





Reforma Tributária

10

Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico

Jorge Abrahão de Castro

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E CRESCIMENTO ECONÔMICO¹

Jorge Abrahão de Castro

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), membro da Plataforma Políticas Sociais. Foi Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Ipea e Diretor de Temas Sociais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento (MP). *E-mail*: <jorge.abrahao57@gmail.com>

(*) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa (em andamento) que tem por objetivo elaborar propostas para a reforma tributária no Brasil. Fruto do esforço de dezenas de especialistas, os produtos finais (livro e documento propositivo) deverão ser divulgados no segundo trimestre de 2018. Trata-se de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e da Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco). Com a gestão executiva da rede Plataforma Política Social, conta com o apoio do Conselho Federal de Economia (Cofecon), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Fundação Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil (FES), do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, do Instituto de Justiça Fiscal (IJF) e da Oxfam Brasil.

Resumo:

Este artigo examina a relação entre política social e economia, principalmente no que diz respeito à distribuição da renda e ao crescimento econômico para o caso brasileiro, no período que vai até 2014. Para tanto, procura-se inicialmente dar uma definição e dimensão concreta da política social praticada no Brasil, mostrar sua abrangência em termos de benefícios oferecidos, além dos gastos e formas de financiamento realizado. A seguir, demonstra-se que essas políticas contribuem de forma significativa ao crescimento econômico e à redistribuição da renda no país.

Palavras-chave: Reforma Tributária, Desenvolvimento, Estado de Bem-Estar Social, Políticas Sociais e Desigualdades.

Introdução

Políticas sociais, como mecanismos institucionais construídos pelas sociedades de cada país, no âmbito do Estado, no decorrer de sua história, resultam em grande parte da força dos movimentos sociais e da luta política, com o objetivo de proteger e/ou promover socialmente a população. Essas políticas são implementadas por meio de ações do Estado e estão constantemente no centro do debate político, dentre outros motivos porque respondem por fração considerável do gasto público, o que as torna alvo de disputas acirradas na divisão dos recursos orçamentários.

A amplitude e a forma de distribuição dos benefícios das políticas sociais podem tornar significativas as conexões entre essas políticas e a economia dos países, principalmente

¹ Este texto é uma versão atualizada de: Social Policy in Brazil: social rights, income distribution and economic growth. In: *Social Protection for Sustainable Development: dialogues between Africa and Brazil*. UNDP World Centre for Sustainable Development (RIO+ Centre). Rio de Janeiro, Brazil. 2016.

quando o gasto social se transforma em elemento importante para impulsionar uma melhoria na distribuição da renda e tem papel a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade econômica. Neste sentido, é importante tentar dimensionar e qualificar até que ponto tais políticas podem afetar tanto a demanda agregada e o crescimento da economia.

Em sociedades heterogêneas como a brasileira, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas inferiores do estrato de renda, maior a capacidade para alteração do padrão de consumo, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade para criar um amplo mercado interno de consumo. Em contrapartida, também é importante para a expansão da economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para que sejam implementados, é necessário aumentar os gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais, postos de saúde, compra de livros, medicamentos e outros insumos estratégicos, etc.

Sob tal perspectiva, este texto procura demonstrar essa relação entre política social e a economia, principalmente no que diz respeito à distribuição da renda e ao crescimento econômico para o caso brasileiro, no período que vai até 2014. Para tanto, procura-se inicialmente dar uma definição e dimensão concreta da política social praticada no Brasil, mostrar atual abrangência em termos de benefícios oferecidos, além dos gastos e formas de financiamento realizado. A seguir, busca-se demonstrar as conexões dessas políticas com a distribuição de renda e o crescimento econômico.

1. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Um passo inicial e fundamental para alcançar o objetivo deste trabalho é adotar um conceito organizador do que será entendido por política social. Essa tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, considerando a complexidade da malha formada pelas instituições governamentais, seus respectivos âmbitos de atuação e o aparato jurídico que dá suporte à estruturação das políticas públicas.

Além disso, as políticas públicas têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que em sua trajetória histórica cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção

ou em reforma. Compreende-se, a partir daí, por que elaborar uma definição de política social é tarefa complexa.

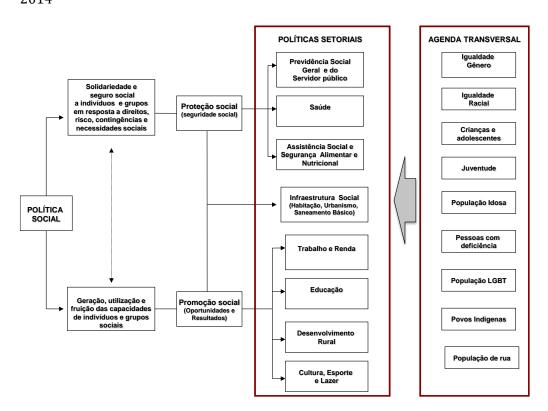
Na literatura sobre o assunto, são tão diversas as interpretações, quanto são as abordagens teóricas dos autores. Apesar de reconhecer essas dificuldades e limitações adotaremos aqui o entendimento da política social como sendo composta de um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos sociais² que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população, inclusive aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade. Cabe salientar, entretanto, que bens e serviços similares aos oferecidos pelo Estado podem também ser oferecidos por entidades privadas, que visem ao lucro ou não.

No caso brasileiro a estruturação de acordos políticos que permitiu a gestação de um conjunto amplo de políticas de Estado no âmbito das políticas sociais é muito recente, sendo a Constituição Federal de 1988 o marco institucional de maior magnitude, tanto em possibilidades de ampliação de acesso quanto em tipos de benefícios sociais. A partir dessa Constituição, as políticas sociais brasileiras têm como uma de suas finalidades mais importantes dar cumprimento aos objetivos fundamentais da República, previsto no Art. 3º. Assim, por intermédio da garantia dos direitos sociais, se buscaria construir uma sociedade mais livre, justa e solidária, erradicar a pobreza, a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação. Para tanto, a Constituição combinou medidas que garantiam uma série de direitos sociais, ampliavam o acesso da população a determinados bens e serviços públicos e garantiam a regularidade do valor dos benefícios. No Capítulo dos Direitos Individuais e Coletivos, o Art. 6º estabeleceu como direitos a "educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". A Constituição estabeleceu no Art. 7º (inciso IV) o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a necessidades vitais dos trabalhadores e estabeleceu o princípio da vinculação entre salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais permanentes. Na parte de financiamento, reconheceu a importância da área de educação, Art. 212, ao aumentar a vinculação de recursos federais para a educação e, principalmente criou o orçamento da Seguridade Social.

² Para Esping-Andersen (1991), "a introdução dos direitos sociais modernos, por sua vez, implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria dos indivíduos." Para Marshal (1967), os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade.

Para atingir os objetivos mencionados, o Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas, que são apresentadas resumidamente na Figura 1, a seguir. Para dar resposta ao objetivo – *proteção social* –, agrupam-se as políticas sociais vinculadas à Seguridade Social, destinadas a reduzir e mitigar os riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o seu sustento e de sua família através do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego: essa categoria engloba os diferentes programas e ações da Previdência Social (aposentadorias, pensões e auxílios) geral e do setor público, Saúde, Assistência Social e Seguro-Desemprego. A geração da solidariedade social está diretamente relacionada à expansão do sistema de garantia de renda e da garantia da oferta de bens e serviços sociais, que buscam fortalecer a proteção social dos indivíduos, famílias e grupos sociais, quando estes se defrontam com uma série de situações de riscos, contingências e necessidades, que os colocam em dependência e vulnerabilidades.

Figura 1 – Políticas setoriais e transversais da política social BRASIL 2014



Fonte: Ipea (2010a) e Ministério do Planejamento (MP). Elaboração própria.

Para o objetivo – *promoção social* –, agrupam-se as políticas que, a partir de determinados instrumentos, pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e

resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Tais políticas compreendem um vasto espectro de ações que abarca desde a formação e desenvolvimento do cidadão – casos da Educação, do acesso à Cultura e das políticas de Trabalho e renda que buscam a qualificação profissional e regulação do mercado de Trabalho –, até a democratização do acesso a ativos – como as políticas voltadas à Agricultura Familiar (acesso a crédito, extensão rural, reforma agrária), à Economia Solidária, à Habitação, à Mobilidade Urbana.

Já a geração de igualdades está relacionada à ideia de que a expansão da oferta de bens e serviços sociais, principalmente a escolarização e o acesso à saúde, são elementos centrais na promoção e geração de habilidades e capacidades em indivíduos e/ou grupo social. No entanto, apenas isso não é suficiente para garantir a geração de igualdade, sendo necessário também garantir através das políticas públicas, o exercício dessas capacidades, mediante as políticas de inclusão produtiva de diversos tipos e padrões, seja no meio rural ou nas cidades. Esses são elementos primordiais para promoção social, pois permitem a ampliação de oportunidades e a obtenção de melhores resultados pessoais e coletivos. Este pressuposto só vai ser atingido se, em seu processo de universalização, conseguir atingir as populações mais pobres.

Além disso, são desenvolvidas uma série de políticas de corte mais *transversais*, que podem ter caráter tanto de proteção como de promoção social, como são as ações voltadas para a igualdade de gênero e para a igualdade racial, assim como aquelas destinadas especificamente às etapas do ciclo de vida, como são as políticas voltadas para as crianças, adolescentes, juventudes e idosos. Além daquelas voltadas as Pessoas com deficiência, LGBT e populações de rua.

2. GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E APARATO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA SOCIAL

Para cumprir os objetivos enunciados inicialmente na Constituição foram sendo implementadas e recriadas ao longo dos anos uma série de políticas, que atualmente têm a aparência apresentada no esquema anterior. Essas políticas se manifestam de forma concreta seja no aparato técnico/burocrático que foi preciso criar, seja no tamanho dos recursos financeiros, humanos, e tecnológicos aportados para dar conta dos benefícios sociais requeridos pela sociedade, de acordo com o seu avanço econômico, democrático e social.

No que diz respeito aos aparatos técnicos/burocráticos que estruturam e organizam a prestação dos bens e serviços pelo Estado, assim como procedem às transferências de renda, o grande desafio é a capacidade técnico/política envolvida em cada setor da política social para a montagem de sistemas públicos de prestação de bens e serviços sociais. É importante salientar que nas políticas que mais avançaram as institucionalidades construídas buscaram estruturar-se como sistemas nacionalmente organizados, podendo assumir a forma de sistemas únicos ou então federativos. É importante salientar que a institucionalidade brasileira permite a atuação de entidades privadas, lucrativas ou não, na oferta de bens e serviços de caráter social.

