

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CSA

Departamento de Economia - DCO

Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas - PCE

**Políticas Públicas de Renda no Brasil no Período  
1993/2012: uma leitura crítica**

Alex Faverzani

MARINGÁ

2014

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ

Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CSA

Departamento de Economia - DCO

Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas - PCE

Alex Faverzani

**Políticas Públicas de Renda no Brasil no Período  
1993/2012: uma leitura crítica**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Teoria Econômica**.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Garcia

MARINGÁ  
2014

ALEX FAVERZANI

**Políticas Públicas de Renda no Brasil no Período  
1993/2012: uma leitura crítica**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Estadual de Maringá como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Teoria Econômica.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Garcia

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Maria de Fátima Garcia  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)  
Orientadora

---

Profa. Dra. Mara Lucy Castilho  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

---

Profa. Dra. Solange de Cássia Inforzato de Souza  
Universidade Estadual de Londrina (UEL)



## **AGRADECIMENTOS**

Dirijo os meus sinceros agradecimentos,

À Deus que me concedeu saúde e força de vontade suficiente para cada um dos momentos que atravessei em minha vida, até os dias de hoje.

À minha esposa Elaine Cristina Pinheiro Faverzani, por todo o carinho, amor, paixão e compreensão que tem expressado por mim ao longo de todos os anos que estamos juntos e por me conceder a cada dia um ânimo novo na busca pela finalização desta grande etapa.

Aos meus pais Vilma Ap. F. Faverzani e Celso Faverzani, por todo o apoio que me proporcionaram para que pudesse buscar meus objetivos, mesmo que para isto fosse preciso que abrissem mão dos próprios objetivos.

Aos meus colegas de jornada no Programa: Samuel Costa Peres, João Ricardo Tonin, Laio Forti Thomas, Ronaldo Buzzo, Leandro Nunes, Tiago Yamada, Dryelli Jales, Viviane Motta, Odirlei Dal Moro, Antônio Godoy, Jorge Leandro, Martinho Botelho, Mateus Ramalho e Daniel Jorge Arantes, pelo apoio e pelo compartilhamento dos momentos bons e, sobretudo, difíceis durante estes anos de convívio.

Ao amigo e padrinho de casamento Daniel Jorge Arantes por todo o apoio, amizade, congressos, trabalhos e aprimoramento que pude obter através de nossas trocas de experiências e conhecimentos.

Aos meus amigos que me apoiaram sempre em minhas decisões e estiveram ao meu lado nos incontáveis bons momentos e nos pontuais momentos difíceis de minha vida.

À Professora Dra. Maria de Fátima Garcia, por aceitar a orientação de minha pesquisa e por compartilhar seus vastos conhecimentos para que eu pudesse me aprimorar.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, por compartilharem os seus amplos conhecimentos nas diversas áreas de pesquisa econômica e por ampliarem meus conhecimentos e minha visão crítica com os seus ensinamentos, não só econômicos, mas também humanos.

À Denise, secretária do Programa, por todo apoio, profissionalismo e dedicação diária demonstrada durante todo o período de realização do mestrado.

Ao Departamento de Economia e à Universidade Estadual de Maringá, por fornecerem uma ótima estrutura para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao Centro de Ensino Superior de Apucarana (FACNOPAR – Faculdade do Norte Novo do Paraná) pelo apoio concedido para a realização desta pesquisa.

