modelo mediterrâneo, os benefícios cobrem a maior parte dos riscos e podem tanto depender do pagamento de contribuições como podem ser financiados por impostos. e o Estado têm papel mais importante que o mercado, mas menor que a família. Apresenta alto grau de regulamentação do mercado de trabalho, porém essa condição pode apresentar flexibilizações da lei trabalhista. A economia informal tem grande participação, e as mulheres, jovens e idosos podem participar e complementar a renda familiar. É por isso que neste modelo o Estado tem papel mais relevante que o mercado, mas menos importante que a família. Grande parte da sociedade está em situação de vulnerabilidade e a proteção social do Estado não é bem desenvolvida, logo recorre-se às trocas de favores, ou seja, ao clientelismo. Assim, o modelo apresenta grau médio de desmercantilização e um baixo nível de desfamiliarização, coesão social e um alto índice de miséria, pobreza e de desigualdades sociais.

De acordo com Wolf; Oliveira (2016), para explicitar as diferenças de Estado de Bem-Estar Social na Europa Ocidental e as consequências dessas diferenças em termos das condições de vida prevalentes em cada um deles, apresenta-se dados e indicadores três décadas que antecederam a deflagração da crise global em 2008. A diferença mais explícita manifesta-se no gasto social.

**Tabela 1 - Gasto social (% do PIB) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Gasto Total	21,3	29,2	28,8	23,1
Gasto Público	17,4	25,7	26,5	21,6
Gasto Privado	3,9	3,5	2,3	1,5

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 674).

Nota: Os gastos sociais (total, público e privado) não incluem os gastos em educação.

Conforme Tabela 1 acima, nos países continentais e escandinavos o gasto social total, 29,2% e 28,8%, respectivamente, são maiores porque os sistemas de proteção social são mais desenvolvidos. Também nesses países o gasto público tem a maior proporção em comparação com os outros países, 25,7% para os países continentais e 26,5% nos países escandinavos. Dentre os países, o gasto privado é maior para os países anglo-saxões, 3,9%, pois os indivíduos são menos dependentes do sistema e mais responsáveis pelo atendimento de suas necessidades e de sua família, e para os países continentais, 3,5% (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

A respeito do financiamento do gasto social público, nota-se pela Tabela 2 abaixo que os impostos são maiores que as contribuições nos países anglo-saxões, 53,9% e 43,4%, respectivamente, e nos países escandinavos, 51,4% e 43,1%, respectivamente). As contribuições são maiores em comparação com os outros tipos de financiamento nos países continentais, 65,6%, e nos países mediterrâneos, 57,7%.

**Tabela 2 - Financiamento do gasto social público (% do total) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Contribuições	43,4	65,6	43,1	57,7
Impostos	53,9	29,8	51,4	36,4
Outros	2,7	4,6	5,5	5,8

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 675).

Conforme Wolf; Oliveira (2016), o impacto redistributivo dos impostos é maior do que o das contribuições, pois os impostos são alocados de acordo com a necessidade do indivíduo enquanto as contribuições são alocadas de acordo com a capacidade de pagamento. Logo, o impacto redistributivo é maior nos países escandinavos e anglo-saxões e menor nos países continentais e mediterrâneos. Em relação à competitividade da economia, os impostos são menos onerosos e o impacto sobre os custos de produção e sobre os preços dos bens e serviços produzidos é menor do que as contribuições, pois estas incidem sobre o valor total do bem ou serviço em cada nível de produção, sendo cumulativas.

**Tabela 3 - Impostos e contribuições (% do PIB) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Impostos	21,3	29,2	28,8	23,1
Renda e Propriedade	15,7	13,4	22,6	11,7
Bens e Serviços	10,8	10,9	13,6	11,1
Outros	0,1	1,1	0,8	0,7
Contribuições	5	14	8,4	10,6
Empregadores	3,1	7,3	6,1	6,6
Beneficiários	1,9	6,7	2,3	4

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 676).

A Tabela 3 acima apresenta a proporção do Produto Interno Bruto (PIB) apropriada pelo Estado sob a forma de tributos (impostos e contribuições). Os impostos e as contribuições são maiores nos países continentais (29,2% e 14%, respectivamente) e nos países escandinavos (28,8% e 10,6%, respectivamente). Em todos os países, os impostos que incidem sobre a renda e a propriedade são maiores do que os que incidem sobre bens e serviços. Isto é um aspecto redistributivo positivo porque eles tendem a ser progressivos: maiores para aqueles que possuem mais renda e patrimônio. O pagamento de contribuições também tem um impacto social positivo, pois as contribuições tendem a ser maiores pelos empregadores do que pelos beneficiários (trabalhadores assalariados e trabalhadores autônomos) (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Na tabela 4 abaixo, avalia-se o gasto que depende da comprovação da necessidade sujeitos a teste de meios e que são financiados via impostos. Essa comprovação é necessária para que os benefícios trabalhem para tirar as pessoas da pobreza e da miséria. Durante o período analisado, os benefícios sujeitos a teste de meios foram mais importantes nos países anglo-saxões (20,1%).

**Tabela 4 - Benefícios sujeitos a teste de meios (% do total) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Teste de Meios	20,1	9,2	4	9,1

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 676).

Segundo Wolf; Oliveira (2016), esses benefícios podem ser oferecidos em dinheiro ou em espécie, sendo restritos a um determinado período e sujeitos a pré-requisitos. O benefício sujeito a teste de meios mais relevante na Europa Ocidental é aquele proposto a garantir renda mínima ao indivíduo e sua família. Essa garantia pode dar-se através de complementações de renda e de “créditos tributários”, o qual está presente em todos os países da Europa Ocidental.

O requisito desses benefícios é que os beneficiários estejam trabalhando ou à procura de emprego e que aceitem a primeira oportunidade que lhes for oferecida.

**Tabela 5 - Composição do gasto social público (% do PIB) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Idade	4,2	8,6	8,2	9,2
Incapacidade	2	2,5	4,5	1,8
Desemprego	0,6	1,7	2	0,9
Mercado de trabalho	0,5	1	1,3	0,5
Família	2,8	2,4	3,3	1,2
Saúde	5,9	7,3	7,1	6

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 678).

Na tabela 5 acima observa-se a composição do gasto social público em que o Estado intervém e tem a provisão do bem-estar social pertinentes à idade, à incapacidade, ao desemprego, ao mercado de trabalho, à família e à saúde.

O maior gasto social público nos países da Europa Ocidental é a previdência. A previdência protege pessoas incapacitadas de trabalhar, de forma temporária ou permanente, por razões de idade, incapacidade ou desemprego. A diferença da provisão da previdência nos países é que nos países continentais e mediterrâneos, os benefícios variam de acordo com os rendimentos e com a ocupação e a participação é obrigatória. Nos países anglo-saxões e escandinavos a participação nos benefícios básicos é compulsória, enquanto que aos complementares é voluntária nos países anglo-saxões e compulsória nos escandinavos. As contribuições financiam os benefícios básicos nos países continentais, mediterrâneos e anglo-saxões e os complementares nos países escandinavos. Os impostos financiam os benefícios básicos nos países escandinavos e, em comparação com os outros países, são os que mais atribuem os benefícios à família (WOLF; OLIVEIRA, 2016). Eles se destacam nesse aspecto pelo modelo de Estado de Bem-Estar Social que seguem, no qual a família não é total responsável pelo acolhimento das necessidades, sendo necessária a intervenção do Estado com as políticas sociais (WOLF; OLIVEIRA, 2016). Além disso, enfatizam as prestações familiares, as licenças parentais e os serviços de cuidado profissional de crianças e idosos. Os cuidados com as crianças são para, principalmente, certificar de que todas as crianças cheguem à escola nas mesmas condições e que tenham, por fim, iguais oportunidades de desenvolvimento, independentemente da “herança social”. Os serviços de cuidado de idosos servem para que esses indivíduos possam viver de forma independente, em casa e com a família (ESPING-

ANDERSEN; PALIER, 2009<sup>8</sup>). Ressalta-se que as metodologias de cálculo das taxas de desemprego podem ser distintas.

**Tabela 6 - Taxa de participação do desemprego (%) e taxa de participação do emprego (%) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
<b>Desemprego</b>				
Desemprego (total)	4,8	6,7	6,6	8,9
Taxa de Desemprego (< 25 anos)	10,5	14	15,3	22
Taxa de Desemprego (mulheres)	4,3	7,2	6,8	11,9
<b>Emprego</b>				
Taxa de Emprego (15 a 64 anos)	69,1	66,6	72,6	61,1
Taxa de Emprego (15 a 24 anos)	52,1	44,7	48,6	31,5
Taxa de Emprego (55 a 64 anos)	52,3	36,7	59	40,7
Taxa de Emprego (mulheres)	61,1	59,6	69,8	49,5

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 682).

A partir da Tabela 6, é possível observar as taxas de participação de desemprego e de emprego nos quatro modelos de Estado de Bem-Estar Social. Uma baixa taxa de desemprego e uma alta taxa de emprego significa que o Estado investe na entrada dos indivíduos no mercado de trabalho, inclusive pessoas excluídas da sociedade como jovens, mulheres e idosos. Esses empregos são gerados tanto pelo setor privado quanto pelo setor público gerando produto interno.

**Tabela 7 - Emprego em tempo parcial (% do total) e temporário (% do total) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Emprego Temporário	5,8	11,9	13,8	19
Emprego Temporário (mulheres)	6,7	13,2	16,1	21,2
Emprego Tempo Parcial	21,1	24,9	19,3	9,1
Emprego Tempo Parcial (mulheres)	37,2	44,4	29,2	16,4

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 683).

A Tabela 7 mostra o emprego temporário e parcial nos Estados em % do total. O emprego temporário é cerca de 13,8% nos países escandinavos e 11,9% nos países continentais. O emprego temporário de mulheres é cerca de 21,2% nos países mediterrâneos e de 16,1% nos países escandinavos. O emprego em tempo parcial é superior nos países continentais, 24,9%, e nos países escandinavos, 19,3%. O emprego em tempo parcial por mulheres é superior nos países continentais, 44,4% e nos países anglo-saxões, 37,2%.

<sup>8</sup> ESPING-ANDERSEN, G; PALIER, Bruno. **Três lições sobre o estado-providência**. Lisboa: Documentos, 2009.

**Tabela 8 - Crescimento do PIB (%) e PIB *per capita* (US\$) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
PIB	4,3	2,1	2,9	2,7
PIB <i>per capita</i>	35.968	33.161	32.636	25.747

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 684).

A Tabela 8 analisa o crescimento do PIB e do PIB *per capita*. Esses indicadores não são ideais para estimar o comportamento da distribuição de riqueza entre pessoas da sociedade. Para isso, é adequado utilizar o “índice de Gini”, como é observado na Tabela 9 abaixo, a qual mostra o coeficiente de concentração da renda de um País. Caso for mais próximo de zero, a renda é mais distribuída, ou se for mais próximo de um, a renda é mais concentrada (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

**Tabela 9 - Índice de Gini – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Antes de Tributos e Transferências	0,5	0,47	0,44	0,49
Depois de Tributos e Transferências	0,32	0,28	0,24	0,34

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 684).

A Tabela 9 avalia o “índice de Gini” antes e depois de tributos e transferências. Antes da adição de tributos e transferências, os países escandinavos são os que apresentam o maior grau de distribuição (mais próximo de zero) entre os países considerados por seu modelo de bem-estar social priorizar a qualidade do mercado de trabalho, em que mais pessoas estão empregadas e existe pouca diferença de salários entre as pessoas em função da maior comunicação mediada pelo Estado entre sindicato - defesa dos trabalhadores – e empregadores (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

**Tabela 10 - Taxa de pobreza (%) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Antes de Tributos e Transferências	32,5	30,1	26,7	30,3
Depois de Tributos e Transferências	11,2	7,9	6,0	13,0
Menores de 17 anos	13,3	9,5	3,8	16,8
Maiores de 76 anos	18,3	9,6	13,7	20,9

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 685).

A Tabela 10 acima realça o desempenho do índice de adversidade a partir das discrepâncias apresentadas entre os Estados de Bem-Estar Social antes e depois de tributos e transferências. Novamente, percebe-se que os países escandinavos têm a menor taxa de pessoas com necessidades, principalmente antes de tributos e transferências devido à característica de ter mais pessoas assalariadas e alocadas no mercado de trabalho. Os países mediterrâneos são os que apresentam a maior taxa de pobreza entre os quatro modelos pois os critérios para o recebimento de benefícios são mais limitados e o primeiro recurso para atender as necessidades básicas ao qual se recorre é a família, o qual é reduzido (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

**Tabela 11 - Déficit público e dívida pública (% do PIB) – 2000-07 (médias)**

	Anglo-Saxão	Continental	Escandinavo	Mediterrâneo
Ano	2000-2007	2000-2007	2000-2007	2000-2007
Déficit Público	1,2	1,3	3,6	0,7
Dívida Pública	34,7	66,9	44,2	78,4

Fonte: Adaptado de Wolf; Oliveira (2016, p. 686).

Para melhor avaliação do gasto social em relação às contas públicas, é necessário avaliar não somente quanto de dinheiro é gasto, mas também como é gasto e quais os efeitos originados. Observa-se pela tabela acima que os países escandinavos e anglo-saxões apresentam reduzidos déficit e dívida públicos em relação aos outros países da Europa Ocidental. Os países escandinavos trazem índices elevados de despesa e em contrapartida apresentam mecanismos de crescimento de receitas, o qual resulta em uma diminuição do déficit público e, em seguida, da dívida pública. Já os países continentais e mediterrâneos não têm o mesmo mecanismo de aumento das receitas, resultando em números elevados de déficit e dívida pública, encontrando-se entre os mais altos dos países da Europa Ocidental, mesmo analisando um período antecedente à falência do banco Lehman Brothers em 2008 (WOLF; OLIVEIRA, 2016).