No campo da *proteção social* a previdência social é a política mais antiga, e nos seus mais de 80 anos de estruturação no país, há muito que se constitui num *sistema*, que conta com recursos expressivos e estáveis ao longo do tempo, com critérios de acesso explícitos, e uma institucionalidade organizacional e jurídica que viabiliza sua implementação. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é uma política de gestão centralizada, a cargo do governo federal, ainda que os órgãos públicos envolvidas tenham capilaridade regional. Por exemplo, o sistema conta atualmente com número expressivo de agências de prestação de serviços previdenciários espalhadas em todo o país.

A legislação brasileira também permite a operação de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados para os servidores públicos. Existe a possibilidade de configuração de regimes de previdência para servidores, nas três esferas de governo, com regras diferenciadas das vigentes para o RGPS. União, os detalhes das regras previdenciárias para o servidor variam de acordo com o poder ao qual está vinculado o servidor – Executivo, Judiciário ou Legislativo – e também se ele é civil ou militar. Nos 27 estados e em cerca de 1.900 municípios, vigoram Regimes Próprios de Previdência Social. Além disso, existe ainda a questão da Previdência Complementar, que atinge milhões de pessoas que, vinculadas ou não ao RGPS ou ao RPPS, contribuem para os fundos privados de previdência.

Na área da saúde, que compõe a seguridade social, ocorreram significativas mudanças, no escopo da proteção oferecida, ao longo dos últimos anos e, também se constitui num sistema. Nesta área, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), promoveu a unificação dos serviços públicos da área, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: união, estados e municípios. Após iniciar-se com uma

vocação fortemente municipalizante nos anos 90, o processo de descentralização das políticas de saúde adquiriu nos últimos anos maior ênfase na organização regional das redes de serviços, buscando a melhoria das condições de acesso e de integralidade. Além disso, prevê a integralidade das suas ações e a participação social na sua gestão, através da interação direta com representantes dos seus usuários no planejamento, acompanhamento e avaliação dos serviços.

A Assistência Social é parte integrante da Seguridade Social, sendo responsável por garantir alguns direitos e o acesso das populações necessitadas a uma série de serviços e às transferências tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e ao Programa Bolsa Família (PBF).

Entretanto, no campo da prestação de serviços a assistência ainda está em processo de consolidação e sendo a implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), uma tentativa de enfrentamento de problemas crônicos como o subfinanciamento e a necessidade de maior regulação e produção estatal, para que a ampliação da cobertura se estenda ao campo da prestação de serviços. Nesse sistema, a assistência social passa a contar com equipamentos públicos responsáveis por prestarem serviços diretamente à população – os Centros de Referência em Assistência Social (Cras) e Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) –, bem como por se articularem e atuarem como coordenadores da rede de serviços públicos e privados desta natureza no território sob sua competência. Diferentemente do BPC, executado de modo centralizado, os serviços assistenciais são de responsabilidade municipal. Mas, em paralelo às instituições governamentais, parcela importante dos serviços são ofertados por entidades privadas das mais diferentes origens, naturezas e tamanhos. Certamente a forte presença de instituições privadas filantrópicas no setor constitui um desafio para uma maior coordenação e sinergia nas prestação de serviços assistenciais.

Coordenado pelo Governo Federal o Programa Bolsa Família conta com a participação efetiva das três esferas de governo em um modelo de gestão compartilhada, onde os municípios afirmam-se como responsáveis pelo processo de cadastramento dos beneficiários e acompanhamento das condicionalidades, entre outras atribuições. Além disso, vários estados e municípios possuem os seus próprios programas de transferência de renda e combate à pobreza: nesses casos, torna-se necessário um processo de pactuação que permita a integração entre os programas locais e o federal. Apesar dos desafios de coordenação e dos riscos de fragmentação, o esforço de gestão

descentralizada vem-se traduzindo em efetivos ganhos em relação à implantação e gestão do programa.

No campo da *promoção social*, as políticas típicas de Trabalho e Renda no Brasil, restringiram-se, durante muitos anos, aos seguros previdenciários, que alcançavam os trabalhadores com carteira assinada e servidores públicos, contribuintes do sistema. No que se refira às políticas típicas de um Sistema Público de Emprego (SPE) ao estilo europeu, somente nos anos 80 foram implementadas algumas políticas, tais como o Sistema Nacional de Emprego (Sine), com as atribuições de intermediação e qualificação profissional. Esta rede se ampliou com a criação do Seguro-Desemprego, para trabalhadores formais de empresas privadas. A partir dos anos 90, com a existência de fontes de financiamento pré-estabelecidas, o Estado brasileiro amplia a estratégia e passa a adotar também as chamadas "políticas ativas de mercado de trabalho", destinadas à geração de novas oportunidades de trabalho e renda. Com isso a área de Trabalho, mesmo ainda distante, pode ser vista como sendo organizada em torno da ideia de um SPE, com os eixos: intermediação de mão de obra – representada pelo Sine; qualificação profissional; capitalização de pequenos negócios urbanos e rurais, destinados a trabalhadores por conta-própria e o Seguro-Desemprego.

No que refere à organização e gestão dos programas do SPE, as diretrizes variam para cada componente da política. Na Intermediação de Emprego, os Sines estaduais ganharam algum fôlego com uma típica política de gestão descentralizada com aportes financeiros mediante prescrições definidas centralmente. O componente Qualificação Profissional é bastante descentralizado; no caso do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, a política é claramente centralizada, com sua regulamentação e financiamento de responsabilidade federal, ainda que a fase da habilitação seja partilhada com os Sines estaduais. O aparente paralelismo entre as ações descentralizadas permite considerar que esta área ainda carece de uma regulamentação mais sólida, à semelhança das Leis Orgânicas da Saúde e da Assistência Social.

A área de educação é um dos principais componentes da ideia de promoção social e um dos setores onde primeiro se instituiu um aparato profissional para a oferta de bens e serviços como objeto de política pública. Conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. Tem um grande aparato físico e humano envolvido e faz-se acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos

meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

A trajetória da organização e gestão do sistema educacional também é muito particular, pois se constitui como um sistema federativo composto de três subsistemas: federal, estadual e municipal, cada um com responsabilidades diferentes e que teoricamente deveriam cooperar. A gestão do sistema é atualmente descentralizada com grande importância dada ao governo federal. A rede municipal é absolutamente hegemônica na educação infantil; no ensino fundamental, as redes municipais lideram a oferta, mas as redes estaduais ainda respondem por mais de um terço das vagas – sendo de fato maiores do as redes municipais em algumas localidades. As redes estaduais se direcionaram cada vez mais para o ensino médio, e o ensino superior está a cargo fundamentalmente do governo federal e de alguns estados da federação. Mas mesmo não sendo responsável pela oferta direta de vagas na educação básica, a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração de um federalismo mais cooperativo que é fundamental para uma política tão descentralizada quanto a Educação e que no caso brasileiro tem deixado muito a desejar.

As demais políticas são voltadas à promoção social, ações e programas. A área de Habitação e Saneamento atualmente vem fortalecendo seu aparato institucional, com a criação de um ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento das ações como a Caixa Econômica federal, além de ter programa de grande prioridade que está em implantação. Já área do desenvolvimento agrário, apesar de não se constituir em sistema, desenvolveu um esquema de gestão e organização da política voltada para seu público-alvo, que foi intitulado Territórios da Cidadania, mas que teve muitas dificuldades de implementação.

A ação privada na organização da oferta de bens e serviços sociais

No caso brasileiro, sempre foi permitida a participação das forças de mercado na prestação de bens e serviços sociais. Essa participação vai ser maior ou menor dependendo das condições de mercado e da oferta pública em quantidade e qualidade desejada pela população. Em relação aos projetos de incorporação da iniciativa privada empresarial, verificam-se desempenhos variados, dependendo das políticas sociais envolvidas.

Estas configurações exigem que o Estado atue na regulação desses setores, para proteger o público usuário, garantir a estabilidade e manutenção dos serviços, e cuidar

para que a coexistência dos setores público, filantrópico e empresarial em áreas sociais não seja caótico ou entrópico. Estes objetivos não vêm sendo alcançados adequadamente nos últimos tempos. O setor privado prestador de serviços sociais assumiu, certamente, um tamanho muito maior e muito mais complexo do que se poderia prever no momento em que a Constituição de 88 manteve a área social disponível à atuação privada lucrativa e não lucrativa.

Na área de Proteção Social, o exemplo mais típico de grande participação do setor privado ocorre na área de Saúde, onde atualmente se chegou ao ponto de já não ser possível traçar uma política nacional para a área sem considerar, detidamente, as interações com o setor privado – viciosas ou virtuosas. Ademais, por paradoxal que pareça, o setor privado de atenção à saúde conta com importantes aportes de recursos públicos, de forma direta ou indireta, o que fortalece ainda mais esse mercado: mediante renúncia fiscal, faculta-se às pessoas físicas a dedução de seus gastos com assistência médica e odontológica, para fins de aferição do Imposto de Renda; renúncia similar no IRPJ é oferecida às empresas quando estas prestam assistência médica e odontológica a seus empregados e familiares ou, o que é mais comum, participam dos custos dos planos de saúde de seus empregados; finalmente, o próprio poder público, como patrão, mantém centros de atendimento médico específicos para seus servidores – como por exemplo os ambulatórios existentes no interior de alguns órgãos públicos – além de subsidiar a contratação de planos e seguros-saúde para seus servidores.

No caso da Previdência, ressalte-se a importância dos fundos de Previdência Privada, tanto pelo volume dos recursos e ativos que detêm, quanto pelo protagonismo que assumem no mercado acionário e na participação na administração das maiores empresas do país. Na área da Assistência verifica-se que a ainda restrita provisão estatal de serviços impõe à área um relacionamento tenso com as instituições privadas filantrópicas, cujo encaminhamento é um dos maiores desafios que se colocam à consolidação do Suas.

Na promoção social também o setor privado é forte participante, como pode ser constatado para a área de Educação, principalmente a parte relativa ao ensino superior, que é em sua maioria oferecida pelo setor privado lucrativo. Neste caso, um dos maiores sucessos dos últimos tempos – o Programa Universidade para Todos (Prouni) – nasce justamente de alterações na abordagem regulatória e tributária do Estado frente às instituições privadas de ensino superior.

Na área de Trabalho e Renda, a atuação do setor privado lucrativo e não lucrativo, em funções típicas de SPE, não deve ser menosprezada. Recursos tributários são repassados a uma abrangente e consolidada estrutura de qualificação profissional privada – o conhecido "Sistema S";³ outras instituições lucrativas e não lucrativas se apresentam na prestação de serviços de qualificação profissional e geração de emprego e renda e, nos segmentos mais estruturados e dinâmicos do mercado de trabalho, há ainda espaço para a atuação de empresas privadas de intermediação e recolocação profissional.