## RESUMO

Os altos níveis de desigualdade de renda no Brasil fazem com que, historicamente, se dificulte a busca por um melhor desenvolvimento social e econômico. Contudo, a partir da década de 1990, se inicia um processo de inversão, em que a desigualdade começa a ser reduzida, ao mesmo tempo em que políticas nos âmbitos econômicos e sociais são ampliadas para acelerar o desenvolvimento. Nas últimas décadas anteriores ao Plano Real, os índices de desigualdade de renda acabaram sofrendo os efeitos de um processo inflacionário que mitigava as esperanças e as condições das classes mais pobres em buscar melhores condições de existência. Desde o início do Plano Real ao início deste novo século, pode-se verificar um processo contínuo de redução dos níveis de desigualdade de renda, motivado pelo cenário econômico e por políticas de assistência aos mais necessitados, criando um ambiente onde os níveis de desigualdade, em 2012, alcançaram os menores níveis históricos. As políticas públicas de renda desenvolvidas durante todo o período de análise possuem diferentes características, visto que são empregadas por quatro governos distintos. Sendo assim, busca-se analisar se, e até que ponto, estas políticas são influenciadas pela teoria revolucionária desenvolvida por Keynes e/ou pelos pensadores oriundos do estudo de sua escola de pensamento. Também se faz necessária a análise comparativa para verificar em quais períodos houve uma maior redução na desigualdade de renda e social, para que se possa compreender a maneira pela qual as políticas devem ser efetivadas no caso brasileiro. Uma vez que a redução dos níveis de pobreza é um fator determinante para a melhoria social, a busca pelo desenvolvimento deve criar uma redução do número de pessoas pobres e criar uma nação com uma maior justiça distributiva, assim como previa toda a concepção teórica de Keynes. Com isto, serão analisados nesta pesquisa os indicadores de desenvolvimento, renda, pobreza e distribuição de renda, passando pelos investimentos do Estado com o objetivo de comparar de forma crítica as políticas de renda entre 1993 e 2012.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desigualdade de renda; Desenvolvimento Econômico e Social; Políticas públicas.

## **ABSTRACT**

The high levels of income inequality in Brazil, historically, to impede the search for a better social and economic development. However from the 1990s , starting a process of inversion, where inequality begins to be reduced at the same time that policies in economic and social spheres are expanded to accelerate development. In the last decades before the Real Plan , the rates of income inequality just suffering the effects of an inflationary process that mitigated the hopes and the conditions of the poorer classes in search of better living conditions. Since the beginning of the Real Plan until the beginning of this new century, one can see a continuous process of reducing levels of income inequality, motivated by economic situation and political assistance to the needy, creating an environment where levels of inequality, in 2012, reached the lowest historical levels. The policies implemented throughout the period of analysis having different characteristics, as are employed four different governments. Thus, is necessary to examine whether and to what extent these policies are influenced by the revolutionary theory developed by Keynes and/or the thinkers coming from the study of his school. Also the comparative analysis to verify periods in which there was a greater reduction in income inequality and social, to can understand the manner in which policies should take effect in the Brazilian case is necessary. Since the reduction of poverty levels is a key factor for social improvement, the pursuit of development should create a reduction of poor people and create a nation with a greater distributive justice, and provided all the theoretical conception of Keynes. With this, will be analyzed in this research development indicators, income, poverty and income distribution, through the investment of the State in order to compare critically the policies of income between 1993 and 2012.

**KEYWORDS:** Income Inequality, Economic and Social Development, Public Policy.

## LISTA DE GRÁFICOS

1	Salário Mínimo Real – 1960-1968 mensal.....	54
2	Salário Mínimo Real – 1969-1974 mensal.....	55
3	Variação Percentual do PIB e PIB <i>per capita</i> 1960-1985.....	60
4	Variação Percentual da Inflação 1960-1985.....	60
5	Índice de Gini 1976-1986.....	61
6	Coeficiente de Gini – Brasil (1981-1993).....	64
7	Variação % Salário Mínimo Real, PIB e PIB <i>per capita</i> 1984-1992.....	66
8	Inflação IPC (FIPE) e INPC (IBGE) 1984-1992.....	66
9	Carga Tributária e PIB no Período 1994-2002.....	74
10	Variação Percentual do PIB e do PIB <i>per capita</i> no Período 1995-1998.....	78
11	Taxa de Desemprego da Região Metropolitana de São Paulo no Período 1997-1999.....	81
12	Relação entre Salário, PIB e Inflação 1995-2002.....	84
13	Coeficiente de Gini no Período 1995-2002.....	85
14	Gastos do Governo com Saúde 1995-2010 em milhões de reais.....	90
15	Valor Total dos Benefícios do Programa Bolsa Família 2004-2010.....	93
16	Linhas de Tendência dos índices de Inflação, PIB, Salário Mínimo Real e Desemprego.....	95
17	Variação da Inflação e da Taxa Selic 2011-2012.....	99
18	Inflação Média nos Subperíodos entre 1995 e 2012.....	104
19	Variação Percentual do PIB e do PIB <i>per capita</i> .....	106
20	Salário Mínimo Real (R\$) e Médio (US\$).....	109
21	Número de Pessoas Pobres e Extremamente Pobres.....	112
22	Coeficiente de Gini 1993-2012.....	114
23	Participação dos 20% e dos 50% Mais Pobres na Renda.....	114