Conforme Wolf ; Oliveira (2016), “deve-se observar que sistemas de proteção social em que o Estado exerce um papel mais contundente no atendimento das necessidades fundamentais individuais não pressupõem, necessariamente, descontrole das contas públicas”.

Os Estados de Bem-Estar Social estão submetidos à diversas coações, implicando mudanças nas políticas públicas exercidas e nos modelos de proteção social. A principal pressão são as crises econômicas em função do sistema econômico fundamentado na liberdade de comércio, consumo e indústria e na acumulação de capital. Quando ocorre a crise das bolhas especulativas, o Estado ajuda com recursos públicos para manter os títulos e as ações com lastro e o sistema com credibilidade. Dessa forma, o lucro é privatizado e os prejuízos são socializados procedendo na deterioração dos indicadores fiscais e da estrutura da economia. Outra pressão

são as transformações estruturais, as quais produzem novas necessidades para os indivíduos em determinado período histórico.

De acordo com Mishra (1999<sup>9</sup>); Kuhnle (2007<sup>10</sup>); Belluzzo (1995<sup>11</sup>) em Wolf; Oliveira (2016), pode-se apontar que essas transformações começaram a aparecer no começo do processo de industrialização, enquanto houve a saída de famílias do campo para a cidade a procura de emprego. O crescimento da indústria proporcionou o desenvolvimento econômico e social doméstico de cada país em um mercado regulamentado e fechado para o mercado externo. Ao longo do tempo, o processo de globalização reduziu as barreiras para o comércio e o investimento internacional o que denota maior pressão de quem tem mais poder sob as políticas públicas exercidas pelo Estado visto que a “socialização das perdas privadas” sempre se segue à “privatização dos ganhos”. As variações também ocorreram nas estruturas produtiva e ocupacional nacionais, os serviços com desiguais níveis de qualificação substituindo os salários fixos e regulares. O aumento da expectativa de vida e a redução da taxa de fertilidade é a situação da transformação das estruturas demográfica e familiar. O envelhecimento da sociedade implica novas fontes de despesa para a proteção social causando novos problemas para as fontes de receita.

---

<sup>9</sup> MISHRA, R. **Globalization and the welfare state**. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.

<sup>10</sup> KUHNLE, S. Globalização e o desenvolvimento das políticas sociais. In: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. (Org.). **O estado de bem-estar social** no século XXI. São Paulo: LTr, 2007.

<sup>11</sup> BELLUZZO, L. G. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados globalizados. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 4, p.11-20, jun. 1995.

### 3 ANÁLISE DESCRITIVA E HISTÓRICA SOBRE WELFARE STATE

Neste capítulo será realizada a análise da evolução histórica e institucional do *welfare state* no Brasil, entre 1930 e 2010 para estabelecer o contexto das políticas econômicas e sociais. A análise é descritiva e revela as principais características e perspectivas das políticas sociais e econômicas do Estado. Posteriormente, será realizada a análise da combinação de crescimento econômico, distribuição de renda e pobreza principalmente no período entre 1995 e 2011. Em seguida será realizada a análise do mercado de trabalho e da eficiência do salário mínimo ao longo do tempo.

#### 3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRIA E INSTITUCIONAL: BRASIL

De acordo com Pinheiro Júnior ([2010]), profundas mudanças econômicas, sociais e políticas tiveram início na década de 1930 no Brasil. A transição de um modelo agrário exportador para urbano industrial necessitava do desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social, consumado por Getúlio Vargas e seu modelo político populista. Houve a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da legislação trabalhista, para a regulamentação do trabalho e organização política dos trabalhadores, e a legislação previdenciária para transferir a responsabilidade das contribuições previdenciárias das empresas para o Estado. Logo, essas foram medidas adotadas na década de 1930 para o aumento da ação do Estado na regulação da economia e das políticas nacionais como estratégia de desenvolvimento, ou seja, a legitimação do Estado de Bem-Estar Social.

Segundo Pinheiro Júnior ([2010]), a regressividade tributária no financiamento, a centralização das decisões e as privatizações na esfera pública foram políticas adotadas entre o período de 1964 a 1985. Os setores prejudicados pela política de regressividade foram o setor habitacional, dependente de fontes de financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS e poupança reguladas pelo mercado e de autossustentação, o qual é inviável para o padrão de renda da população; o setor previdenciário, que era financiado pela União, por meio do Fundo de Assistência e Previdência Social (FPAS), composta por contribuições de assalariados, empregadores e autônomos; a saúde pública, suplementação alimentar e transporte público, dependentes de recursos do Tesouro; e a educação pública, dependente de recursos fiscais para o financiamento. Dessa forma, o foco estava não mais em redistribuição social, mas

sim em crescimento econômico, a esfera pública adotou forte burocracia com muitos poderes para determinação das políticas sociais.

A privatização do setor público possibilitou o aparecimento de mercados internos à área pública e superfaturamentos, a partir do privilégio de determinados atores dentro do poder público, e em contrapartida os setores empresariais financiavam os governos. A privatização na área da saúde causou a multiplicação de serviços não-necessários e que forneciam rendimentos melhores, ocasionando o desequilíbrio das finanças e o aumento dos custos. Na educação, a privatização ocorreu do nível básico até o nível superior, provocando um grande aumento dos custos nessa área. No setor habitacional, havia o favorecimento de empresas para a construção de casas populares. No saneamento básico, os investimentos estavam mais voltados à satisfação do setor empresarial que da coletividade (PINHEIRO JÚNIOR, [2010]).

Em 1964, os governos militares iniciaram o processo de consolidação do sistema, acompanhada por profundas alterações na estrutura institucional e financeira das políticas sociais, que vai de meados da década de 1960 a meados da década seguinte. São instaladas políticas de massa de cobertura ampla, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de provisão de serviços sociais básicos. A moderna institucionalização e burocracia do período expandiram as chances de gastos públicos, elevando a oferta de bens e serviços que atenderam as classes de média e alta renda, e, em contrapartida, não apresentaram grandes impactos na redistribuição de renda, caracterizando um progresso conservador (PINHEIRO JÚNIOR, [2010]).

Segundo Draibe (1993a), é no período de 64 que se completa o sistema de *welfare state* no Brasil. É definido o núcleo duro da intervenção social do Estado, prepara-se o aparelho centralizado que suporta tal intervenção, são reconhecidos os fundos e recursos financeiros que sustentarão as políticas sociais, definem-se os fundamentos e as ferramentas de operação, e finalmente, as regras de inclusão/exclusão de beneficiários. A expansão massiva que se verifica a partir de meados dos anos 70 será realizado sob o padrão organizado desde 64 e que, já no final dos anos 70, apresenta indícios de esgotamento e crise nos contextos organizacionais, financeiros e sociais.

Em seguida, as condições priorizavam, entre 1981 e 1985, para o enfraquecimento do autoritarismo, de crise financeira mundial e de abertura para a participação da população. Esses fatores faziam com que houvesse possibilidade por maior redistribuição e suprimento das necessidades sociais. As pressões da sociedade civil, aliadas com a crise e a necessidade de

sanar novas necessidades, fez com que o governo não fosse capaz de atender as pressões, e houvesse um aumento da pressão sobre o regime autoritário (PINHEIRO JUNIOR., [2010]).

O intervalo entre 1985 e 1988 é determinado pela transição democrática. A partir disso, o Estado de Bem-Estar social de caráter coletivo e igualitário tem atuação significativa, criando instituições mais estáveis e de propósito redistributivo. Dessa forma, medidas emergenciais de combate à fome e ao desemprego foram adotadas em combinação com as providências estruturais de crescimento econômico, de aumento dos salários e de descentralização política para o aumento da intervenção e do controle estatal, a partir de disposições do Executivo e do Legislativo (PINHEIRO JUNIOR, [2010]).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), a “*Constituição cidadã*”, é a divisa na mudança em direção ao social, a implantação do *welfare state* no Brasil. Ela foi implementada enquanto os movimentos sociais estavam em ascensão através da luta pela redemocratização do país, pelo resgate das liberdades individuais e coletivas eliminadas durante o Governo Militar. Dessa forma, a ampliação dos direitos sociais para sanar a dívida social foi importante no processo constituinte. A seguridade social, composta pela saúde, previdência e assistência social, na Constituição Federal de 1988 objetiva um sistema de proteção social universal (SILVA, 2012).

A CF/88 estabelece que a seguridade social passa a ser financiada pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS) composta por recursos da União, dos Estados e dos Municípios. A estrutura de financiamento é baseada nos seguintes fundos: em maior peso, das contribuições sociais, como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), o Programa Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), o FGTS e a Folha de salários; e dos tributos, formada por vários impostos como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A diferença entre eles é que as contribuições sociais criam expectativa de um retorno proporcional ao pagamento, enquanto que o pagamento de impostos não. O problema recorrente no Brasil, é o desvio das contribuições sociais para o ajuste fiscal e atingir o superávit primário (ROMÃO, 2003).

As políticas sociais, no período de 1988 a 1993, não foram suficientes para satisfação integral das necessidades básicas das famílias, colaborando superficialmente para a diminuição da desigualdade social. A transformação democrática no Brasil foi de natureza conservadora, a qual gerou impactos negativos no direcionamento das políticas sociais brasileiras, em que o grupo da alta sociedade representada no Executivo Federal dificultava o processo de expansão

dos direitos sociais na Assembleia Nacional Constituinte e na regulamentação constitucional complementar. As ações nesse período podem ser chamadas de assistencialistas-clientelistas e apresentavam queixas de corrupção (PINHEIRO JUNIOR, [2010]).

Segundo Romão (2003), o Plano Real é lançado por volta de 1994 e se caracteriza pelo controle da inflação através da ancoragem cambial, pela política de abertura comercial e desregulamentação da economia e das finanças. Os impactos recorrentes do plano são o *boom* de consumo em massa de bens duráveis, decorrente da expansão do crédito e da elevação da massa salarial; o *déficit* da balança comercial após 1995 em virtude da abertura comercial e do dinamismo interno; o aumento do *déficit* em transações correntes; e a perda do dinamismo da economia.

Em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume o poder em meio à crise dos gastos com as políticas sociais. Para solucionar a falta de planejamento e de coordenação, a indefinição de prioridades, a pouca capacidade redistributiva das políticas sociais e a insuficiência de princípios claros para a alocação de recursos, propõe a descentralização, flexibilização, privatização e focalização para conciliar a estabilização da economia com a melhoria da alocação das políticas públicas (PINHEIRO JUNIOR, [2010]).

Dessa forma, o primeiro mandato é marcado pela estabilização monetária com liberalização comercial, privatizações e um crescimento econômico junto a um aumento do consumo e da renda. O eixo do trabalho e emprego foi onde teve o maior crescimento, cerca de 70% do crescimento do gasto, em seguida, a assistência de combate à pobreza. O crescimento do gasto social foi por volta de 22% até o fim do primeiro mandato (PINHEIRO JUNIOR, [2010]). No segundo mandato o crescimento teve um ritmo mais lento em virtude da crise econômica mundial, alta do câmbio, pressão sobre a dívida externa e do risco da crise no balanço de pagamentos em 1997. Foram adotadas medidas de contenção dos gastos sociais e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Segundo JACCOUD (2005<sup>1</sup>) em Pinheiro Júnior [2010], os gastos sociais que estavam em crescimento sofreram queda no primeiro ano da crise e depois se recuperaram em um ritmo muito lento, necessitando de um novo posicionamento governamental frente ao andamento das políticas sociais.

No primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) houve a continuidade das medidas estabilizadoras da economia, através de um modelo ortodoxo de política econômica: controle da inflação e restrição dos gastos públicos. Além disso, adotou a

---

<sup>1</sup> JACCOUD, L. (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005, cap. 5.

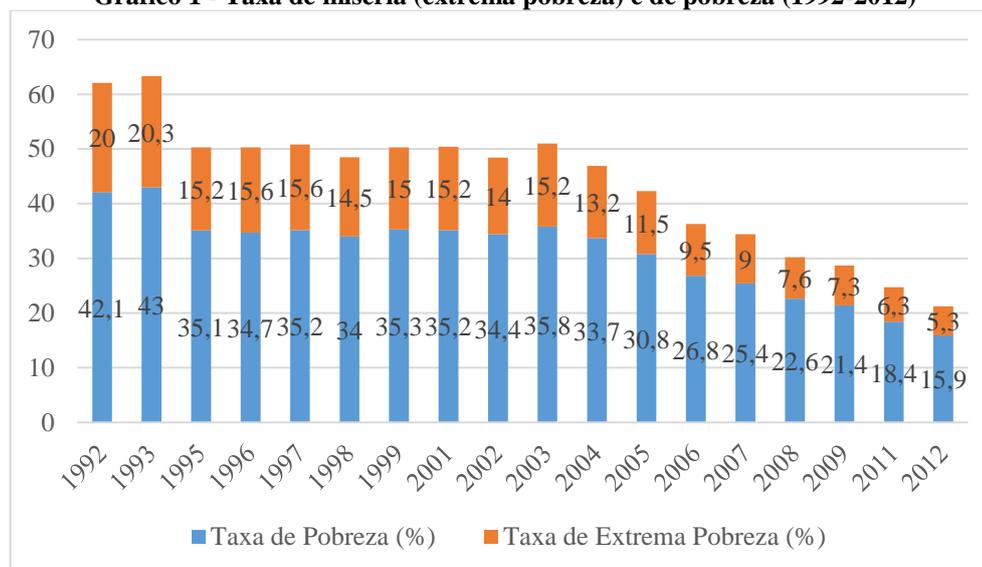
intensificação da focalização da política social adotada no governo de FHC, voltada para as classes da linha da pobreza e da miséria em detrimento das políticas universais. As políticas sociais são adotadas para atingir a eficácia dos gastos públicos, resultando no aumento do volume de transferências e de famílias atingidas. Houve propostas de reformas da Previdência e Tributária, além da criação do Ministério da Assistência Social, responsável pelo gerenciamento dos programas sociais e a unificação dos programas de transferência de renda, criando a Transferência Direta de Renda com Condicionalidades e resultando no Programa Bolsa Família (PINHEIRO JUNIOR, [2010]).