3. ABRANGÊNCIA DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA

A abrangência da política social brasileira, em 2014, chama a atenção para o conjunto dos mais diferentes tipos de benefícios ofertados diariamente a milhões de cidadãos cobertos pelas ações e programas implementados pelas diversas políticas públicas da área. Tais políticas operam principalmente de modo estável e sustentado no tempo, com regras e instituições estabelecidas, mas podem às vezes se apresentar fragmentadas. Parte dos benefícios têm estatuto de direitos e exigem capacidade instalada, com aplicação diária de recursos materiais, humanos e financeiros na sua produção e provisão, ainda que nem sempre no volume e na qualidade desejados.

Essas políticas circunscrevem-se no interior de organismos estatais que estão preparados para efetuar uma série de ações e programas de três tipos básicos: (i) garantia de renda; (ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais; e a (iii) regulação. As duas primeiras ocorrem principalmente mediante gastos públicos pelo aparato do Estado, e a última envolve poucos gastos e mais recursos de poder para regular o comportamento dos agentes econômicos. Estes tipos estão detalhados na Tabela 1, a seguir.

-

³ O "Sistema S" é composto das seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte (Senat); e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

TABELA 1 – TIPOS BÁSICOS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL BRASIL 2002-2014

TIPOS BÁSICOS	TRANSFERÊNCIAS, BENS E SERVIÇOS	2002(1)	2014(1)		
GARANTIA DE	ASSISTÊNCIA SOCIAL				
RENDA	Famílias beneficiárias do Bolsa Família ²	3,6 milhões (2003)	14,0 milhões		
	Beneficiários do BPC e RMV ³	2,3 milhões	4,3 milhões		
	PREVIDÊNCIA				
	Beneficiários do Regime Geral Previdência Social ⁴	18,9 milhões	27,8 milhões		
	Beneficiários do Regime Próprio de Previdência Social	nd	4,3 milhões		
	TRABALHO E RENDA				
	Beneficiários do Seguro-Desemprego	4,8 milhões	8,9 milhões (2013)		
	Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,3 milhões (2013)		
			, , ,		
GARANTIA DE	SAÚDE				
OFERTA DE	Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões (2013)		
BENS E	Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões (2013)		
SERVIÇOS	Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões (2013)		
	Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões		
	Internações de Urgência ⁵	10,6 milhões	8,5 milhões		
	EDUCAÇÃO ⁶		-,-		
	Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,5 milhões		
	Matrículas no Ensino Fundamental Regular ⁷	33,3 milhões	24 milhões		
	Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral ⁸	1,3 milhão (2010)	4.4 milhões		
	Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,2 milhões		
	Alimentação Escolar – Alunos Beneficiados	36,9 milhões	42,2 milhões		
	Livros Didáticos Adquiridos	96 milhões (2005)	135,5 milhões		
	Caminho da Escola – Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	4.078		
	Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio ⁹	279.143	1,7 milhão		
	Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	2,4 milhões (2013)		
	Fies – Contratos Firmados	65.921	732.348		
	Prouni – Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	223.493		
	DESENVOLVIMENTO URBANO	33.012 (2003)	223.133		
	Moradias do Minha Casa Minha Vida ¹⁰		2,0 milhões		
	DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		2,0 111111063		
	Contratos pelo Pronaf	0,9 milhão	1,5 milhão (2014-2015)		
Fonte: MEC MS	MDS, MPS, MCidades, MDA, MTE.	0,5 11111100	1,5 11111100 (2014 2015)		
	los de 2002 ou 2014 não estavam disponíveis, utilizou-se o dado	do ano indicado entre pa	rênteses.		
2. Em 2002, exist	iam outros programas de transferência de renda (Bolsa Escola, I o pela Medida Provisória nº 132/2003.				
	restação Continuada – BPC, e da Renda Mensal Vitalícia – RMV.				
	tidos em dezembro de cada ano, no âmbito do Regime Geral de F				
especial a da atei	internações de urgência deve-se a uma mudança de modelo assi. 1ção básica, ganha maior importância e resolubilidade.				
Escolar – Pnae; P	e matrícula citados referem-se à rede pública. Programas da educ Programa Nacional do Livro Didático – PNLD; Programa Nacional o Estudantil – Fies; e Programa Universidade para Todos – Prou	l de Apoio ao Transporte			
7. A redução de n	natrículas deve-se à melhoria do fluxo escolar e à diminuição da dança na base da pirâmide etária brasileira).		adolescentes no período		
	as são um subgrupo das Matrículas no Ensino Fundamental Regu	ular.			
	as modalidades integrada, concomitante e subsequente.				
10. O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV só foi instituído em 2009 pela Lei nº 11.977/2009.					

As políticas de *garantia de renda* ocorrem principalmente na modalidade transferências monetárias, das quais as mais comuns são as aposentadorias, pensões, Seguro-Desemprego, auxílio monetário à família – consistem de transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar no mercado segundo suas preferências sem restrições ou determinações políticas. Algumas transferências, contudo, como no caso do Programa

Bolsa Família (PBF) não são transferências incondicionadas, uma vez que os indivíduos necessitam cumprir certos requisitos para se beneficiarem de alguns programas. Existem também ações de Garantia de Renda não monetárias, que buscam ofertar condições aos indivíduos e grupos para que eles possam gerar sua própria renda, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os números dos beneficiários envolvidos neste tipo de política são bastante expressivos, como pode ser constado de forma bem resumida na Tabela 1. Por exemplo: no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) são distribuídos mensalmente cerca de 27,4 milhões de benefícios e no Regime Público de Previdência Social (RPPS) são distribuídos cerca de 4,3 milhões de benefícios, ou seja, somente esses dois regimes distribuem cerca de 31,7 milhões de benefícios, sendo grande parte deles bem superiores ao Salário Mínimo (SM), e absorvem 11,5% do PIB. Além disso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social atende a 4,3 milhões de pessoas, sendo 2,3 milhões de pessoas com deficiências e 2,0 milhão de idosos. A transferência direta de renda associada à política de assistência social, ainda inclui o Programa Bolsa Família (PBF) que é voltado a famílias em situação de grande vulnerabilidade. A relevância desse programa advém especialmente da extensão da população alcançada, de mais de 14 milhões de famílias, com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que esse programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas.

Essas políticas ampliaram de forma expressiva a importância relativa das transferências monetárias na composição da renda das famílias. Dados do Ipea (2010f) apresentados no Gráfico 1 mostram que as transferências provenientes das políticas de garantia de renda aumentaram sua importância relativa, de 9,5% em 1988, para 19,1% em 2010, graças à entrada em vigor dos novos dispositivos constitucionais, e ao grande impacto da política de recuperação do salário mínimo,⁴ bem como ao importante aumento da cobertura de programas de transferência de renda focalizados, como o PBF e outros análogos, implementados pelas esferas subnacionais de governo.

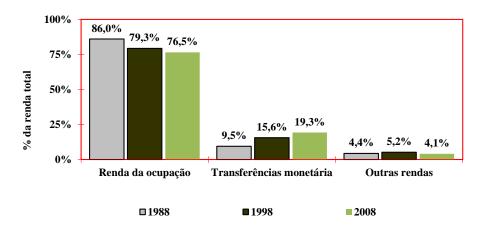
Nesse sentido, embora as rendas do trabalho continuem majoritárias e sejam a maior fonte de renda das famílias brasileiras, o sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira, ao ocupar espaço maior, permitiu compensar as perdas de rendimento observadas nos anos 1980 e 1990, recompondo a renda familiar. Essa expansão da importância das transferências como parcela da renda das famílias reflete também uma

_

⁴ Ao qual estão vinculados o piso dos benefícios previdenciários e o benefício assistencial do BPC e uma parte do Seguro-Desemprego.

expansão importante no percentual de domicílios/famílias alcançadas por essas políticas sociais.

GRÁFICO 1 – COMPOSIÇÃO DOS RENDIMENTOS FAMILIARES BRASIL 1988, 1998 E 2008



Fonte: Ipea (2010f)

Além deste vetor da política social, outro tipo de política social importante é o da *Garantia da oferta de bens e serviços sociais* que pode dar-se de duas formas: (i) Produção: implica a participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços (exemplo: educação pública, saúde); (ii) Provisão de bens e serviços: implica o Estado destinar os recursos financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade.⁵

Neste tipo de ação da política social, ganha relevância a política de educação mediante a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos. Pode-se dizer que o número de matrículas ampliou-se em todos os níveis educacionais. Para tanto, conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil, e as matrículas na educação básica se aproximam de 40 milhões. No ensino superior público as matrículas cresceram bastante, chegando a 2,4 milhões. O aparato

_

⁵ A provisão pública não requer necessariamente produção pública – por exemplo, o governo pode garantir, por meio do financiamento público, o atendimento a um paciente que necessite de uma cirurgia que só pode ser realizada em hospital particular, essa separação requer, contudo, adequada regulação e fiscalização da produção privada, para que esta não se afaste das metas fixadas pelas autoridades públicas.

físico e humano que presta esses serviços faz-se acompanhar de uma ampla distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Na área da política de saúde, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), promoveu a unificação dos serviços públicos da área, assim como a universalização do acesso a eles. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: união, estados e municípios. A prioridade à Atenção Básica, incorporou às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do programa Saúde da Família – principal instrumento da política de Atenção Básica – a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Em termos de benefícios oferecidos observase que o SUS realiza, em média, 3,7 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 1,2 bilhões de atendimentos da atenção básica e 10,7 milhões de internações. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído para ampliar o acesso a remédios e tratamentos.

Outras políticas importantes neste tipo são aquelas voltadas a Habitação e Saneamento que atualmente vêm fortalecendo seu aparato institucional, com a criação de um ministério que tem a responsabilidade de tocar as ações e programas e um agente de financiamento das ações como a Caixa Econômica federal, além de ter programa de grande prioridade que está em implantação. O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) já propiciou moradia para cerca de 2 milhões de pessoas.

Por último, tem-se a *Regulação* que se baseia na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos privados e públicos – um exemplo de mecanismo regulador é o controle de qualidade sobre a produção e a comercialização de medicamentos, alimentos, etc. As políticas de regulação estão ganhando importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas ainda constituem-se práticas recentes; por isso, os gastos desse tipo de ação referem-se apenas à manutenção das atividades do órgão regulador.

Neste âmbito, ressalta a política de Salário Mínimo (SMque tem influência sobre o mercado de trabalho e é um elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários (pensões e aposentadorias) e da assistência social e do Seguro-

Desemprego. O SM surge no Brasil em princípios dos anos 30, mediante uma legislação que regula sua instituição. Mas foi em 1940, que se fixaram os valores monetários e o salário mínimo que entrou em vigor a partir desse mesmo ano. Outro grande momento de reafirmação institucional se produziu com a Constituição de 1988, cujo Art. 7º estabeleceu os direitos dos trabalhadores brasileiros. Ademais, a legislação atual prevê a possibilidade de as Unidades Federadas (UF) fixarem o SM. Está em vigor a partir de 2011 uma política de valorização do SM, a regra de ajuste estabelecida segue o seguinte procedimento: se considera a inflação do período e mais o crescimento do PIB de dois anos atrás. Os níveis regionais têm uma periodicidade definida pelas UFs.