## LISTA DE TABELAS

1	Situação da Indústria Têxtil Algodoeira, 1853 – 1948.....	44
2	Salário Mínimo Real 1960-1985.....	58
3	Variação Percentual da Inflação, PIB e PIB <i>per capita</i> 1960-1985.....	59
4	Índices Econômico-Sociais 1984-1992.....	65
5	Índices Econômico-Sociais 1984-1992.....	67
6	Salário mínimo real, desemprego e Gini no período 1995-1998.....	77
7	Participação na Renda Domiciliar dos 10% Mais Ricos e dos 50% Mais Pobres da População.....	78
8	Repasse do Governo Federal ao FUNDEF no Período 1998-2002.....	80
9	Repasse ao PROGER e PRONAF no Período 1998-2002.....	82
10	Gasto Social do Governo Federal no Período 1995-2002.....	83
11	Indicadores Econômicos Período 1994-2002.....	84
12	Emprego e Inflação no Ano de 2002.....	87
13	Dívida Externa Brasileira 1993-2006.....	89
14	Repasse ao Pronaf no Período 2003-2010 em bilhões de reais.....	91
15	Gini, Bolsa Família e % de Pobreza.....	94
16	Variação Percentual do Salário Mínimo Real, Inflação, Desemprego e PIB..	95
17	Taxa de Juros Over-Selic.....	96
18	Operações de Crédito ao Setor Privado 2011-2012 (em milhões).....	100
19	Indicadores Econômico-Sociais 2011-2012.....	102
20	PIB e PIB <i>per capita</i> Média.....	105
21	Mercado de Trabalho no Brasil no Período 1993-2012.....	107
22	Salário Mínimo Real e Médio em U\$ no Período 1993-2012.....	109
23	Gasto Social Federal no Período 1993-2012.....	111
24	Coefficiente de Gini 1993-2012.....	113

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2.</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: UMA LEITURA EM KEYNES E NOS PÓS-KEYNESIANOS.....</b>	<b>16</b>
2.1	A ÓTICA KEYNESIANA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA.....	18
2.1.1	Keynes e as Políticas Fiscal, Monetária e Cambial.....	24
2.1.2	A Política Monetária Keynesiana.....	26
2.1.3	A Política Fiscal Keynesiana.....	28
2.1.4	A Política Cambial Keynesiana.....	31
2.2	O Pós-Keynesianismo e a Distribuição de Renda.....	33
<b>3.</b>	<b>O CONTEXTO HISTÓRICO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL.....</b>	<b>42</b>
3.1	A Desigualdade e a Renda no Brasil: a República Velha.....	44
3.2	A Desigualdade e a Renda no Brasil: o Estado Novo.....	46
3.3	A Desigualdade e a Renda no Brasil: a República Nova.....	49
3.4	A Desigualdade e a Renda no Brasil: ditadura militar (1964 – 1985).....	52
3.4.1	Uma Análise dos Indicadores de Crescimento e Distribuição de Renda no Período da Ditadura Militar no Brasil.....	57
3.5	A Desigualdade e a Renda no Brasil: a Retomada da Democracia (1985-1993)...	62
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL NOS PERÍODOS 1993/2002 e 2003/2012.....</b>	<b>69</b>
4.1	O Papel da Reestruturação Econômica da década de 1990 nas Condições Sociais do País.....	69
4.1.2	As Políticas Sociais desenvolvidas nos Governos FHC (1995-2002).....	75
4.2	As Mudanças Políticas Pós-2002 .....	86
4.2.1	As Políticas Sociais desenvolvidas nos Governos Lula (2003-2010).....	89
4.3	A Renda no Pós-2010.....	98
4.4	A Comparação Entre as Políticas Desenvolvidas no Período 1993/2012 e Seus Efeitos Sobre a Renda e a Pobreza.....	102