Segundo Draibe (1993a), as considerações acima permitem fazer uma periodização do *welfare state* no Brasil: 1930-1943 – introdução; 1943-1964 – expansão fragmentada e seletiva; 1964-1977 – consolidação institucional; 1977-1981 – expansão massiva; 1981-1985 – reestruturação conservadora; 1985-1988 – reestruturação progressista; 1988 – definição do novo perfil (Constituição).

### 3.2 CRESCIMENTO ECONÔMICO, DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E POBREZA

[...] a condição vivida de pobreza é muito mais que falta de rendimento. Ela revela, objetivamente, o não acesso da classe trabalhadora à riqueza socialmente produzida. Ela coloca a nu a face mais degradante da desigualdade no acesso aos bens e serviços sociais, e aos direitos absolutamente necessários como saúde, moradia, habitação, educação, trabalho socialmente produzidos e individualmente apropriados. Ela revela também, subjetivamente, a condição de capacidade humana de conviver com a desigualdade entre pobreza e riqueza, entre acesso e não acesso, entre possibilidade e não possibilidade. Viver em situação de pobreza é, também, conviver com o sentimento da falta, da incerteza, da dureza, do medo, da insegurança da violência e barbárie que essa condição impõe cotidianamente (SALVADOR, 2012, p. 45).

A redução da pobreza está interligada ao aumento de rendimentos originados de programas de transferência de renda. Em contrapartida, a desigualdade social não segue o mesmo progresso de diminuição e ocupa posição de uma das piores do mundo. Essa condição está relacionada ao arranjo de emprego e propriedade e reproduzida em um País com histórica concentração de renda e da propriedade e um mercado de trabalho que intensifica as desigualdades (SALVADOR, 2012).

**Gráfico 1 - Taxa de miséria (extrema pobreza) e de pobreza (1992-2012)**

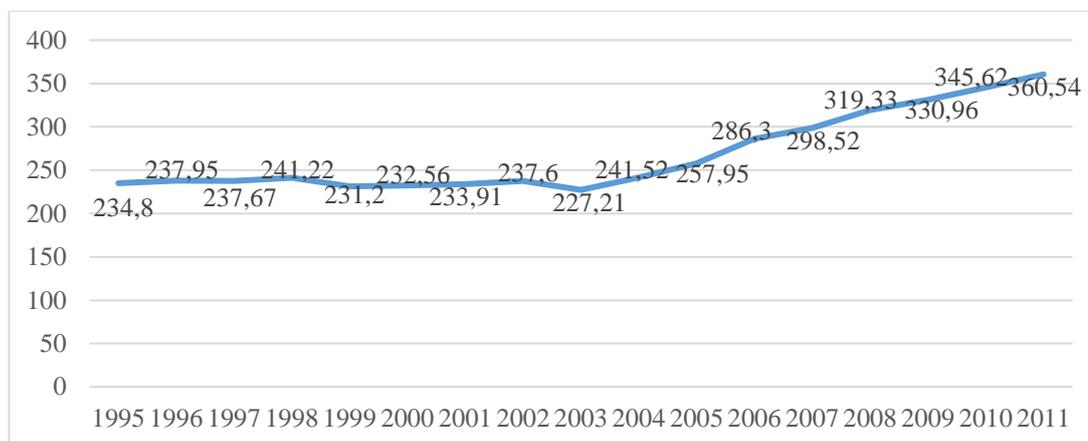
Fonte: Adaptado de Campos (2015, p. 29).

Entre 1992 e 1993, tanto a taxa de pobreza quanto a taxa de extrema pobreza aumentaram, de 42,1% para 43%, e de 20% para 20,3%, respectivamente. Durante o período de 1995 a 2003, a taxa de pobreza se manteve estável em cerca de 35% e a taxa de extrema pobreza em média de 15%. A partir de 2003 até 2012, a redução teve um percurso gradual, de 35,8% para 15,9% da taxa de pobreza e de 15,2% para 5,3% da taxa de extrema pobreza. Esse aumento no bem-estar social, uma vez que pobreza e miséria são a ausência de bem-estar, teve crescimento durante as décadas de 1990 e, principalmente, de 2000, e causadas pelo crescimento dos rendimentos do trabalho e as transferências previdenciárias e assistenciais da política social (CAMPOS, 2015).

Para entender melhor a influência do índice de Gini e da renda média no bem-estar social da população, é adotado a função de Amartya Sen. Ela multiplica a renda média pela medida de equidade ( $1 - \text{índice de Gini}$ ). Ou seja,  $\text{renda média} * (1 - \text{Gini})$ ). Desta forma, a desigualdade é um fator redutor de bem-estar em relação ao nível da renda média. O gráfico abaixo apresenta essa a combinação do índice de Gini e da renda ano a ano. Por exemplo, a renda média em 2009 de R\$ 630 mensais por brasileiro seria o valor do bem-estar social segundo a medida de Sen, se a equidade fosse absoluta. Na realidade, corresponde a 45,5% deste valor, isto é, R\$ 287, dada a alta desigualdade brasileira. A evolução no período entre 2003 e 2009 de 44% no nível de bem-estar social contra 31,9% da renda *per capita* neste período. De acordo com a pesquisa de (NERI, [2010?]), em taxas médias anuais de crescimento da renda per capita da PNAD cresce a 4,7% ao ano contra 6,3% das do Bem Estar Social. Essa

discrepância quer dizer que houve diminuição de desigualdade, ou seja, a desigualdade é uma medida de bem-estar (NERI, [2010?]).

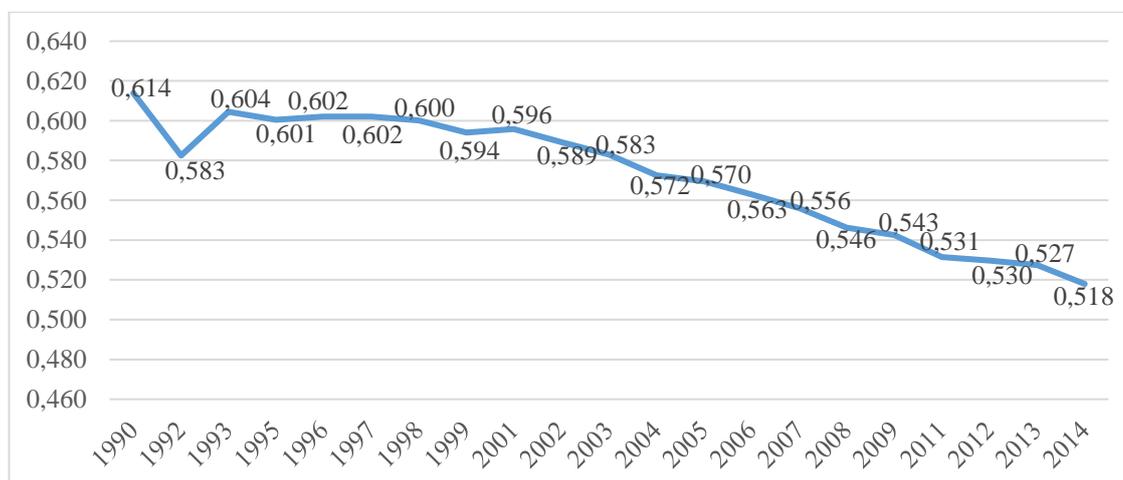
**Gráfico 2 - Bem-estar Social, (R\$)**



Fonte: Adaptado de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2012, p. 18).

Entre 1990 e 1992, o coeficiente de Gini apresentou queda de 5,05%, de 0,614 para 0,583. Entre 2001 e 2005, o Índice de Gini declinou 4,36%, de 0,596 para 0,570. Entre 2005 e 2008, o ritmo de queda do coeficiente de Gini foi de 4,21%.

**Gráfico 3 - Coeficiente de Gini (1960 – 2011)**



Fonte: IPEA (2015a).

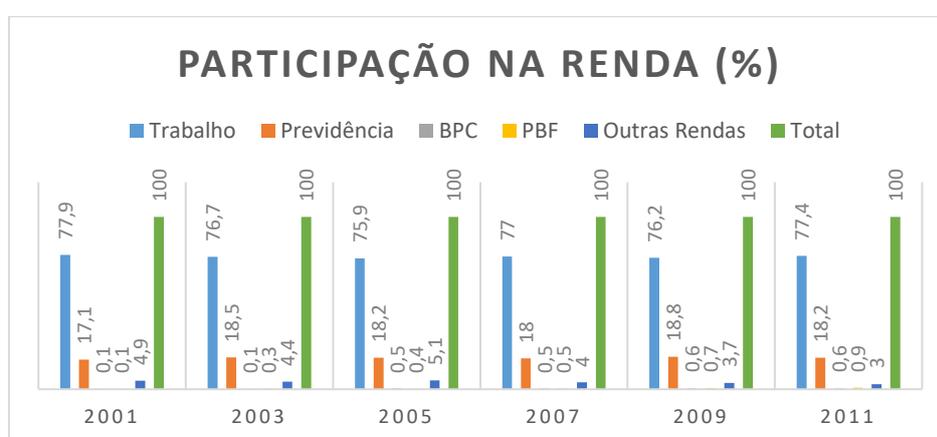
Para o melhor entendimento dessa redução, pode-se realizar o raciocínio no contexto global. Para 74 países para os quais existem dados sobre o coeficiente de Gini<sup>2</sup>, menos de ¼

<sup>2</sup> Para a melhor análise da desigualdade social, adota-se a medida comum internacional de desigualdade, o Coeficiente de Gini. Ele é calculado a partir da Curva de Lorenz. A Curva de Lorenz reúne os indivíduos do mais

deles teve a capacidade de diminuir a desigualdade a uma velocidade superior à brasileira. Isto quer dizer que a queda da desigualdade brasileira é uma das mais aceleradas do mundo. Mesmo operando em ritmo acelerado, o Brasil ultrapassa apenas 5% dos países no ranking da desigualdade. Apesar da aceleração da redução da desigualdade entre 2001 e 2005, o Brasil ocupa posição negativa no âmbito internacional com maior grau de desigualdade de renda no mundo (MENDONÇA; FRANCO, 2007). Ou seja, apesar do ritmo acelerado de redução da desigualdade social em comparação com o ritmo de países desenvolvidos, o Brasil necessita muito mais manter uma trajetória constante de queda da desigualdade para atingir níveis satisfatórios (SOARES, 2010).

Os anos entre 2001 a 2011 são chamados de “década inclusiva” e apresentam queda constante da desigualdade de renda no Brasil. A partir do gráfico abaixo, é possível avaliar o papel de cada tipo de fonte de renda para a redução da desigualdade em seis anos distintos da década passada.

**Gráfico 4 - Decomposição estática da desigualdade da renda domiciliar *per capita* – Brasil, 2001 - 2011**

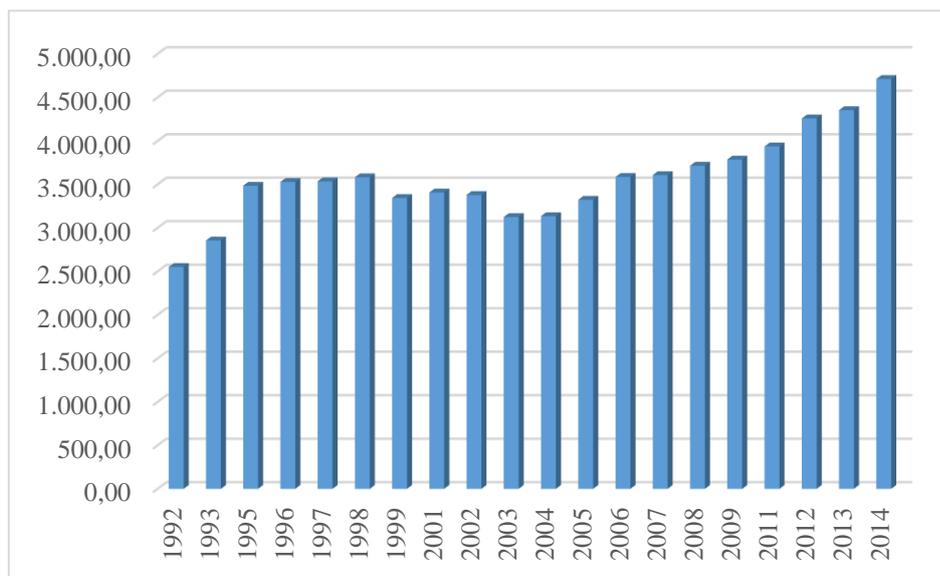


Fonte: Adaptado de IPEA (2012, p. 28).

Acerca à participação na renda, o trabalho representa mais de três quartos da renda total entre 2001 e 2011. O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e o Programa Bolsa-Família (PBF) têm pouca participação, somando 1,5% da renda total (IPEA, 2012).

---

pobre para o mais rico. No eixo horizontal, aponta a população até um dado centil e no eixo vertical a renda detida pelos indivíduos até aquele centil. É calculado pela relação entre o volume da Curva de Lorenz e a Reta de Igualdade Perfeita de 45°. A Reta de Igualdade Perfeita quer dizer uma distribuição de renda perfeitamente igualitária. (IPEA, 2010).

**Gráfico 5 - Renda domiciliar *per capita* - média por décimo da população - 10°**

Fonte: IPEA (2014).

No período entre 2001 e 2011, a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 16,6% em termos acumulados, enquanto a renda dos mais pobres cresceu 91,2% no período. Isto quer dizer que a renda do décimo mais pobres cresceu 550% mais rápido que a dos 10% mais ricos (IPEA, 2012).