A influência do SM para a população brasileira pode ser vista na Tabela 2. Os resultados para 2013 mostram, no que diz respeito às políticas do Estado, uma influência direta de 25,8 milhões de pessoas que recebem benefícios sociais com base no SM, todos os meses. Considerando que cada beneficiário é responsável por um determinado número de pessoas que fazem parte de sua família, esse valor sobe para 79,5 milhões de pessoas, o que corresponde a um grau de influência em 39% da população brasileira. Os gastos com esses benefícios conjuntamente correspondem a 4,5% do PIB brasileiro.

TABELA 2 – POPULAÇÃO AFETADA PELA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO BRASIL 1995 e 2013

Discrimir	ıação	Benefícios	Ano	Pessoas (milhões)	Família (pessoas)	População (milhões)	% da população
Estado	Total		1995	14,3		51,8	34%
			2013	25,8		79,5	39%
	Política	Previdência e	1995	9,3	3,2	29,8	20%
	Social	Assistência Social (1)	2013	17,7	2,8	49,6	25%
		Seguro-	1995	4,7	4,4	20,7	14%
		Desemprego (2)	2013	7,4	3,7	27,4	14%
	Emprego	Público (3)	1995	0,3	4,4	1,3	1%
		_	2013	0,7	3,7	2,6	1%
Mercado de	Regulaçã	ío Direta (4)	1995	6,8	4,4	29,9	20%
Trabalho		_	2013	8,9	3,7	32,9	16%
Total			1995	21,1		81,7	54%
		_	2013	34,7		112,5	56%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD); Ministério do Trabalho e Emprego (Secretaria de políticas públicas de emprego); e Ministério da Previdência Social (AEPS: infologo. Base de dados históricos da previdência social).

⁽¹⁾ Número de Beneficiários (RGPS e RPPS) que recebem 1 Salário Mínimo (SM).

⁽²⁾ Trabalhador Formal: total de segurados com benefício que variam entre 1 a 3 Salário Mínimo (SM).

⁽³⁾ Funcionário público e militar que recebem 1 Salário Mínimo (SM).

⁽⁴⁾ Empregados; trabalhador doméstico; Conta Própria e Empregador que recebem 1 Salário Mínimo (SM).

Os dados da Tabela 2, também mostram uma influência crescente da regulação direta do SM no mercado de trabalho, impactando diretamente no emprego de 8,9 milhões de pessoas em 2013, o que representa cerca de 10% da PEA ocupada. Também considerando que cada beneficiário é responsável por um conjunto de pessoas, tem-se um grau de influência em 16% da população brasileira.

Em conjunto observa-se que a regulação do SM impactou mais pessoas, pois o número de pessoas influenciadas diretamente sobe de 21,1 milhões, em 1995, para 34,7 milhões em 2013. Mesmo assim, a importância relativa se manteve constante no período, girando em torno de 55% da população brasileira. É importante salientar que a ampliação da influência se deu principalmente devido à ação do Estado, subindo de 14,3 milhões, em 1995, para 25,8 milhões, em 2013.

4. GASTO E FINANCIAMENTO DO GOVERNO COM A POLÍTICA SOCIAL

A extensão e manutenção do conjunto de benefícios sociais mencionados exigiram, de modo análogo, a mobilização de recursos financeiros compatíveis para efetuar os gastos necessários ao seu provimento.

Por isso, tem se observado que o patamar do Gasto Público Social (GPS)⁶ no Brasil vem sendo significativamente alterado desde o final dos anos 1980. Sobretudo a partir do efetivo início da implementação das políticas previstas pela Constituição Federal de 1988 – SUS, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Previdência Rural entre outras –, os gastos sociais passam a aumentar de maneira sustentada.

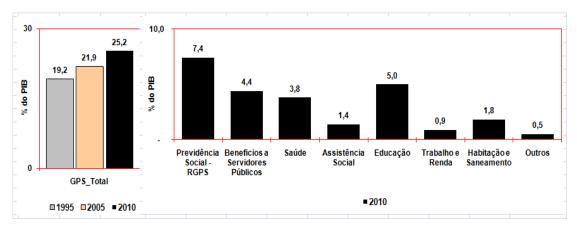
Refletindo tal tendência, os dados apresentados no Gráfico 2 apontam uma tendência de crescimento do GPS, de 6,0 pontos percentuais do PIB entre os anos de 1995 e 2010.

Tomando-se o volume de recursos, observa-se também que o núcleo da política social, em 2010, está localizado nas políticas de Previdência Social Geral, Benefícios a Servidores Públicos, Saúde, Assistência Social, Educação e Habitação e Saneamento. Juntas, essas áreas absorvem algo em torno de 95,0% do gasto no período de 1995 a 2010.

_

⁶ O Gasto Público Social (GPS) compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de demandas sociais o qual corresponde ao custo de bens e serviços - inclusive bens de capital - e transferências, sem deduzir o valor de recuperação - depreciação e amortização dos investimentos em estoque ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos.

GRÁFICO 2 – GASTO PÚBLICO SOCIAL E ÁREAS DE ATUAÇÃO (EM % DO PIB) BRASIL 1995, 2005 E 2010

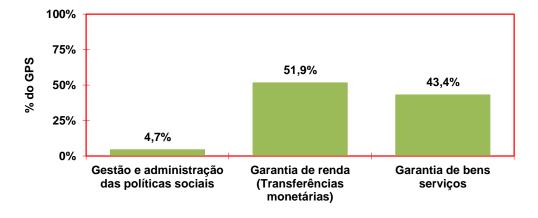


Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) do MPOG.

Já os gastos vistos pela ótica dos tipos de intervenção das políticas sociais (transferências monetárias e bens e serviços) e uma estimativa dos gastos efetuados com a gestão e administração do sistema, tomando como base os gastos federais, que é apresentado no Gráfico 3, a seguir, mostra que o sistema de garantia de renda (transferências monetárias) absorve parcela expressiva dos recursos 51,9% do gasto social (13,1% do PIB). A oferta de bens e serviços ficou com 43,4% (10,9% do PIB) e a gestão e administração do sistema absorveram 4,7% (1,2% do PIB) dos gastos.

GRÁFICO 3 – GASTOS DO GOVERNO SEGUNDO TIPOS DE POLÍTICAS E GESTÃO ADMINISTRATIVA

(EM % DO GASTO SOCIAL FEDERAL TOTAL) BRASIL 2008

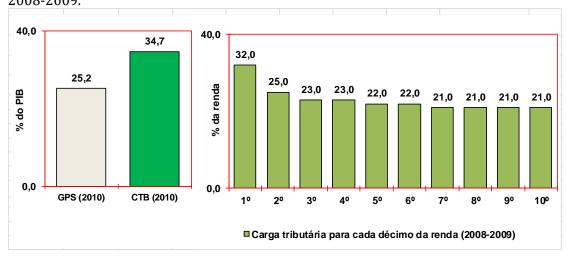


Fonte: Castro (2008) e Sistema Integrado de dados Orçamentários (Sidor) do MPOG.

Quanto à estrutura de financiamento das políticas sociais no Brasil é importante referir que ela foi alterada, a partir da Constituição de 1988, rumo a promover certo incremento de recursos apoiado na diversificação de bases tributárias. Isto, aliado a vinculações sociais específicas, estabeleceria melhores condições materiais para a efetivação dos direitos inscritos na ideia de seguridade e na prática da universalização. Existe, de fato, certa diversidade de fontes de recursos para a área social, bem como uma grande primazia das contribuições sociais na composição final do orçamento social, principalmente no governo federal. Além disso, existe grande diferenciação na forma de financiamento de cada área específica, por exemplo, previdência, trabalho e habitação são principalmente financiados por contribuições, já educação e saúde contam mais com recursos de impostos. O Gráfico 4, a seguir, permite uma rápida visualização da dimensão do GPS, em 2010, em contraste com a Carga Tributária Bruta (CTB), no mesmo ano – GPS corresponde a cerca de 73% da CTB.

GRÁFICO 4 – GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS) E CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA (CTB) POR CADA DÉCIMO DE RENDA

BRASIL 2008-2009.



Fonte: Castro (2012) e Silveira et alli (2011).

No sistema atual de financiamento da política social duas questões que constitui grave desafio ao avanço da situação social brasileira são importantes mencionar: as dificuldades impostas pelo anacronismo do atual pacto federativo; e à regressividade da carga tributária brasileira, que pode ser comprovada no gráfico anterior.

No caso brasileiro, o sistema tributário se mostra regressivo, tendo efeitos prejudiciais sobre a distribuição de renda. Os dados apresentados no Gráfico 4 acima constataram que a carga tributária é mais pesada para os décimos de menor renda (32% para o 1º décimo da renda), e mais leve para os decis de maior renda (21% para o último décimo da renda), o que é explicado pelo enorme desequilíbrio entre o volume arrecadado por meio de tributos diretos (renda e patrimônio) – que tendem a ser progressivos; *vis-à-vis* o que se arrecada por meio de tributos indiretos (consumo e circulação de mercadorias) – que tendem a ser regressivos. Mesmo com o ônus do tributos diretos crescendo à medida que a renda se eleva, seu efeito final não é suficiente para contrabalançar o forte impacto dos tributos indiretos sobre a renda das famílias mais pobres.

Portanto, o sistema tributário, tal como configurado no Brasil, constitui um sério limitador à capacidade das políticas sociais em alterar a realidade social brasileira. Afinal, mesmo que as políticas sociais protejam os cidadãos mais vulneráveis, seus efeitos redistributivos serão parcialmente comprometidos pelo fato de que os beneficiários das políticas sociais são, em certa medida, também seus principais financiadores. Visto sob esse prisma, a dicotomia entre "contribuintes e não contribuintes" perde muito do seu significado, pois todos são contribuintes, pois mesmo os mais pobres sustentam a arrecadação tributárias devido à tributação indireta.

5. POLÍTICA SOCIAL E ECONOMIA: CONEXÕES

A política social na busca de cumprir seus objetivos: (i) solidariedade social, em grande parte resultante dos esquemas de transferência de renda da previdência e da assistência social; (ii) ampliação das capacidades resultante da educação e das demais políticas sociais; e (iii) distribuição de renda e combate a pobreza, tem influência direta na economia, tanto em seus aspectos relativos à demanda quanto à oferta. Dependendo do tamanho da cobertura e da qualidade dos bens e serviços ofertados tornar-se elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade (crescimento econômico) e, também, para a qualidade dessa expansão (aumento da produtividade)7.

Neste enfoque a demanda agregada (consumo, gastos do governo, investimentos e exportações liquidas) cumpre um papel proeminente para explicar o processo de crescimento. Na determinação da demanda o padrão de atuação do governo é um

⁷ Esse tipo de enfoque segue Kalecki (1954), Kalecki (1974), Thirlwall (1975) e Tavares (1998a). Mais recentemente, na mesma perspectiva, o Ipea (2010e) e os trabalhos de Amitrano (2011) e Bruno et. al. (2009) são interessantes por buscarem uma abordagem específica ao estudo do crescimento econômico de médio e longo prazo que leva em conta elementos de demanda, de oferta e fatores institucionais, bem como a interação entre eles.

elemento importante e, quanto maior o compromisso social do governo maior vai ser a importância dos gastos sociais. Ou seja, à demanda agregada é afetada diretamente quando o gasto com as transferências de renda e com a prestação de bens e serviços permitem a manutenção/alteração da distribuição pessoal e funcional da renda⁸, com consequências para o respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos. Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade para alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada, com capacidade para criar um amplo mercado interno de consumo⁹. Em contrapartida, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para sua implementação, trazem consigo a necessidade do aumento dos gastos na contratação de pessoal, na construção e manutenção de escolas, hospitais, postos de saúde, etc.

De acordo com o modelo de Kalecki algumas restrições são importantes a serem consideradas, uma vez que a melhor distribuição da renda e o aumento da demanda de bens dos trabalhadores elevariam a demanda agregada para um patamar superior e, isso apenas significaria crescimento sustentável se houvesse capacidade de oferta desses mesmos bens. Ou seja, esse mecanismo funciona se houver capacidade ociosa para atendimento, caso a economia esteja em pleno emprego, esse crescimento da demanda acarretará pressões inflacionárias, sem que ocorra crescimento da economia. O resultado é que o processo de distribuição será anulado, pois a inflação corroeria o salário real do trabalhador. Uma saída seria uma maior demanda por produtos estrangeiros necessários a cobrir a demanda, o que acarretara um aumento das importações, logicamente para países em desenvolvimento que tradicionalmente tem escassez de divisas essa pressão pode levar a aprofundamento dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, que teria sérias repercussões negativas para o país e seu processo de crescimento.

Pelo lado da oferta agregada, argumenta-se que a política social, principalmente em seu objetivo de ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva da população, é também, um elemento importante para o progresso técnico e auxiliar no aumento da

-

⁸ De acordo com Cepal (2000), "El gasto público social es el principal instrumento a través del cual el Estado influye sobre la distribución del ingreso..(...) dicho impacto dependerá de la magnitud del gasto social, su distribución y financiamiento, así como de la eficiencia en el uso de los recursos correspondientes".

⁹ "A hipótese de que os recebimentos de renda de cidadania transformam-se em gasto em bens de consumo popular, equipara a assertiva 'os trabalhadores gastam o que ganham', numa outra equivalente: 'os pobres gastam o que ganham'. Esta tese nos leva, admitindo o princípio da demanda efetiva (sentido de determinação da renda e produto pelas variáveis de gasto macroeconômico), a atribuir sentido causal ao gasto social. A causalidade aqui tem a ver com as variações de curto prazo do gasto social, co-determinando[sic] a renda dos familiares pobres e sustentando a produção e o consumo popular de bens-salários" (DELGADO e THEODORO, 2005).

produtividade do trabalho, fatores relevantes para o crescimento econômico, além de facilitar a elevação dos salários e a queda da pobreza. Ademais, também pode significar melhor distribuição de renda com queda da desigualdade, a depender, no caso, do que tenha resultado em termos de ampliação da renda do fator trabalho¹⁰.

Esse é o processo previsto no plano teórico, mas que tem que ser coadunado com o mundo real observando o estágio de cada país, que depende das trajetórias históricas, pois cada sociedade dependendo das lutas políticas vai incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade pela produção, provisão e regulação de sua defesa e promoção. Tais processos constituem, em cada país, processos diferenciados com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção.

6. POLÍTICA SOCIAL, DISTRIBUIÇÃO DA RENDA E CRESCIMENTO ECONÔMICO

Para cumprir o objetivo deste trabalho pretende-se a seguir apresentar as conexões e resultantes entre a política social descrita anteriormente e a economia brasileira, tendo como preocupação dois efeitos fundamentais a distribuição da renda e o crescimento econômico e suas inter-relações.

Como já foi apresentando na figura anterior a ação do governo nas políticas sociais mediante seus gastos e na regulação do mercado, podem ser um dos elementos importante para efetuar a distribuição de renda (funcional e pessoal) e, como sugerido é um dos componentes importantes da demanda agregada, consequentemente pode ser um elemento importante para promover o crescimento econômico.

Por outro lado, a expectativa de que o crescimento seja o resultado obtido no circuito econômico, deve-se ao fato de que maiorias dos gastos sociais são relativos a transferências monetárias a pessoas/famílias dos estratos inferiores da renda, a compra de bens e serviços e a remuneração de servidores que para manter a si e suas famílias realizam seus gastos no mercado. Neste processo de realização dos gastos ocorre o

de melhorar a qualidade dos empregos e os níveis salariais" CEPAL (1992).

¹⁰ Nessa mesma perspectiva, a Cepal no começo da década de 1990 já expressava preocupação com o tema: "A fim de melhorar a produtividade nos setores atrasados, e como complemento às políticas agregadas, parece imprescindível empreender algumas ações específicas, entre elas programas de crédito, comercialização e assistência técnica, bem como um investimento maciço na formação e na qualificação. O esforço de modernização tecnólogica é crucial, não apenas pelas exigências da competitividade internacional, mas também pela necessidade

fortalecimento do circuito de multiplicação de renda, pois estes estratos tendem a consumir menos importados e poupar menos, o que implica em maior propensão a consumir, em geral, e principalmente mais produtos nacionais, em particular, o que propicia maiores vendas, mais produção e mais emprego gerado no país. Portanto, o gasto com às políticas sociais tem reflexo de caráter estritamente econômico, em dois sentidos: em termos de seu multiplicador para o crescimento do PIB e da renda das famílias.

6.1. Efeito distribuição de renda

No que diz respeito à distribuição da renda é importante salientar que a literatura da área – que se concentra mais na discussão da distribuição pessoal -, mostra que tanto as transferências monetárias quanto a oferta de bens e serviços, apesar de em grande parte serem universais, atingem mais fortemente as populações dos estratos mais baixo da renda. Nesta perspectiva, por exemplo, o efeito distribuição de renda dos gastos com as políticas sociais brasileiras foi tratado por Silveira et al. (2011), mediante a análise de cinco estágios da renda, desde o primeiro estágio denominado de renda original – que é constituído dos rendimentos de caráter privado – até o último estágio denominado de renda final, que reflete o impacto na renda de todas as transferências e bens e serviços sociais da política social e também dos tributos (diretos e indiretos).

As simulações efetuadas por Silveira et al. (2011) são apresentadas na Tabela 3, a seguir, e mostram claramente que os gastos com a política social têm importante papel distributivo, alterando principalmente a renda do segmento de menor renda (1º. Quinto), que inicialmente apropriam apenas 1,0% da renda, mas principalmente com os gastos sociais passam a obter 4,2% da renda, valor ainda bem distante de uma distribuição de renda igualitária. O segundo e terceiros quintos também tem ganhado, apesar de serem menos expressivos. Apesar de toda a importância que têm hoje os gastos sociais do governo, o Gráfico 5 (a) demonstra como a renda no Brasil apesar da queda na desigualdade ainda é muito desigual, 63,5% de toda a renda ainda é retida pelos 20% de maior renda.

TABELA 3 – DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DOMICILIAR MONETÁRIA PER CAPITA PARA OS DIFERENTES ESTÁGIOS DA RENDA, SEGUNDO QUINTOS DA RENDA. BRASIL

(2008-2009)

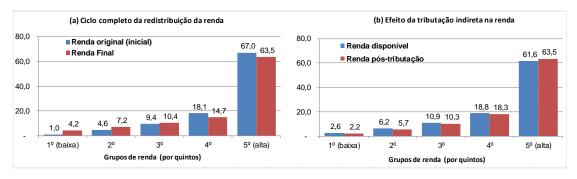
Estatísticas	Parcela da renda apropriada por cada quinto da renda (%)						
	Renda	Renda	Renda	Renda pós-	Renda		
	original ¹	inicial ²	disponível ³	tributação ⁴	final ⁵		
1° quinto	1,0	2,4	2,6	2,2	4,2		
2° quinto	4,6	5,9	6,2	5,7	7,2		
3° quinto	9,4	10,4	10,9	10,3	10,4		
4° quinto	18,1	18,3	18,8	18,3	14,7		
5° quinto	67,0	63,0	61,6	63,5	63,5		
Coeficiente de Gini (%)	64,3	59,1	57,6	59,8	50,0		
Média (R\$ janeiro 2009)	596,49	733,04	662,38	561,56	663,5		

Fonte: Silveira et. al (2011)

Nota:

Outro aspecto importante, também que pode ser constatado neste trabalho é que esses resultados poderiam ser bem melhores se os impostos indiretos fossem menos regressivos, observa-se no Gráfico 5 (b), que a renda pós-tributação diminui para os para a população dos quatro primeiros quintos, sendo acrescido para a do quinto de maior rendimento.

GRÁFICO 5 - DISTRIBUIÇÃO DE RENDA DOMICILIAR MONETÁRIA PER CAPITA POR DIFERENTES ESTAGIOS DA RENDA, SEGUNDO QUINTOS DA RENDA BRASIL (2008-2009)



Fonte: Silveira et. Al (2011)

A mudança entre a renda original e a final tem muito haver, com resultado, distributivo dos gastos do governo com as transferências monetárias e a oferta de bens e serviços de

⁽¹⁾ renda original auferida no trabalho, vendas, juros, aluguëis, doações, etc (anterior a intervenção estatal)

⁽²⁾ renda inicial é a renda original mais aposentadorias, pensões, auxílios, bolsas, seguro desemprego e outros

⁽³⁾renda disponível é a renda incial menos os impostos diretos

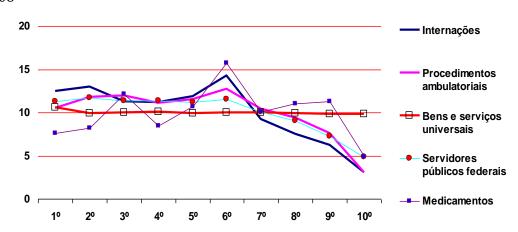
⁽⁴⁾renda pós-tributação é a renda disponível menos os impostos indiretos

⁽⁵⁾renda final é a renda pós-tributação mais os gastos com educação e saúde

saúde e educação. O Gráfico 6, a seguir, mostra o caso da saúde, onde o que se observa é que grande parte dos tipos de gastos se distribuem homogeneamente até o 7° décimo (entre 10% a 15%) e que partir deste décimo começa a cair, reduzindo bem no último décimo. Como era de se esperar os bens e serviços universais se distribuem de forma homogênea no decorrer de toda a distribuição

GRÁFICO 6 – EFEITO DISTRIBUIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SEGUNDO TIPOS DE GASTO EM SAÚDE

BRASIL 2008



Fonte: Silveira et al. (2011) Elaboração própria.