Com a política de crescimento combinada com diminuição da desigualdade, a pobreza tem queda desde o fim da crise de 2003 independentemente da linha de pobreza e da medida usada. Analisando durante toda a década passada e utilizando tanto a medida do programa Bolsa Família em termos reais ou as linhas internacionais de pobreza e de extrema pobreza das metas do milênio da ONU, todas decaíram mais de 55% entre 2001 e 2011. Este foi um ótimo resultado, pois foi obtido o resultado previsto para 25 anos em um decênio (IPEA, 2012)

De acordo com Salvador (2012), outra forma de análise da efetividade das políticas sociais, se elas são capazes de aumentar a participação dos trabalhadores na produção nacional, e não apenas para diminuir o impacto da crise econômica, é a relação dívida pública líquida (diferença entre dívida pública bruta e ativos não-financeiros de domínio público e do Banco Central) e PIB (soma de bens e serviços finais produzidos no Brasil em determinado período). Para reduzir essa relação, o governo paga os juros da dívida utilizando os recursos que deveriam ser direcionados para as políticas sociais para aumentar o superávit primário - finalidade de alcançar as metas estabelecidas em acordos com o FMI. Dessa forma, ocorrem cortes no orçamento da saúde, educação, moradia e trabalho para o pagamento de uma dívida baseada em interesses privados e no aumento dos lucros (SALVADOR, 2012).

Segundo Salvador (2012), a Desvinculação das Receitas da União (DRU) remove do orçamento da seguridade social 20% das receitas originadas das contribuições sociais ao ano. A expansão da análise dos dados para os países da América Latina garante que o endividamento do país é encarregado da alta desigualdade e pobreza, pois os pagamentos de impostos e contribuições também são direcionados para o pagamento dos juros da dívida externa, em média de 19,1% do PIB em 2010.

De acordo com Fligenspan (2011), a partir do problema de dependência de aposentadoria e contribuição, os programas de assistência “não-contributivos”, as transferências de renda, são mais frequentes, atuando diretamente na redução da pobreza. O Programa Bolsa-Família teve início em 2003 com 3,6 milhões de famílias atendidas a um custo de R\$ 3,4 bilhões. Em 2009, o Programa custava cerca de 0,5% do PIB. Em 2010, o Programa atendeu a 12 milhões de famílias, cerca de 50 milhões de pessoas, com recursos de R\$ 13,6 bilhões. Para efeitos de comparação, o Governo pagou R\$ 195 bilhões de juros da dívida pública, o que corresponde a 5,3% do PIB.

O impacto dos gastos governamentais sociais no Brasil se divide em duas tendências: a melhoria de indicadores socioeconômicos – saúde, educação e mercado de trabalho - ou redução da pobreza e da desigualdade de renda (BRASIL, 2015).

De acordo com estudos de Araújo et al. (2013) em Brasil (2015), os gastos em educação e saúde obtiveram resultados positivos na redução dos níveis de pobreza para os Estados brasileiros e os efeitos do Programa Bolsa Família foram relevantes. Não foi possível analisar os impactos do Programa nos índices de desigualdade de renda. Os gastos sociais em educação e saúde auxiliam na redução da pobreza, mas não é possível avaliar os efeitos sobre a desigualdade de renda. O crescimento econômico tem efeitos positivos na redução da pobreza e da desigualdade de renda.

As pesquisas realizadas por Barros et al. (2010<sup>3</sup>) em Brasil (2015) analisam a contribuição das políticas públicas brasileiras e o desempenho do mercado de trabalho na diminuição da desigualdade de renda. A metodologia utilizada parte de dados das transferências governamentais, dos ganhos diferenciais por níveis educacionais, da integração – espacial e setorial – do mercado de trabalho e do salário mínimo. Os estudos comprovam que as rendas não provenientes do trabalho são contribuições centrais, e a partir disso, é feita a análise das

---

<sup>3</sup> Barros et al. Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para discussão, 1460).

transferências públicas. As consequências mostram que a queda na desigualdade de renda deriva da queda acentuada na desigualdade de rendimentos do trabalho. Metade dessa queda na desigualdade de rendimentos do trabalho é resultado da aceleração no progresso educacional e a outra metade é efeito da integração do mercado de trabalho.

A partir dos estudos de Cruz et al. (2010) em Brasil (2015), os efeitos positivos de dispêndios em educação, saúde, estradas e energia para a melhoria do capital humano e físico no país. O maior índice de escolaridade, melhores condições de saúde, aumentos na formação bruta de capital fixo e melhorias na infraestrutura rodoviária e energética colaboram para expandir a renda *per capita* da população brasileira e a Produtividade Total dos Fatores (PTF). O estudo conclui que os investimentos públicos cooperam para o aumento da produtividade da economia, impactando positivamente nos salários, o qual viabiliza crescimento econômico e redução da pobreza. O autor expõe que o PIB *per capita* e o nível de PTF tem relação inversa com a pobreza nacional e, sob outra perspectiva, relação direta entre a concentração de renda e crescimento populacional e o número de pessoas que convivem em condições de miséria. Logo, estudos permitem concluir que os gastos públicos em capital humano e em infraestrutura física são capazes promover crescimento econômico com redução da pobreza e que a medida mais eficaz para a redução do nível de pobreza é a variação na produtividade.

Não existe um consenso na literatura para afirmar que os gastos sociais influenciaram na redução da desigualdade. Apesar disso, a concentração de renda reduziu entre as classes sociais: a população formada pelos 20% mais pobres teve aumento real de aproximadamente 140% no período de 2002 a 2014 enquanto os indivíduos participantes dos 20% mais ricos obtiveram aumento real de aproximadamente 50%. Logo, quanto menor a renda média domiciliar da população, maiores foram seus ganhos no período (BRASIL, 2015).

### 3.3 CRESCIMENTO ECONÔMICO, MERCADO DE TRABALHO E SALÁRIO MÍNIMO

No segundo mandato de Lula, a partir de 2007, a média do crescimento econômico foi de 4,5%, elevada tendo em conta a crise mundial de 2008/2009. Esse crescimento gerou aumento do mercado de trabalho formal e da redistribuição de renda. O Coeficiente de Gini caiu constantemente durante do Plano Real e acelerou a sua queda no Governo Lula, principalmente no segundo mandato. A expansão do mercado de trabalho foi uma peculiaridade importante no Governo Lula: os empregos formais aumentaram em 15,4 milhões entre 2003 e

2010, superando um total de 44,1 milhões de postos de trabalho entre celetistas e estatutários (setor público). A criação de empregos no segundo mandato foi de 8,9 milhões contra 6,5 milhões entre 2003 e 2006. Essa expansão foi por causa da criação de novos postos de trabalho e da formalização de postos informais, resultado do aumento da vistoria do Ministério do Trabalho e Emprego. A oscilação de 57% da valorização real do salário mínimo nos dois mandatos de Lula ajudou a aumentar o rendimento médio real dos trabalhadores formais em 21,3% (FLIGENSPAN, 2011).

O primeiro objetivo de uma política de elevação do salário mínimo é o de minimizar a pobreza extrema promovendo alta das remunerações inferiores conciliando-as ao valor de subsistência de uma família. O segundo objetivo seria o de diminuir o grau de desigualdade na distribuição de renda do Brasil. É uma maneira de elevar as remunerações mais baixas e reduzir a relação entre os “mais ricos” e os “mais pobres” da população brasileira. Além da política de valorização real do salário mínimo, a política tributária (alíquotas progressivas) e as transferências diretas de renda às famílias mais pobres (o Programa Bolsa Família, por exemplo) compõem o conjunto de políticas para a queda da desigualdade (GIAMBIAGI; FRANCO, 2007).

A proteção social na América Latina pode ser através do seguro, direito a aposentadoras e pensões com antecedente e compulsória contribuição, ou da assistência. Em contrapartida, o desemprego estrutural limita o direito aos trabalhadores com empregos estáveis ou que contribuem para a seguridade social. Apesar da queda do desemprego na última década, a informalidade e a precária relação capital-trabalho não modifica a elevada desigualdade social. Entre os países do Mercosul Brasil e Uruguai apresentaram 85% de pessoas idosas (65 anos ou mais) aposentadas. Esse percentual tende a cair à medida que for reduzindo o número de contribuintes (SALVADOR, 2012).

De acordo com Baltar (2015), a intensificação do crescimento do PIB em 2004-2008 foi provocada pelo aumento da exportação com forte conteúdo de *commodities*. Essa intensificação do crescimento do PIB, com moeda nacional desvalorizada, foi propícia à geração de emprego e simultaneamente ao fortalecimento do balanço de pagamentos, reduzindo o preço do dólar e da inflação e criando as condições favoráveis para a aceleração do consumo e do investimento. O emprego e a renda do trabalho aumentaram em perspectivas em que a melhora no balanço de pagamento e a queda da inflação sinalizavam a continuidade do crescimento do PIB, do aumento da taxa de emprego e da renda do emprego.

Uma característica predominante no mercado de trabalho na retomada do crescimento da economia em 2004-2008 foi o aumento do emprego formal, aquele em que rege a legislação sobre trabalho e Previdência Social. O emprego formal, que antes da retomada do crescimento da economia já vinha crescendo em ritmo maior que o do número total de pessoas ocupadas, ampliou ainda mais esta diferença após a retomada do crescimento (BALTAR, 2015).

Para entender a crescente formalização dos contratos de trabalho nos anos 2000, é preciso analisar o que aconteceu no Brasil ao longo da década de 1990, a partir da abertura comercial e financeira. O sistema empresarial adaptou-se à abertura da economia de uma maneira que reduziu fortemente o emprego formal. Todo o acréscimo de pessoas ocupadas ocorreu em outras posições na ocupação, diferentemente do emprego celetista e estatutário (CLT e Estatuto do Servidor Público). O emprego formal em 1999 foi menor que em 1989. Na década de 1990, cresceram, principalmente, o trabalho por conta própria e o emprego sem carteira. As grandes empresas que geram diretamente somente emprego formal reduziram o quadro de pessoal em cerca de um terço, devido à redução no número de linhas de produção. Estas empresas aumentaram a importação de partes e componentes dos seus produtos e passaram a fazer mais uso de serviços de terceiros para realizar atividades antes executadas por empregados. Essa racionalização das atividades reduziu o emprego nas grandes empresas e abalou o movimento sindical, que tinha se reativado na década de 1980. Parte da redução do emprego nas grandes empresas foi a eliminação dos postos de trabalho e a outra foi o deslocamento de postos de trabalho para empresas menores, fornecedoras de prestadoras de serviço para grandes empresas. Houve a proliferação de empresas pequenas, acompanhada de maior frequência de evasão de impostos e contribuições sociais, ampliando-se, ao mesmo tempo a incidência de empregos sem carteira profissional. Os efeitos da informalização das empresas e dos contratos de trabalho sobre a arrecadação de impostos e de contribuições sociais ficaram diluídos em um processo mais amplo, de intenso aumento da dívida pública, que ocorreu ao longo da década de 1990 (BALTAR, 2015).

O salário mínimo é uma medida importante para minimizar a pobreza e a desigualdade social. Isso porque o salário mínimo é um direito que todo o trabalhador empregado tem para que ele possa atender as próprias necessidades e a de seus familiares. O salário mínimo pode ter pelo menos três dificuldades declaradas. O primeiro é que é um direito condicionado, ou seja, o trabalhador para lograr desse direito ele necessita estar empregado. Logo, o salário mínimo não é um direito universal, pois os empregados, desempregados, trabalhadores autônomos, aposentados e crianças não tem o mesmo direito. A segunda dificuldade é que é um

direito que varia muito para cada trabalhador porque a renda para satisfazer as necessidades variam da quantidade de dependentes do trabalhador e do preço regional dos bens e serviços. O terceiro é que o salário mínimo depende do pagamento do empregador, que nem sempre é justo porque isso aumenta os custos e diminui a propensão a empregar (GIAMBIAGI; FRANCO, 2007).

Observando por outro ponto de vista, o salário mínimo atua como um método de justiça nas relações de trabalho, isto é, concilia a remuneração do trabalho à sua produtividade (GIAMBIAGI; FRANCO, 2007)

O salário mínimo corresponde o direito a uma renda mínima consolidada na Constituição que garanta o trabalhador satisfazer as necessidades básicas próprias e da família com ajustes periódicos e que preserve o poder aquisitivo. O poder aquisitivo é muito variável entre as famílias porque depende do número de dependentes e dos preços regionais. A liberdade para ajustes do salário mínimo visa amenizar a pobreza extrema ao promover a alta das remunerações inferiores e aproximar ao valor de subsistência de uma família. O segundo objetivo da política de aumento do valor real do salário mínimo é o de diminuir o índice de desigualdade na distribuição de renda no Brasil. Entre esse conjunto de políticas, se destaca a política tributária com as alíquotas progressivas, e as transferências diretas de renda às famílias mais pobres, como o programa Bolsa Família (GIAMBIAGI; FRANCO, 2007).

Os aumentos do valor real do salário mínimo têm três “canais de propagação”. O primeiro consiste na obrigação do empregador a obedecer aos requisitos da legislação para o mercado formal. O segundo é o caráter de indexador da variável, que trabalha como piso para outras remunerações que não são recebidas no mercado de trabalho (seguro desemprego e piso previdenciário e assistencial). O terceiro é o “efeito farol”, uma maneira do salário mínimo incidir sobre o mercado informal (GIAMBIAGI; FRANCO, 2007).

O salário mínimo é um bom instrumento de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil pelo fato de que  $\frac{3}{4}$  da renda das famílias, principalmente das mais pobres, decorre do trabalho. De acordo com Giambiagi; Franco (2007), além do salário mínimo, existem outros tipos de políticas para o combate à pobreza e à desigualdade: aumentos na produtividade do trabalho instrumento estrutural (educação, capacitação profissional e microcrédito) para aumentar a renda dos mais pobres; intermediação de mão-de-obra; alterações nos termos de troca, que aumentam a renda real dos trabalhadores ou reduzem o custo da cesta básica. Incluem a isso os efeitos indiretos para a redução do desemprego ou o aumento da produtividade do

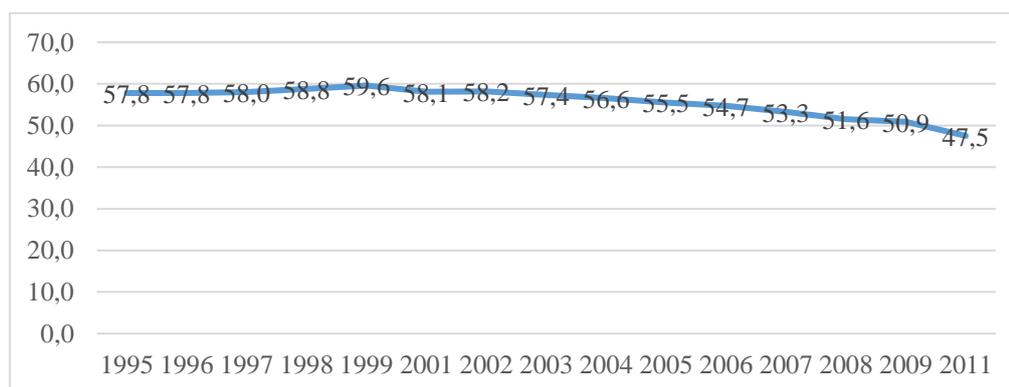
trabalho, como políticas de preços, subsídios e a redução de impostos dos bens da cesta de consumo; e as transferências governamentais citadas anteriormente

Um aumento de 10% no salário-mínimo que afetasse somente os empregados formais que ganham próximo ao piso aumentaria a massa salarial anual em R\$ 1,3 bilhão. Desse total, R\$ 0,5 bilhão (37%) beneficiaria as famílias pobres e somente 0,1 bilhão (8%) chegaria as famílias extremamente pobres. Esse aumento reduziria o coeficiente de Gini em 0,2%, e a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres reduziria 0,8% (GIAMBIAGI; FRANCO, 2007).

De acordo com Giambiagi; Franco (2007), o impacto do aumento de 10% no mercado de trabalho informal elevaria a massa salarial anual em R\$ 1,2 bilhão. Similarmente ao mercado de trabalho formal, menos de 40% desse aumento beneficiariam as famílias pobres e menos de 10% chegaria às famílias extremamente pobres. A redução do coeficiente de Gini reduziria em 0,2%, e medido pela razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, reduz-se em 0,7%.

De acordo com Ulyseia (2005), o mercado de trabalho brasileiro apresenta um índice de informalidade extremamente alto. O grau de informalidade corresponde ao resultado da razão entre (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) e está representado no gráfico abaixo:

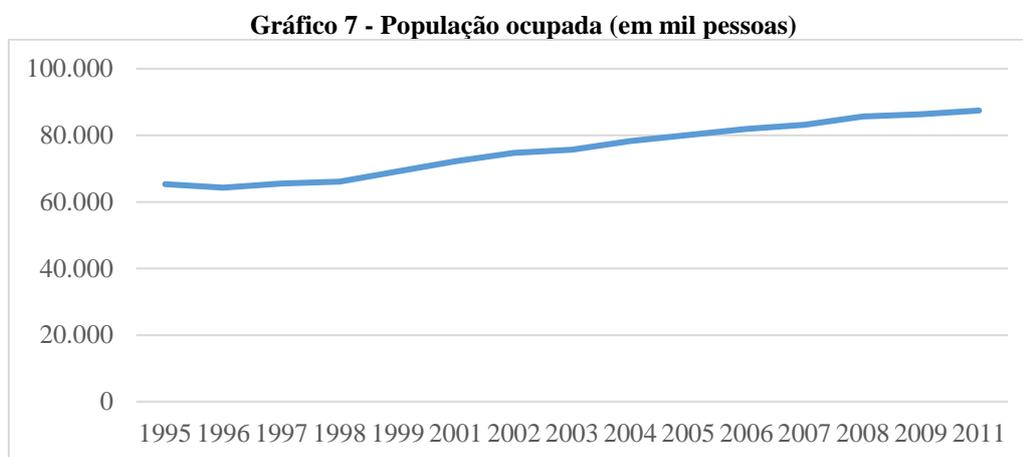
**Gráfico 6 - grau de informalidade do Brasil (%) (1995 – 2011)**



Fonte: IPEA (2015c).

De acordo com Ramos (2002<sup>4</sup>) em Ulyssea (2005), a explicação para um índice elevado de informalidade, é que ao longo da década de 1990 houve o encolhimento da participação da indústria de transformação (maior grau de formalização) e expansão do setor de serviços (informalidade elevada).

Em 2003, os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada e por conta própria resultava cerca de metade da força de trabalho brasileira. Esse alto índice de informalidade impacta o lado fiscal – maior grau de informalidade quer dizer elevado grau de sonegação e perda da base tributária. Os efeitos também podem ser prejudiciais sobre o lado produtivo para o nível e qualidade dos empregos efetuados (ULYSSEA, 2005).



Fonte: IPEA (2015b).

Entre 2003 e 2004, o ritmo de população ocupada pode ser explicado pelo forte crescimento de empregos de baixa qualidade o que provoca instabilidade e rotatividade do mercado de trabalho (BRASIL, 2005). Em 2007, houve um alto crescimento da categoria de trabalhadores formais, sendo o carro-chefe do crescimento da ocupação (BRASIL, 2008). O emprego informal teve característica estável no período. Entre 2006 e 2007, houve a criação de postos de trabalhos protegidos (assalariamento com carteira, estatutários e militares) teve como consequência a queda do índice de informalidade. O ano de 2006 teve um começo de queda da ocupação (417 mil vagas) e se manteve assim por quatro meses consecutivos. A recuperação se deu após o mês de abril com a criação de 630 mil postos de trabalho (BRASIL, 2006). O destaque do mercado de trabalho neste ano se dá pela melhora das relações de trabalho e das

<sup>4</sup> RAMOS, L. **A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001**. IPEA, 2002 (Texto para Discussão, 914).

remunerações, que são consequência da baixa da inflação e da alta nominal dos salários (BRASIL, 2006).

Existe um importante fator no mercado de trabalho brasileiro que tem como consequência o aumento dos rendimentos, que é a relação de causalidade entre educação e rendimentos, em que pessoas com mais escolaridade tem maior habilidade individual e assim, tem rendas maiores. Essa relação é um incentivo para melhorar as políticas públicas e aumentar o bem-estar social. No Brasil, a desigualdade de renda tem como principal determinante as diferenças educacionais. Assim, os dados apontam que uma escassez de trabalhadores mais escolarizados, o mercado de trabalho apresenta ganhos elevados para cada ano adicional de estudo (BRASIL, 2006).

Para entender melhor os resultados de políticas que relacionam salário mínimo, distribuição de renda e pobreza, destacam-se alguns estudos de autores. Os estudos realizados por Reis e Ramos (1994) utilizam a metodologia de descrição detalhada daqueles que recebem salário mínimo e da sua posição relativa na distribuição de renda familiar e tem como resultados que os recebedores do salário mínimo se encontram nos decis superiores da distribuição e, dessa forma, acreditam que o efeito distributivo deve ser pequeno (CORSEUIL, 2002).

Já os estudos realizados por Ramos e Reis (1995<sup>5</sup>) em Corseuil (2002) utilizam a metodologia de introduzir efeito do mínimo sobre emprego, considerando múltiplas elasticidades do emprego ao salário mínimo e de supor que parte dos trabalhadores que perdem emprego no setor formal é absorvida pelo setor informal têm resultados limitados de aumentos do mínimo sobre desigualdade e pobreza.

Os estudos realizados por Reis (1989<sup>6</sup>) em Corseuil (2002) consideram a metodologia de análise dos impactos do salário mínimo via outros salários, pessoas que recebiam entre 0,75 e 1 salário mínimo e aumentos apenas para trabalhadores com carteira assinada têm como resultados impactos insípidos do salário mínimo sobre a desigualdade.

De acordo com Neri, Gonzaga e Camargo (2001<sup>7</sup>) em Corseuil (2002), a metodologia de analisar impactos de aumentos do mínimo sobre trabalhadores com carteira, sem carteira e autônomos e de analisar incidência dos recebedores do mínimo e simular como o aumento do mínimo afeta a pobreza têm como conclusão que a pobreza se reduz com aumentos do salário

---

<sup>5</sup> RAMOS, L.; REIS, J. G. Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 25, n. 1, abr. 1995.

<sup>6</sup> REIS, J. Salário mínimo e distribuição de renda. **Perspectiva da Economia Brasileira**, Rio de Janeiro: IPEA, 1989.

<sup>7</sup> NERI, M., GONZAGA, G., CAMARGO, J. Salário mínimo, efeito farol e pobreza. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 2, (82), p. 78-90, 2001.

mínimo, com importante contribuição dos efeitos informais do mínimo (efeitos sobre sem-carteira e conta-própria).

Para entender melhor a relação do salário mínimo e da transição do mercado de trabalho, Foguel, Ramos e Carneiro (2001<sup>8</sup>) em Corseuil (2002) utilizam a metodologia de análise de séries de tempo, para estimar os efeitos de curto e longo prazos do salário mínimo sobre o setor formal e informal, e tem como base os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Os resultados apontam um impacto negativo do salário mínimo sobre o emprego formal no curto e longo prazo, ocorrendo o contrário sobre os empregados do setor informal.

---

<sup>8</sup> FOGUEL, M., RAMOS, L., CARNEIRO, F. The impact of minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, 839).

## 4 POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

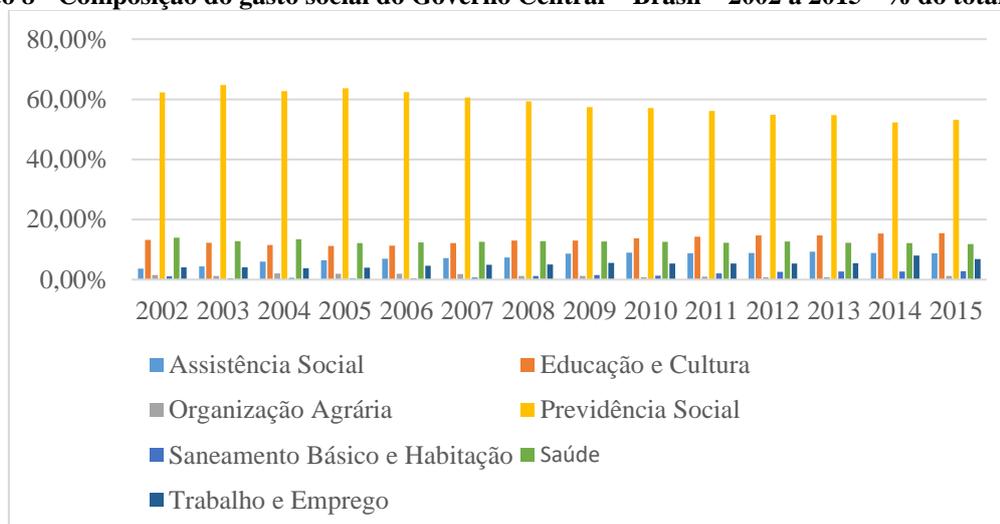
O capítulo quatro aborda o impacto das políticas de inclusão social e sua relação com o desenvolvimento econômico. O item 4.1 analisa as políticas brasileiras de combate à pobreza e de inclusão social. O item 4.2 aborda a análise crítica sobre o combate à pobreza e à desigualdade social.

### 4.1 POLÍTICAS BRASILEIRAS DE COMBATE À POBREZA E DE INCLUSÃO SOCIAL

O debate sobre o gasto social é frequente na sociedade brasileira, particularmente em ocorrências de crise econômica. Entender a composição dos gastos sociais é importante para questionar o desempenho dos variados setores da economia e questionar acerca da eficiência dos programas públicos e dos gastos sociais, provenientes de pagamento de tributos e contribuições. Os dados econômicos se apresentam complexos, o que dificulta a interpretação e avaliação dos impactos na sociedade (BRASIL, 2015).

Os gastos sociais estão divididos em: assistência social, educação e cultura, previdência social, saneamento básico e habitação, saúde e trabalho e emprego. Esses dados foram disponibilizados pelo Sistema do Tesouro Nacional (STN). Gasto social, exercido pelo Governo Central, tem a finalidade de auxiliar os indivíduos em momentos de vulnerabilidade financeira e de promover oportunidades de crescimento social (BRASIL, 2015).

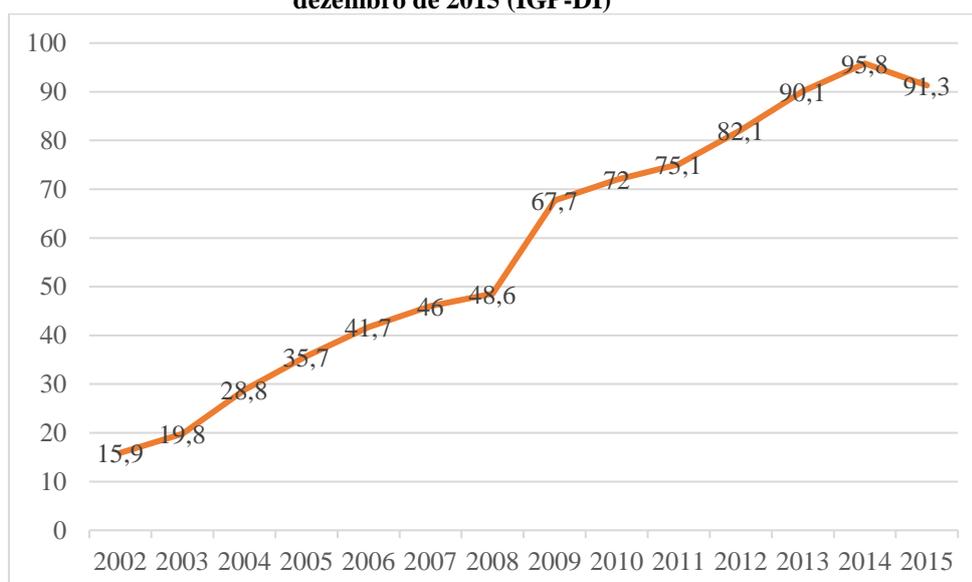
**Gráfico 8 - Composição do gasto social do Governo Central – Brasil – 2002 a 2015 - % do total**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 11)

A partir da análise de dados acima, o gasto social com Previdência Social foi o maior conjunto de gasto social durante o período analisado. Entre 2002 e 2007, o gasto foi entre 60% e 70%, enquanto de 2008 a 2015 o gasto social reduziu e esteve entre 50% e 60%. Educação, Cultura e Saúde apresentaram gastos semelhantes durante o período, entre 10% e 20% do total. O gasto social com Assistência Social ocupa o terceiro lugar e perfaz menos de 10% e tem aumento gradual a partir de 2003 e expressivo crescimento entre 2008 e 2009, de 7,4% para 8,6%. O setor de Trabalho e Emprego manteve o mesmo percentual durante o período analisado, porém expressivo aumento na passagem de 2013 a 2014, de 5,5% para 8%. O setor de Saneamento Básico e Habitação apresentou o menor percentual do gasto social, entre 0,5% e 2,8% do total (BRASIL, 2015).