Os resultados obtidos neste trabalho são muito importantes por trazer evidencias de como a estrutura tributária brasileira é altamente regressiva acarretando serias perdas de renda e bem-estar ao conjunto da população brasileira de menor renda anulando em parte os efeitos distributivos dos gastos sociais. Neste sentido, o coeficiente de Gini varia bastante durante os estágios da renda, caindo com a entrada em cena dos gastos com as transferências monetárias e os impostos diretos, mas voltando a subir com os impostos indiretos que repõem a desigualdade. Ao final os gastos em bens e serviços por serem bem distributivos fazem o Gini cair bastante.

Na perspectiva também de ver os resultados distributivos dos gastos sociais, outro estudo que traz achados bastante relevantes é o do Ipea (2010d), que obteve o multiplicador da renda de cada um dos grupos de famílias investigadas (mesclando o local de residência e a escolaridade do chefe) e assim, foi possível saber a variação na distribuição de renda ocorrida a partir do incremento de cada tipo de gasto com a política social.

Os resultados da simulação efetuados no trabalho são apresentados na Tabela 4, que mostra que no caso da saúde e educação, incorporando-se o consumo destes serviços à renda familiar¹¹, ambos são fortemente progressivos: o choque de 1% do PIB no gasto com saúde enseja uma diminuição de 1,5% no índice de Gini; no caso da educação, a queda é um pouco menor, 1,09%, devido à educação superior, onde é maior a presença de famílias de maior renda. Entre as transferências, os gastos incrementais no BPC e no PBF são claramente os que mais contribuem para a queda da desigualdade (-2,33% e - 2,15%, respectivamente). A previdência social tem efeitos benéficos sobre a desigualdade, reduzindo o índice em 1,2%.

TABELA 4 – DESIGUALDADE DE RENDA ENTRE GRUPOS DE FAMÍLIAS SEGUNDO O TIPO DE GASTO, APÓS AS SIMULAÇÕES
BRASIL
2006

Tipo de Gasto	Gini da Renda Inicial (G0)	Gini entre os Grupos (G1)	Variação do Gini em Relação à Renda Inicial = (G1 - G0) / G0
Renda Inicial Total	0,3805	0,3805	-
Benefício de Prestação Continuada		0,3716	-2,33%
Programa Bolsa Família		0,3723	-2,15%
Saúde		0,3749	-1,47%
RGPS		0,3759	-1,22%
Educação		0,3764	-1,09%
Investimento em Construção Civil		0,3806	0,04%
Exportações de Commodities		0,3807	0,05%
Juros sobre a Dívida Pública		0,3809	0,11%

Fonte: Ipea (2010d). Elaboração própria.

Já os gastos não sociais como, por exemplo, o investimento em construção civil e as exportações de commodities, têm efeitos basicamente neutros, ou seja, geram crescimento, porém corroborando os altos níveis de desigualdade de renda em que vivemos. Por outro lado, os gastos com juros da dívida são regressivos.

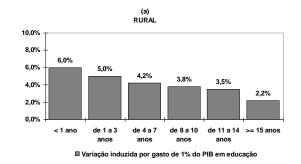
A explicação para os bons resultados distributivos dos gastos sociais podem ser mais bem visualizado, por exemplo, tomando os efeitos distributivos do gasto em educação quando eles são apropriados, por imputação, à renda das famílias, Gráfico 7, a seguir. De acordo com esses resultados observa-se que as famílias que mais se beneficiam com o incremento de gastos em educação são aquelas que estão no setor rural e

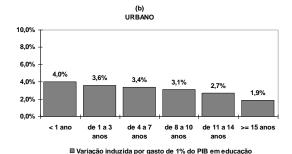
_

¹¹ É preciso fazer a apropriação do gasto do governo à renda das famílias beneficiárias destes gastos porque estes se comportam como uma transferência às famílias dedicada ao consumo de educação e saúde. Afinal, o consumo do governo não é propriamente dele, mas sim das famílilas que se beneficiam desta provisão pública. Se não o fizermos, a comparação dos efeitos dos agregados estudados sobre a distribuição fica prejudicada, sobreestimando os efeitos das transferências diretas de renda e subestimando o impacto do acesso a bens e serviços sociais.

principalmente são as mais pobres (tomando a escolarização como sinônimo de renda). Famílias com menos de 1 ano de escolaridade chegam a sofrer efeitos que são o triplo daqueles que famílias com maior escolaridade e maior renda vão ter com os gastos do governo na educação.

GRÁFICO 7 – EFEITO DISTRIBUIÇÃO DO GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO BRASIL 2006





Fonte: Ipea (2010d). Elaboração própria.

Portanto, esse trabalho demonstra que são significativas as contribuições de cada política social para a queda da desigualdade. Para que se possa ter um parâmetro de comparação, a melhora recente da desigualdade brasileira entre 2003 e 2008, medida pelo Gini, ocorreu com velocidade média de -1,3% ao ano. Ou seja, alguns gastos sociais mais progressivos, se expandidos, ainda podem contribuir substancialmente para a desconcentração de renda no Brasil.

6.2. Efeito crescimento econômico (PIB e a renda das famílias)

Para captar o efeito dos gastos com a política social para o crescimento econômico (PIB) e sobre a renda das famílias, um estudo recente e que trouxe resultados importantes nesta perspectiva é o do Ipea (2010) que simulou choques de gastos em alguns tipos de despesas sociais e reconstruiu o ciclo econômico, utilizando uma Matriz de Contabilidade Social (Social Accounting Matrix, ou SAM) para o Brasil, para o ano de 2006. Como mencionado em Ipea (2010d) "o esforço de relacionar fluxos de renda e gasto em um sistema de contabilidade social é bem estabelecido e está presente na prática dos macroeconomistas desde pelos menos os anos 1950. O exercício mais recorrente é a análise dos coeficientes técnicos da matriz insumo-produto, que relaciona todos os fluxos de renda entre as atividades produtivas. A matriz de contabilidade social é uma expansão da matriz insumo-produto: trata-se de uma matriz quadrada que congrega todos os fluxos de renda e gasto da economia em um determinado ano de

referência, incluindo, além dos diversos setores produtivos e produtos, outras agregações relevantes, como os fluxos referentes aos fatores produtivos (capital e trabalho) e aos diferentes setores institucionais (famílias, governo, empresas e resto do mundo) (...) A análise dos efeitos multiplicadores parte do princípio de que uma vez perturbada a estabilidade inicial por um advento exógeno, externo, independente da renda corrente, a matriz satisfará a restrição orçamentária de cada agente e, por meio dos "vazamentos" deste impulso inicial, convergirá para um novo nível de renda e gasto. A relação do novo nível de renda e o montante do impulso inicial é justamente o efeito multiplicador."

A Figura 2, a seguir, é uma representação simplificada para expressar a utilização dessa metodologia para a apuração dos efeitos (multiplicadores) dos gastos sociais no ciclo econômico. Os resultados do modelo é que o choque de um aumento hipotético de 1% do PIB, em gastos sociais, acarretaria um multiplicador do PIB, de aproximadamente 1,37%. Isso significa que, a cada novo R\$1,00 gasto pelo governo na área social, podem ser gerados R\$1,37 de PIB, quando se completa o ciclo¹².

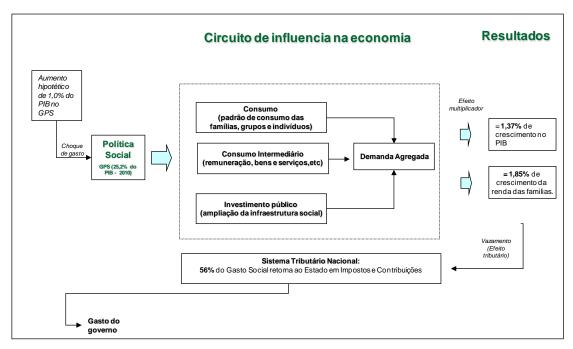
Outro importante resultado é também o que acontece com os *impostos, taxas e contribuições sociais* do sistema tributário do país. A matriz de contabilidade social revelou que 56% do valor dos gastos sociais voltam para o caixa do tesouro na forma de tributos e contribuições sociais, depois de percorrido todo o processo de multiplicação de renda que este mesmo gasto social engendrou¹³. Ou seja, isso demonstra que o efeito de multiplicação do PIB permite um aumento das receitas do governo, fazendo com que parte do gasto social se pague no futuro.

FIGURA 2 – CIRCUITO MULTIPLICADOR DA RENDA DO GASTO COM A POLÍTICA SOCIAL

-

¹² De acordo com Ipea (2010d) "usando-se os agregados econômicos do Sistema de Contas Nacionais do IBGE, para o ano de 2006, o multiplicador médio dos gastos autônomos, em geral, (investimento, exportações e gasto do governo) era de 1,57. Ou seja, a cada R\$ 1 investido, demandado pelo exterior e gasto pelo governo será gerado R\$ 1,57 adicional de PIB; em outras palavras, cada gasto equivalente a 1% do PIB, provoca em média um crescimento de 1,57% no PIB apenas pelo processo acima explicitado de multiplicação da renda, inalteradas todas as outras condições. No que tange à renda das famílias, que é um agregado mais apropriado para analisar-se o bemestar dos brasileiros, o multiplicador médio do gasto autônomo é de 1,17%, ou seja, ao gerar 1% do PIB em mais investimento, exportações ou gasto do governo, as famílias terão sua renda aumentada, em média, em 1,17%."

¹³ Considerando-se uma elasticidade PIB da receita tributária igual a 1. Essa elasticidade foi maior que 1 nos anos recentes, o que aumentaria ainda mais o percentual de retorno aos cofres públicos.



Elaboração própria

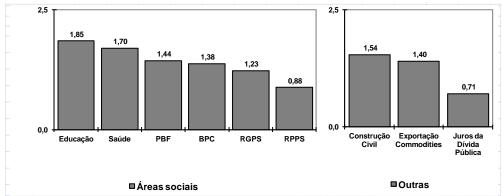
Realizando o ciclo econômico de forma distinta para cada área social, têm-se os resultados que são apresentados no Gráfico 8. Esses dados mostram que algumas áreas possuem multiplicadores do PIB bem superiores as outras. Por exemplo, a área de educação e de saúde tem os maiores multiplicadores e os gastos com o RPPS são aqueles de pior multiplicador. Ou seja, gastar em algumas áreas sociais é melhor para crescimento da economia que em outras.