**Gráfico 9 - Gasto do Governo Central com Assistência Social – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 15)

De acordo com o gráfico acima, a assistência social apresentou expansão gradual entre o período de 2002 a 2015, explicado pelos seguintes fatores: crescimento das políticas de garantia de renda no período de 2003 a 2010; criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004; maior alcance do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social; advento das políticas de transferência de renda com condicionalidades; e expansão do Programa Bolsa Família.

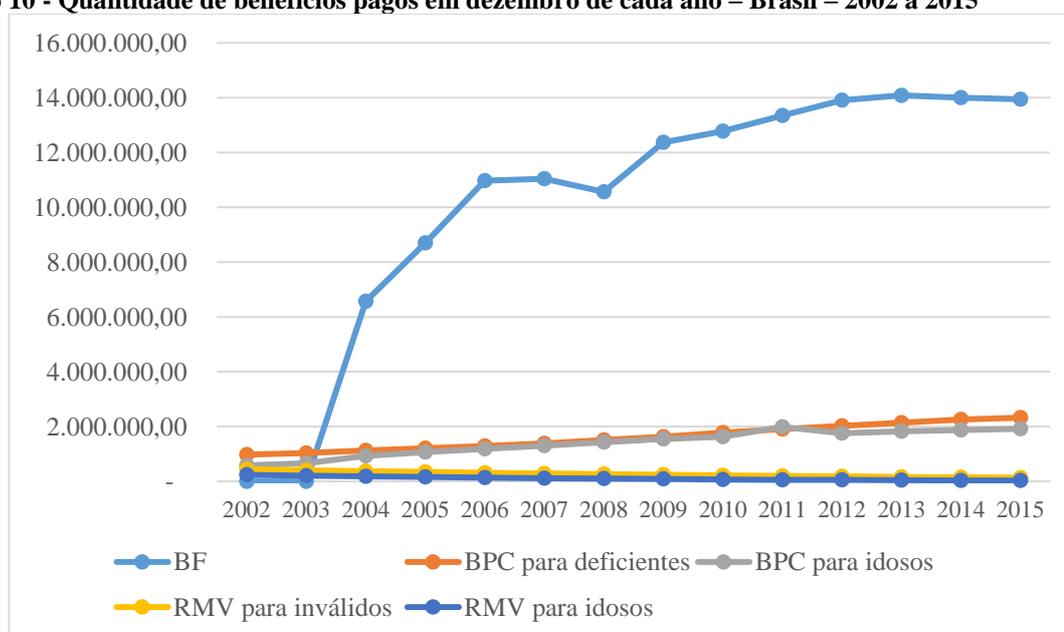
A partir de 2004, os gastos sociais foram focalizados no programa Bolsa Família, expandindo entre 2002 e 2015. A gradual participação do Benefício de Prestação Continuada

da Assistência Social, tanto para idosos quanto para deficientes, e a redução dos custos com a Renda Mensal Vitalícia (RMV) para idosos e pensões por invalidez. Essa tendência pode ser avaliada a partir da quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano. O gráfico abaixo apresenta o crescimento de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família e o crescimento da quantidade de benefícios pelos programas de assistência social, Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) (BRASIL, 2015).

Os programas de assistência social são classificados em *ex post* porque são focados em minimizar os problemas e não de precaução e são, geralmente, focalizados em grupos específicos, como mulheres, idosos, deficientes, jovens ou crianças) ou em situações extremas, como miséria. O benefício não necessita de contribuição prévia, é inferior ao salário mínimo e pode ser incorporado à renda. Caso a soma da renda *per capita* se sobressair ao mínimo exigido pelo programa, o benefício não é mais concedido ao indivíduo, limitando a busca por outros rendimentos (SALVADOR, 2012).

Segundo Salvador (2012), o Bolsa Família é um programa de transferência de renda focalizado em famílias pobres cadastradas em cada município do País. É a unificação de diferentes programas e instituído por Lei em 2004. O recebimento do benefício, reajustável por decreto, varia de acordo com a renda domiciliar per capita, o número e a idade dos filhos.

**Gráfico 10 - Quantidade de benefícios pagos em dezembro de cada ano – Brasil – 2002 a 2015**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 17).

O Benefício da Renda Mensal Vitalícia (RMV) foi criado em 1974 e está em processo de extinção (extinto em 1996). Os beneficiários são idosos com 70 anos ou mais, pessoas com deficiência ou famílias cuja renda mensal *per capita* seja inferior a ¼ do salário mínimo. O valor do benefício é de 1 salário mínimo a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 2015).

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) é uma transferência mensal de um salário mínimo a pessoa portadora de deficiência ou idosa (65 anos ou mais) que tenha, em ambos os casos, renda familiar per capita menor que 1/4 do salário mínimo. O BPC foi previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993 (BRASIL, 2015).

Portanto, até 2003, o gasto social do Governo Federal era focado em diferentes programas, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Os programas de transferências até 2002 eram estratégias voltadas, de acordo com as observações de Rocha (2013<sup>1</sup> *apud* BRASIL, 2015, p. 19), “como instrumentos auxiliares de políticas específicas para as crianças pobres, seja visando a melhoria das condições de saúde, nutrição, escolaridade, seja visando o combate ao trabalho infantil”. A partir de 2011, é que o governo aderiu ao método de renda mínima e eliminação da pobreza enquanto déficit de renda.

Entre 2012 e 2013, os gastos sociais com Educação e Cultura são compostos pela queda do gasto em Educação Básica, aumento em Educação Superior (28,5%) e Educação Profissional e Tecnológica (30,2%). Em 2014 houve o crescimento nos três módulos de educação, como meta do Governo de assumir a responsabilidade de educação pública e qualificada (BRASIL, 2015).

Entende-se por educação básica a educação infantil, pré-escola e creche, o ensino fundamental e o ensino médio. O programa mais expressivo na área da educação desenvolvido pelo MEC é o Programa Brasil Escolarizado, com a finalidade de assegurar qualidade, acesso e permanência dos estudantes nas escolas. Os gastos são, mais de 50%, através de transferências a Estados e Municípios, para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2015).

As políticas para o Ensino Superior buscam a ampliação e a democratização do acesso à educação superior qualificada à maior fração da população. O aumento dos gastos entre 2012-2013 corresponde à maior concessão de bolsas de estudo, com foco no programa Ciência sem

---

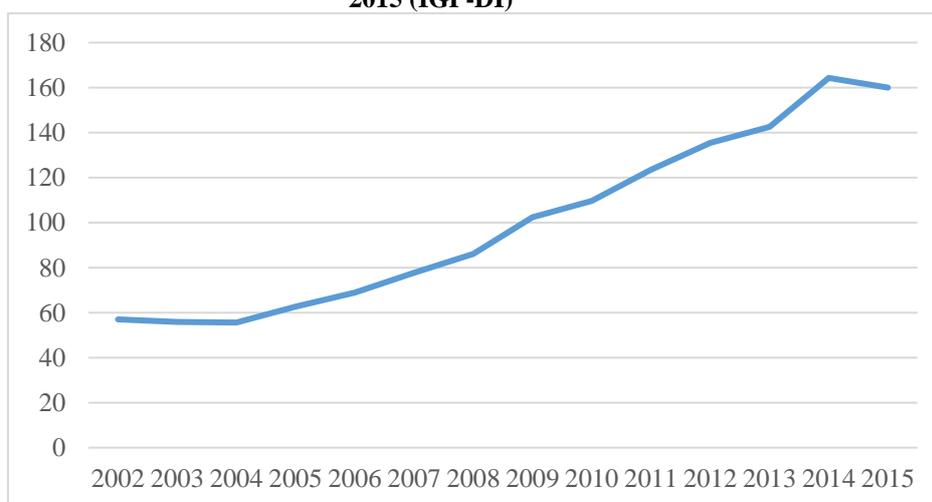
<sup>1</sup> ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil**: o fim da pobreza. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Fronteiras. A demanda por educação superior aumenta desde a década de 1990 e são otimizadas na década de 2000 através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), do Programa Universidade para Todos (ProUni) e da expansão do setor privado e da rede federal de ensino superior mediante o Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Os gastos em ensino superior buscam, através das Universidades, o desenvolvimento econômico e social, a diminuição das desigualdades sociais e a geração de trabalho e renda. O ensino superior ocupa o segundo maior gasto com educação, sendo que a maior parte pertence a gastos com pessoal (BRASIL, 2015).

De acordo com Brasil (2015), o Ministério da Educação aloca cada vez mais recursos no setor de educação profissional e tecnológica, pelo surgimento do PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Os dispêndios passaram da soma de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 5 bilhões entre 2002 e 2015.

O PRONATEC busca a expansão e democratização das oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Os cursos são financiados pelo Governo Central e são ofertados gratuitamente por organizações da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e das redes estaduais, distritais e municipais de educação profissional e tecnológica. Os Sistema S – SENAI, SENAT, SENAC, SENAR, também são ofertantes dos cursos (BRASIL, 2015).

**Gráfico 11 - Gasto com Educação e Cultura – Brasil – 2002-15 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**

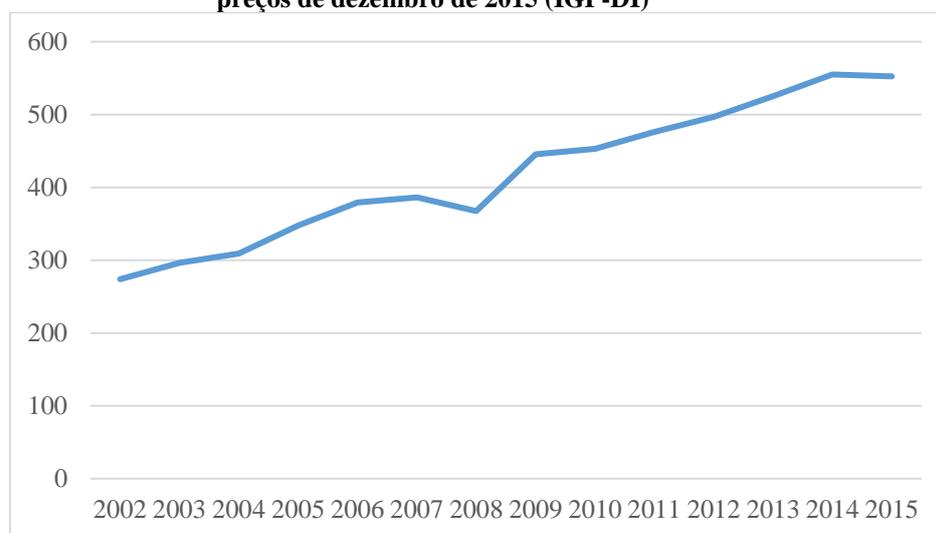


Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 19).

De acordo com Brasil (2015), a Previdência Social é o sistema de seguros públicos para garantir fontes de renda do trabalhador e de sua família no instante da perda de capacidade do próprio sustento, seja eventualmente - doença, acidente ou maternidade - ou permanente, morte, invalidez ou velhice. A Previdência Social é o gasto que concentra a maior parte dos dispêndios do Governo Central, entre eles, a aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio doença, auxílio acidente e salário maternidade. A Previdência Social é composta pelo RPPS – Regime Próprio da Previdência Social - benefício aos servidores públicos - e pelo RGPS – Regime Geral da Previdência Social - para os outros trabalhadores com carteira assinada. (BRASIL, 2015).

Os gastos sociais previdenciários relacionados ao RPPS (GSP-RPPS) cresceram, em termos reais, aproximadamente 49,2%, entre 2002 a 2014. Os gastos em GSP-RPPS estão centralizados no Poder Executivo (servidores civis), setor onde existe maior parcela de servidores aposentados e pensionistas desse Poder.

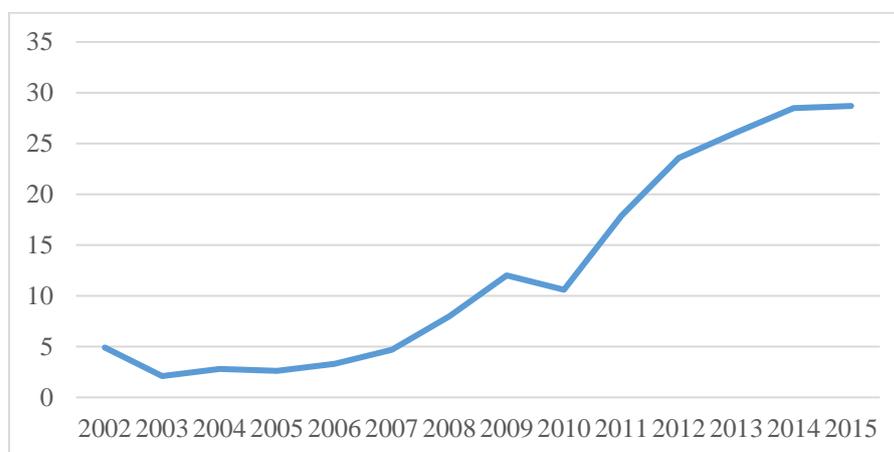
**Gráfico 12 - Gastos do Governo Central com Previdência Social – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões - A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 33).