Quando se compara o resultado das simulações para os gastos nas áreas sociais com os resultados de gastos de outros setores tais como: construção civil, exportação de commodities e juros da dívida, observa-se que os gastos de educação e saúde continuam tendo melhores multiplicadores e que o PBF e o BPC se aproximam do multiplicador das exportações de commodities. Por outro lado, esses dados também revelam como os gastos com juros da dívida são ruins para o crescimento, pois tem o pior multiplicador.

Ou seja, esses resultados demonstram que os principais gastos na área social são importantes para dinâmica da economia nacional, principalmente pelos seus efeitos sobre o mercado interno.

GRÁFICO 8 – EFEITO MULTIPLICADOR DOS GASTOS DAS ÁREAS SOCIAIS E OUTRAS ÁREAS SELECIONADAS NO PIB

BRASIL 2006



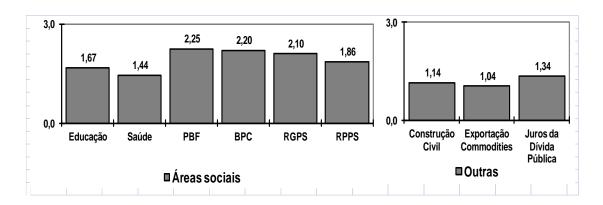
Fonte: Ipea (2010d). Elaboração própria.

Em trabalho recente Neri et al. (2013) mostraram resultados mais favoráveis ao Programa Bolsa Família que passa a ser, a transferência de renda com maior efeito: na simulação, o PIB aumentaria R\$ 1,78 para um choque marginal de R\$ 1,00 no PBF. Ou seja, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no PBF se traduziria em aumento de 1,78% na atividade econômica. O BPC, o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial vêm em seguida, com multiplicadores também maiores do que um. As transferências previdenciárias – tanto do RGPS quanto do RPPS – e o FGTS ocupam os últimos lugares, com efeitos abaixo de um. Ou seja, o uso de dados mais recentes e a desagregação produzem resultados diferentes e mais favoráveis ao PBF.

Quanto ao que ocorre com a renda das famílias, as simulações demonstraram que um incremento de 1% do PIB nos programas e políticas sociais detalhados eleva a renda das famílias em 1,85%, em média – sabe-se que a renda das famílias constituiu cerca de 81% do PIB em 2006. Os resultados para renda das famílias para cada área social que é apresentada no Gráfico 9 mostram resultados bem distintos dos anteriores; agora, as transferências de renda são bem superiores que os demais e os gastos do PBF e do BPC são bem superiores em termos de importância para a renda da família, comparados aos demais gastos sociais.

Quando se compara o resultado das simulações para os gastos nas áreas sociais com os resultados de gastos de outros setores, tais como: construção civil, exportação de commodities e juros da dívida, observa-se que esses gastos têm menor importância para renda das famílias que qualquer gasto das áreas sociais. Esses resultados demonstram que os principais gastos na área social são extremamente importante para a renda das famílias.

GRÁFICO 9 – EFEITO MULTIPLICADOR DOS GASTOS EM ÁREAS SOCAIS E OUTRAS ÁREAS SELECIONADAS NA RENDA DAS FAMÍLIAS BRASIL 2006



Fonte: Ipea (2010d). Elaboração própria.

No entanto, é importante salientar assim como alerta Ipea (2010d) que "não se trata de contrapor o gasto social aos gastos alternativos, pois cada um tem a sua função específica na dinâmica social e econômica do país. Afinal, uma das consequências do investimento é justamente a renovação da capacidade ociosa, que é um efeito dinâmico não incorporado ao nosso modelo, se não como pressuposto. Também no caso das exportações, o acesso às divisas internacionais e eventual acúmulo de reservas tem-se mostrado de suma importância para a estabilização dos ciclos econômicos no Brasil e, portanto, para a própria estabilidade do gasto social. Trata-se, outrossim, de demostrar que a ideia de que o gasto social é economicamente inútil não é uma verdade."

6.3. Efeitos combinados: distribuição e crescimento

A discussão e o esforço de relacionar a distribuição da renda e o crescimento econômico estão presentes na prática dos economistas já há bastante tempo no Brasil. Veja a controvérsia em torno do trabalho de Langoni (1973) sobre essa questão, para os anos 70 no Brasil. Na tradição de trabalhos que utilizam como metodologia a matriz de insumo-produto para estimar as relações entre distribuição de renda e crescimento são encontrados também muitos outros estudos¹⁴. Nesta perspectiva, por exemplo, Tauile e Young (1991), considerando o principio da demanda efetiva que exigiram adaptações na

¹⁴ vejam os estudos realizados por Bonelli e Cunha (1981), Tauile e Young (1991), Berni (1995), avalcanti (1997), Tourinho (2006) e Tourinho (2008)

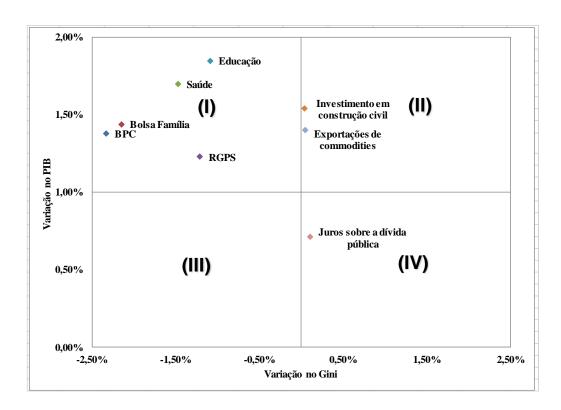
matriz, aplicaram o valor do multiplicador obtido para o ano de 1970 (melhor distribuição) aos dados de demanda final de 1975 (pior distribuição) do caso brasileiro. O resultado obtido pelas simulações mostrou que se não tivesse ocorrido uma piora na distribuição da renda o crescimento da economia brasileira teria sido 3,2% maior do que de fato ocorreu no período, demonstrando a importância da distribuição de renda para o crescimento.

Seguindo essa mesma tradição, Sant'anna (2003) também buscou estimar a relação entre distribuição e crescimento econômico brasileiro optando "por trabalhar com simulações a partir dos dados relativos à distribuição de 1990 (melhor distribuição), uma vez que esse foi o ano que apresentou maior participação dos salários na repartição da renda. Dessa maneira, a ideia é apresentar como o crescimento econômico de 1990 até 1996 teria sido afetado caso a distribuição de renda de 1990 tivesse permanecido inalterada. Seus resultados, também mostraram que o aumento no consumo dos trabalhadores decorrente do aumento da participação dos salários na renda geraria um nível de renda 3% maior do que o efetivamente. Vale destacar que esse resultado é considerável, sobretudo quando comparado às baixas taxas de crescimento da década de 90, por exemplo, o crescimento real de 1996 foi de 2,7%. Portanto, se houvesse um retorno à distribuição de 1990, o crescimento no ano de 1996 teria sido da ordem de 5,7%, em contraponto ao valor observado."

Nesta mesma perspectiva metodológica os resultados de Ipea (2010d), considerando apenas os gastos do governo com a política social brasileira, mostraram resultados positivos acerca do papel virtuoso do gasto em bens e serviços educacional, saúde e, mais especificamente, das transferências monetárias direcionadas para os mais pobres em seu papel distributivo e de crescimento. O Gráfico 10 mostra o cruzamento dos dados: no eixo vertical, temos a variação percentual do PIB provocada pelo choque de 1% em diversas áreas sociais e não sociais; no eixo horizontal, temos a variação percentual do índice de Gini "estilizado" decorrente do mesmo choque.

GRÁFICO 10 - EFEITOS COMBINADOS DE GASTOS DAS ÁREAS SOCIAIS E OUTRAS ÁREAS SELECIONADAS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A DISTRIBUIÇÃO DA RENDA BRASIL

2006



Fonte: Ipea (2010d). Elaboração própria.

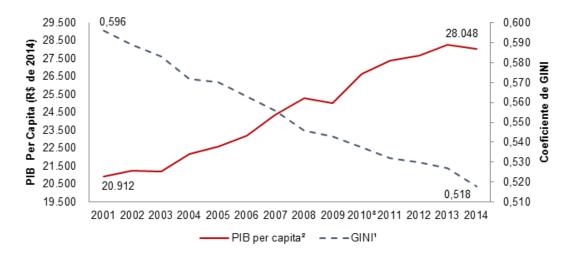
Se assumirmos que uma das metas de desenvolvimento nacional é conseguir unir maior crescimento econômico e menor desigualdade de renda, então todos os gastos do quadrante (I) à esquerda contribuem para este ideal. Vemos que não há, em absoluto, um *trade-off* entre crescimento e desigualdade, muito pelo contrário: o incremento dos gastos em saúde e educação públicas geram desdobramentos muito positivos tanto em termos de crescimento quanto de distribuição de renda; já o incremento no gasto do PBF e no BPC, por exemplo, provocam, ao mesmo tempo, uma grande variação positiva do PIB e a maior queda na desigualdade. O Regime Geral da Previdência Social RGPS fica um pouco atrás em ambos os quesitos, mas também desempenha um papel positivo.

O investimento no setor de construção civil e as exportações de commodities agrícolas e extrativas, como pode ser visto no quadrante (II), promovem crescimento do PIB, mas reproduzem o nível de desigualdade. Já um incremento no pagamento de juros, quadrante (IV) contribui pouco para o crescimento e aumenta a concentração de renda, manifestando-se como o pior tipo de gasto que o governo pode realizar.

Esses resultados são importantes para demonstrar que o gasto com as políticas sociais ao cumprir seu propósito central de proteção e promoção social é, ao mesmo tempo, um elemento muito importante para dinâmica da economia nacional, principal daquele voltada para o mercado interno e para a diminuição da desigualdade. Em escala macro, o

resultado desse processo também pode ser conferido no Gráfico 11, que ilustra a trajetória para o período 2001-2014, quando ocorreu contínuo crescimento do PIB *per capita* e a queda da desigualdade de renda, espelhada pela redução do índice de Gini, que atingiu um de seus menores valores dos últimos anos.

GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA REAL E DO ÍNDICE DE GINI BRASIL 2001-2014



Fonte: PNAD-IBGE e Contas Nacionais-IBGE. Elaboração SPI-MP.

A ampliação da renda e a redução das desigualdades, combinada com a queda da pobreza foi resultado da conjugação de melhorias no mercado de trabalho, decorrentes da adoção de um modelo de crescimento com geração de emprego e crescimento da renda; da valorização do salário mínimo; da ampliação da seguridade social e de políticas de transferência de renda; de investimentos em infraestrutura social e do efeito das demais políticas sociais, que impulsionaram o crescimento da renda das famílias, com maior intensidade nas regiões mais pobres e entre as parcelas menos favorecidas da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O grau de complexidade da política social estruturado no Brasil foi bem evidenciado pelos dados e informações apresentadas neste trabalho. Essas políticas contam com uma gama expressiva de recursos físicos, financeiros, humanos e institucionais fundamentais

¹ Coeficiente de Gini da Renda domiciliar per capita entre os indivíduos.