Observa-se, a partir dos dados abaixo, o expressivo crescimento de gastos do governo com saneamento básico e habitação, a partir de 2008, devido a diversos fatores. Um deles é a transferência de recursos do Orçamento da União para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para a construção de novas moradias e solucionar o déficit habitacional urbano de famílias com renda de até R\$ 1.600,00 conforme o PNAD de 2008. Segundo Brasil (2015), outro fator para o crescimento do gasto é a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual propõe o financiamento habitacional conforme a renda bruta familiar.

**Gráfico 13 - Gasto do governo com saneamento básico e habitação – Brasil – 2002 a 2015 - R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**



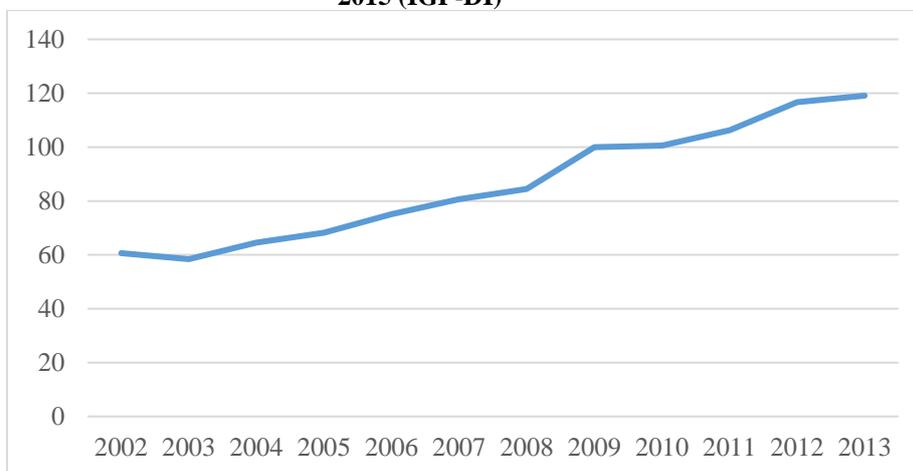
Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 44).

Segundo Brasil (2015), as oscilações dos gastos com saúde variaram entre 1,6% e 2,1% como proporção do PIB entre 2002 e 2015. Essa estabilidade no período se deve pela “*Emenda Constitucional nº29/2000, que prevê que o volume de recursos a serem aplicados pela União em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve ser corrigido anualmente por, pelo menos, a variação do PIB nominal do ano anterior*” (BRASIL, 2015, p. 47).

O maior gasto com saúde está concentrado no “Atendimento Ambulatorial Hospitalar e Emergencial” em cerca de 44% das despesas. Esse serviço compõem os principais programas, como, Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde – SUS, Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS e Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar. Em suma, é combinado por entidades públicas e privadas conveniadas. O segundo concentra dispêndios com pessoal ativo, aproximadamente 10,3% dos gastos com saúde. O terceiro maior conjunto de gastos consiste pela “Saúde da Família e Agentes Comunitários” expressando crescimento a partir de 2006 e média de 7,9% dos gastos com saúde. Os três principais programas correspondentes são Saúde da Família, Atenção Básica em Saúde e Aperfeiçoamento do SUS, os quais atuam na conservação da saúde e na precaução de doenças para descentralizar a estrutura de atendimento dirigido por hospitais. Outro grupo relevante é “Medicamentos, Vacinas e Laboratorial” que corresponde por 7,4% na média de todos os gastos com saúde no período. Ele compõe as despesas com Assistência Farmacêutica, Prevenção e Controle das Doenças Imunopreveníveis, Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos. Para esta área, a Política Nacional de Medicamentos tem a finalidade de certificar o acesso da população aos medicamentos

essenciais, através de doação ou venda a preços mais baixos que os de mercado, com atuação do Programa Farmácia Popular (BRASIL, 2015).

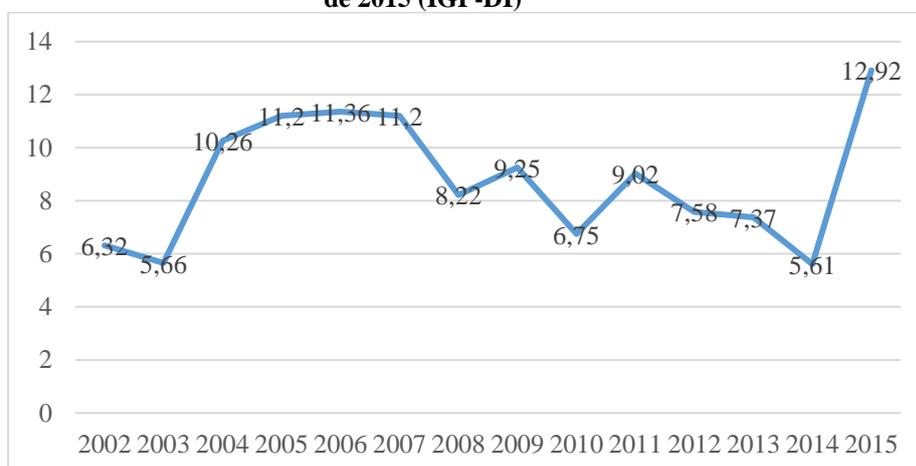
**Gráfico 14 - Gasto do governo com saúde – Brasil- 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – A preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 46).

De acordo com Brasil (2015), os gastos sociais com a organização agrária englobam a Reforma Agrária e Agricultura Familiar e Agricultura Irrigada. Dentro do primeiro grupo pode-se citar gastos com a aquisição e/ou regularização de terras, aquisição de alimentos da agricultura familiar, equalização de juros, concessão de crédito, apoio com infraestrutura, as famílias assentadas e a assistência técnica, além de atuações às comunidades indígenas e quilombolas. A emissão de Títulos da Dívida Agrária (TDA), que podem ser gastos diretos com Reforma Agrária e Agricultura Familiar ou títulos escriturais para o pagamento de indenizações de quem sofreu desapropriação da União Federal.

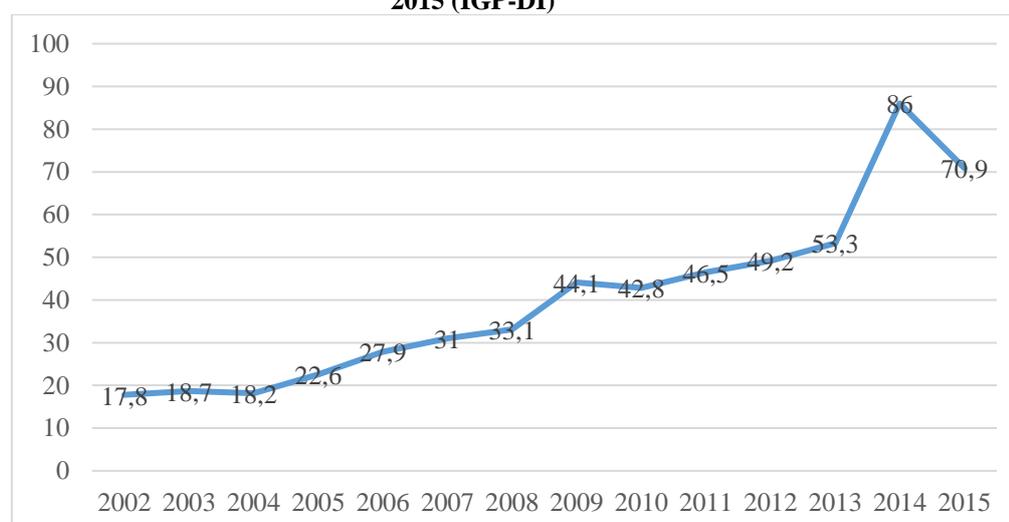
**Gráfico 15 - Gasto com Organização Agrária – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 30).

Nos anos de 2014 e 2015, para fomentar a geração de emprego e renda, o governo ofereceu renúncias tributárias por meio da desoneração da folha de pagamentos principalmente em setores que geram maior número de empregos. O gasto com trabalho e renda é composto por seguro-desemprego do trabalhador formal, pescador artesanal, empregado doméstico, trabalhador resgatado de condições escravistas, do abono salarial e de outros. O pagamento de seguro-desemprego apresenta crescimento contínuo no período, com um pico em 2009 refletindo a crise financeira de 2008-2009. Esse crescimento pode ser explicado pelo aumento da quantidade de segurados, do valor médio do benefício e da existência de incentivos para o seguro na legislação brasileira. Esses aspectos são combinados com a característica de alta rotatividade do mercado de trabalho no Brasil, o qual aumenta a probabilidade de admissões e de desligamentos e, assim, o crescimento de indivíduos optantes de recebimento do seguro (BRASIL, 2015). O pagamento de abono salarial é no valor de um salário mínimo e é fornecida aos trabalhadores com mais de cinco anos de inscrição no PIS e que ganhem remuneração mensal de até dois salários mínimo, ou seja, é uma maneira de complementar a renda do trabalhador. Esse benefício apresenta forte crescimento entre 2002 e 2014, de 0,09% a 0,29% do PIB, em razão da valorização real do salário mínimo e ao aumento de trabalhadores em empregos formais. Em 2015 houve a queda para 0,15% do PIB em razão da transferência do pagamento do benefício para o ano de 2016 (BRASIL, 2015).

**Gráfico 16 – Gasto com trabalho e emprego – Brasil – 2002 a 2015 – R\$ Bilhões – a preços de dezembro de 2015 (IGP-DI)**



Fonte: Adaptado de Brasil (2015, p. 50).

## 4.2 ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O COMBATE À POBREZA E À DESIGUALDADE

A crise fiscal do Estado é o argumento utilizado pelo neoliberalismo para o corte dos gastos sociais para conter o déficit público e evitar a volta da inflação. De fato, a intenção é a redução dos custos com a força de trabalho e o direcionamento do fundo público para a capitalização no sistema financeiro. As “reformas estruturais” ditadas por organizações mundiais em prol do capital que gera juros, afeta principalmente os países periféricos, onde o *welfare state* não é bem desenvolvido (SALVADOR, 2012). Assim, a partir da teoria neoliberal, as políticas sociais são caracterizadas como paternalistas e clientelistas e manobras políticas populistas. Devem, portanto, ser acessadas pelo mercado para não gerar desequilíbrio e custo demasiado do trabalho (SALVADOR, 2012).

No Brasil, a partir da instauração de Constituição em 1988, a política social incentivou o consumo em massa dependente de baixos salários e do fornecimento do crédito para estabelecer os fenômenos de crescimento econômico e financeirização global. Essa lógica de inclusão financeira reduz os riscos a que estão expostos o capital financeiro em países em desenvolvimento. Ela é um modelo da tese neoliberal e atua conforme os meios de endividamento no âmbito do bem-estar social privatizando o provimento de bens e serviços e, ao invés de prover sociedades com oportunidades iguais, transforma as políticas sociais em mecanismos para alcançar a acumulação de capital e o lucro financeiro das organizações privadas (SALVADOR, 2012).

A organização e a definição de seguridade social (previdência, saúde e assistência) adotadas na Constituição de 1988 teve forte resistência da burguesia porque significava diminuição da taxa de exploração e de manipulação política. O ideário neoliberal tratava os direitos sociais como privilégios e injustiças e financeiramente insustentáveis. O momento político que adotou essa medida foi no governo FHC, o qual dependia da flexibilização dos direitos sociais, assim, houve o congelamento dos gastos sociais e a manipulação de receitas para desviar os recursos do Orçamento da Seguridade Social para diferentes objetivos (SALVADOR, 2012). Os métodos utilizados são a privatização no contexto da assistência social e a mercantilização no contexto da educação e da saúde: estratégia para atratividade do investimento do capital (SALVADOR, 2012).

Conforme Draibe (1993b), o neoliberalismo firma relação com as ideias e os valores superiores ao corporativismo e ao populismo e defende a superação dos métodos políticos democráticos. Esse conjunto atua como a resolução ágil e eficiente de problemas e projeta a

ideologia de uma cultura “despolitizada”. O ideal principal do neoliberalismo é o Estado mínimo: o mercado é o único provedor eficiente de recursos.

Os neoliberais criticam vigorosamente o Estado de bem-estar social e a teoria keynesiana de intervenção estatal, principais responsáveis pela crise econômica. Defendem propostas de reformas dos programas sociais e movimentos de modernização, o qual nada mais é que a neutralização da atuação das instituições. Para isso, propõem projetos de correções dos programas sociais (DRAIBE, 1993b).

Para o liberal Friedman, as organizações sociais têm como objetivo a liberdade individual. Logo, não pode haver qualquer tipo de intervenção externa que possa afetar a livre escolha individual. Os programas sociais do Estado criam distorções, intimam as liberdades individuais, a atividade e a concorrência privada. Um exemplo disso é o sistema de previdência social compulsório: as aposentadorias para os idosos impõem um padrão de redistribuição de renda entre os beneficiários que castiga os trabalhadores, principalmente os jovens de alta renda, uma vez que o benefício não depende da situação econômica do beneficiário e sim da idade de ingresso no plano. Friedman critica também quando os *déficits* da previdência são financiados com recursos fiscais, pois promove uma redistribuição sem justificativa. A solução para a previdência social seria uma seguridade social individual e privada, capitalizada por empresas especializadas (DRAIBE, 1993b).

As políticas sociais atraem a amplificação do *déficit* público, a inflação, a redução da poupança privada, o desencorajamento ao trabalho e à concorrência com efeito na redução da produtividade, a busca por estudos e o desenvolvimento da criminalidade. A solução apresentada pela política econômica ortodoxa é a contenção do crédito, a retomada do equilíbrio orçamentário, a redução dos tributos e da regulação das empresas, além da proposta liberal do corte nos gastos sociais e a diminuição dos programas sociais públicos. O Estado deve atuar em programas assistenciais para atenuação da pobreza e de forma complementar à atuação do mercado. Em contrapartida, os programas destinados à atenuação da pobreza não devem ser focalizados em grupos especiais dado que podem criar perturbações no mercado. O melhor mecanismo para tal sistema encontrado por Friedman é o imposto de renda negativo para acolher os indivíduos na linha de pobreza e ao mesmo tempo não desincentivar o trabalho (DRAIBE, 1993b).

Uma das reformas para a política social é a alocação direta a uma renda mínima em dinheiro ao invés do acesso a bens e serviços sociais. Essa renda mínima garantida, que pode ser chamada de imposto negativo, renda mínima diferencial ou dividendo social é parte da ação

do Estado em prover seguridade social aos mais necessitados. Desta forma, o Estado atua de forma residual e adicional às decisões individuais que não foram possíveis de ser solucionadas por intermédio do mercado, da família ou da comunidade. Desta forma, os serviços sociais, como a previdência, ficam designados ao setor privado, e o papel do Estado fica concentrado na renda mínima e cumprindo o limite de fomento ao trabalho (DRAIBE, 1993b).

De acordo com Draibe (1993b), a outra reforma é a reestruturação a partir da descentralização, focalização e privatização dos programas sociais públicos para grupos carentes nos países latino-americanos. A descentralização é o aumento da eficiência e da eficácia do gasto e a melhoria da relação de recursos públicos e dos não-governamentais no financiamento das políticas públicas no nível local. A focalização direciona o gasto social a programas e a públicos específicos de maior necessidade. Essa teoria é justificava pela teoria de Friedman de que o Estado deve agir de forma residual e complementar ao mercado e de que os mais necessitados não são de fato os beneficiários do gasto social. Logo, o gasto social deve ser direcionado a programas focalizados aos setores mais pobres da população. A privatização é o deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo. De acordo com Issuani (1990<sup>2</sup>) em Draibe (1993b), esse modelo atenua a crise fiscal, evita a irracionalidade no uso de recursos motivada pela gratuidade de alguns serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios maiores que a contribuição que realizam para financiá-los

Outro modelo de privatização é a transferência da produção e ou da distribuição de bens e serviços públicos para o setor privado não-lucrativo: instituições filantrópicas, comunitárias e as não-governamentais Este processo pode ser realizado através da venda dos estabelecimentos públicos para a propriedade privada, o fim de programas públicos e o descomprometimento público de algumas funções específicas (privatização implícita), reduções da capacidade e da qualidade dos serviços públicos produzidos (privatização por atribuição), o financiamento públicos do consumo de serviços privados a partir da contratação e terceirização, desregulação para permitir a entrada de firmas privadas em setores monopolizados pelo governo (DRAIBE, 1993b).

Para os países latino-americanos, os ajustamentos têm efeito de recessão, desemprego e baixos salários, logo merecem programas direcionados à população pobre para evitar conflitos sociais graves. Os projetos são de emergência e visam o redirecionamento do gasto social,

---

<sup>2</sup> ISSUANI, A. "Crisis, Estado y opciones de politica social", In: Seminário Estado, economia e saúde, OPS-Udual-Unicamp, 1990.

subsídios para alimentação e nutrição, programas de emprego mínimo e métodos alternativos de produção e de manutenção dos serviços sociais (DRAIBE, 1993b).

A partir disso nota-se a oposição de teorias:

“[...] de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor e, de outro, o receituário neoliberal concebido segundo aqueles princípios de seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, de ruptura com compromissos de gratuidade e de privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população.” (DRAIBE, 1993b, p. 98)

A partir de 2006, o Brasil combina desenvolvimento econômico com política econômica: crescimento econômico, aumento do emprego, gasto social, valorização do salário-mínimo e formalização de políticas sociais universais. Essa nova estratégia econômica, concomitantemente no Brasil e na América Latina, configura um novo modelo de desenvolvimento social porque tem como consequência a redução da pobreza e da desigualdade social por meio do aumento dos rendimentos do trabalho e dos programas assistenciais de transferência condicionada de renda (PTRs). Não obstante, conserva a mínima flexibilidade dos setores de baixa produtividade e de grupos excluídos da sociedade. Os programas não são inclusivos e relevam a fragilidade e a estratificação para o ingresso à seguridade social (SALVADOR, 2012).

De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a pobreza na América Latina e Caribe atinge 31,4% (177 milhões de pessoas), sendo 12,3% (70 milhões) em situação de miséria. A redução da pobreza – relacionada ao aumento dos rendimentos e aos programas de transferência de renda - foi maior do que a redução da desigualdade - relacionada ao emprego e a propriedade. Isso se deve ao fato de que o Brasil apresenta forte concentração de renda e de propriedade, baixos rendimentos, elevada disparidade entre salários, mercado de trabalho heterogêneo, desemprego da população economicamente ativa, informalidade, débil relação capital-trabalho e pouco acesso a serviços públicos qualificados de educação, saúde e moradia. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), medida de desigualdade a partir do Coeficiente de Gini, do Brasil é de 0,699, ocupando a 73ª escala, no período de 2005 a 2010 (SALVADOR, 2012).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A desigualdade social gera taxas de mortalidade infantil altas, baixo desempenho educacional e pior expectativa de vida e bem-estar da população (CHANG, 2015). Além disso, influencia para uma economia menos produtiva e eficiente e, por consequência, com menos crescimento e desenvolvimento econômico. A pobreza revela a insuficiência de rendimento originada da desigualdade no acesso aos bens e serviços sociais e aos direitos básicos como saúde, moradia, habitação e educação (SALVADOR, 2012). Tendo em vista que o Brasil ocupa a posição de um dos países mais desiguais do mundo, o país começou um processo de maior intervenção do Estado, utilizando o instrumento de políticas públicas para atenuar a pobreza, a miséria e a desigualdade social.

O Brasil adotou o modelo de bem-estar seletivo entre 1930 e 1980, com predominância de interesses dos grandes proprietários e com pouca ênfase nos interesses coletivos. As medidas adotadas para o aumento da ação do Estado na economia e no controle das políticas sociais foram a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e da legislação trabalhista e previdenciária (PINHEIRO JÚNIOR, [2010]).

Na trajetória histórica destaca-se a conclusão da formalização do sistema de *welfare state* de mediação social do Estado a partir de 1964, mudanças que ocorriam desde a década de 1960. Define-se neste período os recursos financeiros, as regras de inclusão/exclusão e os instrumentos de intervenção do Estado (DRAIBE, 1993a).

A Constituição Federal de 1988 significou a implantação do *welfare state* no Brasil. Ela amplia os direitos sociais e objetiva a seguridade social, composta pela saúde, previdência e assistência social (SILVA, 2012). Em contrapartida aos resultados positivos, teve grande resistência das classes mais altas, pois isso significava a queda da taxa de exploração do trabalho (SALVADOR, 2012).

As políticas sociais tiveram expansão acelerada de 1988 a 1993, mas não se conseguiu reduzir significativamente a desigualdade social. A transição democrática brasileira foi de maneira conservadora, o que dificultou o alcance dos direitos sociais ao maior número de famílias (PINHEIRO JUNIOR, [2010]).

Acerca da diminuição do índice de pobreza, ela está relacionada ao aumento de rendimentos originados de programas de transferência de renda. Em contrapartida, a desigualdade social não segue o mesmo ritmo de queda e ocupa posição de uma das piores do mundo. Essa condição está reproduzida em um país com histórica concentração de renda e da

propriedade e um mercado de trabalho altamente heterogêneo (SALVADOR, 2012). A conclusão é que, apesar do Brasil apresentar ritmo acelerado de redução da desigualdade social em comparação com de países desenvolvidos, é muito mais importante manter uma trajetória constante de queda da desigualdade do que um ritmo acelerado para atingir resultados aceitáveis (SOARES, 2010). Queda constante na desigualdade é alcançada entre 2001 e 2011 e, por isso, esse período é chamado de “década inclusiva” no Brasil.

A teoria neoliberal, oposta à teoria tradicional adotada pelas políticas sociais brasileiras, critica o papel do Estado de Bem-estar Social e a teoria keynesiana de ação direta do Estado. Defendem a modernização das instituições porque acreditam que as organizações sociais devem ter como objetivo a liberdade individual (DRAIBE, 1993b). Propõem reformas dos programas sociais: descentralização, flexibilização, privatização e focalização para a conciliação da estabilização econômica e a melhoria da alocação das políticas públicas (PINHEIRO JÚNIOR, [2010]).

A partir de diversos estudos, a literatura não é capaz de afirmar com precisão a influência dos gastos sociais para a diminuição da desigualdade social. Os dados, em contrapartida, mostram que a concentração de renda se reduziu e o aumento real da população formada pelos 20% mais ricos foi maior do que o aumento real da população formada pelos 20% mais pobres entre 2002 e 2014 (BRASIL, 2015).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALTAR, Paulo. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, 2036). Disponível em: <<https://goo.gl/bBvMEv>>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Boletim mercado de trabalho: conjuntura e análise nº 29. Brasília: IPEA, nov. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/121YqJ>>. Acesso em: 04 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim mercado de trabalho**: conjuntura e análise, nº 31. Brasília: IPEA, out. 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/x6pM67>>. Acesso em: 05 nov. 2017.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim mercado de trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, nº 37, nov. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/jWK3GA>>. Acesso em: 05 nov. 2017.
- BRASIL. Tesouro Nacional. **Gasto social do Governo Central 2002 a 2015**. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/rxAJTL>>. Acesso em: 04 dez. 2017.
- CAMPOS, André Gambier. **Bem-estar social nos anos 1990 e 2000**: traços utilizados da história brasileira. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, 2025). Disponível em: <<https://goo.gl/VSVoEQ>>. Acesso em: 13 set. 2017.
- CHANG, Ha-Joon. **Economia** modo de usar: um guia básico dos principais conceitos econômicos. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.
- CORSEUIL, Carlos Henrique; SERVO, Luciana M. S. **Salário mínimo e bem-estar social no Brasil**: uma resenha da literatura. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 0880). Disponível em: <<https://goo.gl/DkAxq8>>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Revista USP**, São Paulo, 1993a. Disponível em: <<https://goo.gl/9X5vRW>>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, São Paulo, n. 17, p. 87-101, 1993b. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959>>. Acesso em: 19 nov. 2017.
- FLIGENSPAN, Flávio Benevett. **Plano Real**: da estabilidade à necessidade de crescer. Porto Alegre: UFRGS, 2ª versão, 2011.
- GIAMBIAGI, Fabio; FRANCO, Samuel. **O esgotamento do papel do salário mínimo como mecanismo de combate à pobreza extrema**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, 1290). Disponível em: <<https://goo.gl/dUru1r>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **PNAD 2009 – Primeiras análises**: distribuição de renda entre 1995 e 2009. Brasília: IPEA, 2010. (Comunicados do IPEA, 63). Disponível em: <<https://goo.gl/ai7XKn>>. Acesso em: 03 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **A década inclusiva (2001 – 2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: IPEA, 2012. (Comunicados do IPEA, 155). Disponível em: <<https://goo.gl/GQZcKX>>. Acesso em: 15 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA-IPEA. Social: temas: renda: Renda domiciliar *per capita* - média por décimo da população - 10º anual. In: \_\_\_\_\_. IPEADATA. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA-IPEA. Social: temas: renda: Renda - desigualdade - coeficiente de Gini anual. In: \_\_\_\_\_. IPEADATA. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 03 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA-IPEA. Social: temas: mercado de trabalho: população ocupada anual. In: \_\_\_\_\_. IPEADATA. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA-IPEA. Social: temas: mercado de trabalho: grau de informalidade definição I. In: \_\_\_\_\_. IPEADATA. Brasília, DF, 2015c. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2017.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Qual é a relação entre estado do bem-estar e desenvolvimento? In: KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O Estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Campus, 2012. p. 36-57.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1950. Disponível em: <<https://goo.gl/rceszy>>. Acesso em: 15 out. 2017.

MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do welfare state no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 852). Disponível em: <<https://goo.gl/Tu55oq>>. Acesso em: 10 set. 2017.

MENDONÇA, Rosane; FRANCO, Samuel. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, 1258). Disponível em: <<https://goo.gl/PwB53T>>. Acesso em: 15 out. 2017.

NERI, Marcelo. **Bem-estar e desigualdade**. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, [2010?]. Disponível em: <<https://goo.gl/jHyzoQ>>. Acesso em: 29 out. 2017.

OKUN, Arthur. **Equality and efficiency, the big tradeoff**. Washington: The Brookings Institution, 1975.

PINHEIRO JÚNIOR, Fernando Antônio França Sette. **A evolução das políticas sociais no Brasil**: o período de 1930 a 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/FyVoso>>. São Paulo: EAESP/FGV. Acesso em: 26 nov. 2017.

ROMÃO, Frederico Lisbôa. Brasil década de 90: a recorrência das desigualdades sociais em meio a muitas transformações. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA GT4 DESIGUALDADES SOCIAIS, 6, 1 a 5 set. 2003, Campinas. [Anais...]. Campinas: UNICAMP, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/sfq2qj>>. Acesso em: 20 out. 2017.

SALVADOR, Evilasio...[et al.] (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SOARES, Sergei. O ritmo na queda da desigualdade: no Brasil, é aceitável? **Revista de Economia Política**, Cidade, v. 30, n. 3, p. 364-380 jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a01v30n3.pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

STIGLITZ, Joseph. **O preço da desigualdade**. Lisboa: Bertrand, 2014, cap. 4, p. 152-190.

ULYSSEA, Gabriel; REIS, Maurício. **Cunho fiscal, informalidade e crescimento: algumas questões e propostas de políticas**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1068). Disponível em: <<https://goo.gl/nQFpky>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

WOLF, Paulo; OLIVEIRA, Giuliano. Os Estados de bem-estar social da Europa Ocidental: tipologias, evidências e vulnerabilidades. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 3 (58), p. 661-694, dez. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/gmjnp9>>. Acesso em: 09 set. 2017.