² PIB per capita real (preços R\$ de 2014).

³ PNAD não foi coletada em 2010, devido à realização do Censo Demográfico.

para possibilitar a estruturação de um amplo e diversificado conjunto de mecanismos de proteção e promoção social que estão sendo fundamentais para ampliar a justiça social, com melhorias substantivas nas condições básicas de vida da população. Apesar dos avanços o sistema atual ainda está distante para propiciar um alto padrão de bem para a população brasileira.

O conjunto de direitos e benefícios sociais que tiveram expansão, sobretudo a partir da implementação das políticas sociais previstas pela Constituição Federal de 1988, exigiram uma crescente mobilização de recursos monetários para bancar os gastos necessários ao seu provimento. Os dados mostram que nas últimas três décadas, o gasto público na área social quase dobrou de valor, atingindo cerca de ¼ do PIB. Este esforço de ampliação dos gastos esteve mais concentrado nas transferências monetárias de renda às famílias do que na produção/provisão de bens e serviços públicos.

Ao atingir tal dimensão em diversidade e escala o gasto social passou a constituir um dos vetores importantes da demanda agregada com capacidade para criar um amplo mercado interno de consumo, dinamizando a produção, estimulando o emprego, multiplicando a renda e diminuindo a desigualdade e, por consequência, fomentando o o crescimento econômico. As transferências monetárias às famílias voltadas, principalmente, a estratos populacionais de baixa renda, ampliam a renda e o consumo de bens e serviços desta parcela da população, e a produção/provisão de bens e serviços públicos universais implica em aumento de emprego na área social e aquisição de mercadorias e serviços no mercado interno. Neste processo ocorre o fortalecimento do circuito de multiplicação de renda, pois as camadas mais pobres, ao pouparem menos do que a média da população e consumirem bens e serviços com maior conteúdo nacional, reforçam o multiplicador do gasto propiciando maiores vendas, mais produção e mais emprego gerado no país.

Os impulsos dinâmicos gerados pelo gasto social, contudo, se deparam com restrições importantes, uma vez que a elevação e sustentação da demanda agregada em um patamar superior necessitam de elevação e reestruturação da capacidade de oferta para seu atendimento. Sem ampliação e reestruturação da capacidade de produção de bens consumo não duráveis e duráveis e sem melhoria da infraestrutura, de um lado, o aumento da demanda pode esbarrar em pressões inflacionárias, o que reverte parte da redistribuição de renda; de outro lado, sem resposta adequada da produção interna, a ampliação do consumo pode gerar maior demanda por produtos estrangeiros e, possivelmente, desequilíbrios no balanço de pagamentos. Em um e outro caso, não há

contraposição entre gasto social e investimento em expansão da capacidade e infraestrutura, é, ao revés, na busca de sinergias entre estes dois componentes da demanda que reside a chave da sustentação do crescimento.

Por fim, os resultados apresentados permitem afirmar que a política social tem papel estratégico como força motriz do desenvolvimento nacional, mediante seus resultados na ampliação da justiça social, na distribuição da renda e no crescimento da economia, reafirmando-se como indispensável e estratégica, não apenas para enfrentar situações conjunturais adversas, como também para criar os alicerces da construção de uma nação econômica e socialmente mais forte e democrática. Diante aos aspectos mencionados compreende-se que os gastos sociais além do já conhecido papel na ampliação da justiça social, também têm papel relevante no crescimento sustentável da economia desde que leve em consideração as restrições apresentadas, principalmente em relação ao papel do investimento para a dinâmica econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMITRANO, C. Regime de crescimento, restrição externa e financeirização: uma proposta de concilização. Brasilia, Ipea. 2011 (Texto para Discussão 1612).

ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. BIB, n. 39, p. 3-40, 1995.

BÊRNI, D.A. "Análise contrafactual da distribuição da renda no Brasil". *Revista de Economia Política*, v.15, n.3 (59), pp. 66-83; 1995

BRASIL, Presidência da República, Observatório da Equidade. *Indicadores de Equidade do Sistema Tributário Nacional.* Brasília: Presidência da República, Observatório da Equidade, 2009.

BRUNO, M. et. al. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências e consequências macroeconômicas. Brasília: Ipea, dez, 2009 (Texto para Discussão 1455).

BONELLI, R. & CUNHA, P.V.; "Crescimento Econômico, Padrão de consumo e Distribuição de Renda no Brasil: uma abordagem Multissetorial para o Período 1970/75". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.11, n.3, pp. 703-756, 1981.

CASTEL, R. A metaformose da questão social. Rio de Janeiro, Vozes, 1998.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. Economia e Sociedade, Campinas. V.21. Número Especial, p. 1011-1042, dez, 2012.

_____Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. **In:** *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, junho de 2009.

_____ et. alli. Política Social: vinte anos da constituição federal de 1988. Brasília: Ipea, Dezembro de 2008.

CAVALCANTI, J. "Distribuição setorial da renda: seus efeitos de indução na economia brasileira". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.27, n.1, pp.141-184, 1997.

COMISSIÓN ECONÓMICA PARA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) *Panorama social de America Latina, 2007.* Santiago, Chile, 2008.

Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia em America Latina y el Caribé. Santiago, Chile, 2007.
Equidad, dessarrollo y cidadanía. Santiago, Chile, 2000.
Educación y connocimiento: eje de la transformación productiva com equidad. Santiago, Chile, 1992.
CHANG, H. <i>Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica</i> . São Paulo, Editora Unesp. 2004.
DELGADO, G. e THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In : Jaccoud, L. Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília, Ipea. 2005.
DRAIBE, S. Rumos e metamorfoses: estado e industrialização no Brasil 1930-1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
; AURELIANO, L. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: A Política Social em Tempo de Crise, Economia e Desenvolvimento 3, Brasília: MPAS-CEPAL, 1989.
ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. Lua Nova n. 24. p. 85-115. 1991.
EVANS, P. Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls" in Edigheji , Omano (ed). Constructing a Democratic Developmental State in South Africa Potentials and Challenges. HSRC Press, Capetown, South Africa. 2010.
FAGNANI, E. <i>Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964-92.</i> Campinas: Economia e Sociedade, (8): 183-238, 1997.
Ajuste Econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993-98. Campinas: Economia e Sociedade n. 13, dez. 1999.
FLORA, P. (org.) Growth to limits: the western European Welfare States since word war II . New York: the Gruyter. 1986.
FURTADO, C. <i>Desenvolvimento e subdesenvolvimento</i> . Rio de Janeiro. Editora Fundo de Cultura, 1961.
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Brasília, nº 13, março de 2007.
Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. Brasília: nº 17, fevereiro, 2010a.
Distribuição Funcional da Renda Pré e Pós Crise Internacional no Brasil. Brasília: Comunicado do Ipea n^{o} 47, maio, 2010b.
PNAD 2009 – Primeiras Análises: Distribuição de Renda entre 1995 e 2009. Brasília: Comunicado do Ipea n^{o} 63, outubro, 2010c.
Efeitos econômicos do gasto social no Brasil. In: <i>Perspectiva da política social no Brasil</i> . Brasília: Livro 8, dezembro, 2010d.
O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: <i>Brasil em Desenvolvimento 2010</i> . Brasilia, 2010e.
 Previdência e assistência social: efeitos no rendimento familiar e sua dimensão nos Estados. Comunicado do Ipea nº 59, julho de 2010f
Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto Social. Brasília: Comunicado do Ipea n^{o} 92, maio, 2011.
JACCOUD, L (org.). Questão social e Políticas Sociais no Brasil Comtemporâneo. Brasília, Ipea, 2005.
KALECKI, M. Theory of Economic Dynamics. Londres: Allen & Unwin, 1954.
Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo: Hucitec, 1975.
KING, D. <i>O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas.</i> Novos Estudos CEBRAP no. 22. 1988.

LANGONI, Carlos Geraldo. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura, 1973.

MARSHALL, T.H. Política Social, São Paulo: Zahar Ed.1967.

MISHRA, R. Social *Welfare: national and international dimensions*. International Social Work, London, Sage Journals, v.30, n.2, Apr. 1987.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. Efeito macroeconomicos do Programa Bolsa Familia: uma análise comparativa das transferências socais. In: *Programa Bolsa Familia, uma década de inclusão e cidadania*. Brasilia: Ipea, 2013

POCHMANN, M. (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. Novos caminhos para a inclusão social.* São Paulo: Cortez e Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

POLANYI, K. A Grande Transformação, R.de Janeiro: Ed.Campus.1980.

ROSANVALLON, P. A Nova Questão Social. Brasília, Instituto Teotônio Vilela.1998.

SANT'ANNA, A Distribuição funcional da renda e crescimento econômico na década de noventa: uma aplicação do modelo departamental de kalecki. Rio de Janeiro, julho, 2003, (disertação mestrado, UFRI)

SANTOS, W.G. *Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira.* Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2ª edição, 1987.

SEN, A. A ideia de justiça. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

 . Desigualdade	Reexaminada.	Rio	de Janeiro:	Record.	2001.

_____. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Cia. das Letras. 2000.

SCKOCPOL, T. Social Policy in the United States, New Jersey, Priceton University Press, 1994.

SILVEIRA, F.G. et al.. Qual o impac to da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na distribuição de renda do Brasil? Observando os dois lados da moeda. In: *Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos : elementos para reflexão.* Brasília : Ipea : Sindifisco: DIEESE , 2011

______. Tributação, previdência e assistência sociais: impactos distributivos. *In: Tributação e equidade no Brasil:um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil. Brasília, Unesco-Mds, 2009.

TAUILE, J.R. & Young, C. E. F. "Concentração de Renda e Crescimento Econômico: uma Análise sobre a Década de Setenta". *Cadernos de Economia* n.9, Rio de Janeiro: Ipea, 1991.

TAYLOR-GOOBY, P. Equality, Rights and Social Justice. *In: Alcock, P; Angus, E.; May, M. (edit.), The Students Companion to Social Policy.* London: Blackwell Pub. 1998.

TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE-Unicamp. Coleção 30 anos de Economia. 1998a.

_____. Ciclo e crise (O movimento recente da industrialização brasileira). Campinas: IE-Unicamp. Coleção 30 anos de Economia. 1998b.

TITMUS, R., Essays on the Welfare State. Londres: Allen & Unwin. 1963.

THIRLWALL, A.P. A natureza do crescimento econômico. Um referencial para compreender o desempenho das nações. Brasília: Ipea, 2005

TOURINHO, O. A. F. *Matriz de Contabiliadae Social (SAM) para o Brasil de 1990 a 2005*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.12, n.29, 2008

TOURINHO, O A F; SILVA, N L C; ALVES, Y. L.B. *Uma matriz de contabilidade social para o Brasil em 2003*. Rio de Janeiro: Ipea, 2006 (Texto para Discusssão, n. 1242)