4.4.1	Controle dos Preços: uma análise das variações nos preços no pós-1994.....	103
4.4.2	A Evolução do PIB e PIB <i>per capita</i> .....	105
4.4.3	Salário e Emprego: uma análise das variações nos períodos pós-1993.....	106
4.4.4	Gastos Sociais, a Pobreza e a Desigualdade de Renda.....	110
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>116</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>121</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objetivo empreender uma discussão reflexiva sobre as políticas de renda no Brasil no período 1993 / 2012, com o intuito de apreender se, e até que ponto, tais políticas contribuíram para o desenvolvimento econômico do país nesse período, buscando responder às seguintes questões: 1. Qual a natureza das políticas de renda postas em prática no período de referência; 2. Em quais subperíodos observa-se uma contribuição mais decisiva no processo de desenvolvimento econômico aqui entendido como a redução da desigualdade social e de renda nos últimos anos; 3. Quais políticas foram mais importantes nesse processo.

O interesse para com este tema vincula-se ao fato de que o Brasil, apesar da significativa melhoria da distribuição funcional da renda, obtida nos anos recentes, ainda detém um alto nível de desigualdade social, o que inibe o seu desenvolvimento econômico e social.

Ocorre que, dado o atual contexto de estabilidade econômica no qual o país está inserido, desde meados da década de 1990, o fortalecimento e ampliações dos programas de transferência de renda e das políticas públicas direcionadas às populações mais carentes, contribuíram para a redução dessa desigualdade.

Quando Keynes analisou o problema do desemprego no capitalismo e evidenciou os defeitos desta sociedade, ele acabou por demonstrar seus pontos de vista de forma crítica, clara e objetiva. Desta maneira, as questões referentes à desigualdade social, a repartição justa dos rendimentos e a preocupação com as parcelas menos favorecidas da sociedade, tiveram um maior destaque, dentro do contexto da manutenção e sobrevivência do sistema econômico vigente.

Em sua crítica, a aproximação com a análise marxista é inevitável uma vez que Marx realiza um profundo questionamento social das bases capitalistas vigentes, demonstrando que o caminho da classe proletária neste sistema, tende à marginalização dos indivíduos e à subsistência de grande parte das populações.

Pochmann (1995, p. 17) ao afirmar que estava “Insatisfeito com as hipóteses adotadas pela literatura tradicional<sup>1</sup> e com os argumentos oficiais contrários às políticas em favor da proteção às baixas remunerações...”, demonstra como as políticas de renda na década de 1990 eram pouco eficazes e/ou pouco desenvolvidas, até então, no país.

Pesquisadores como Barros, Henriques e Mendonça (2010), Neri (2011) e o próprio IPEA (2008) afirmam que a maior eficácia no combate à desigualdade, aumentar a renda da população e combater a pobreza está na combinação de políticas e ações que garantam uma elevação da renda *per capita*. O crescimento econômico utilizado como única forma de elevação da renda e combate à desigualdade, por sua vez, mostra-se uma via importante, porém duvidosa, quanto à efetividade na geração de emprego e renda em um país.

Especificamente no caso brasileiro, o fortalecimento dos programas sociais, a partir de 2003, parece ser a principal causa da queda de desigualdade de renda desde então. Com efeito, a década de 1990 inicia-se com a restauração da democracia, consubstanciada na eleição direta para presidente da República. No entanto trouxe consigo a chamada herança maldita da inflação descontrolada, o que exigiu o empenho dos primeiros governos eleitos pelo voto direto, no sentido do combate ao processo inflacionário a qualquer custo.

De fato, adentrou-se a década de 1990 com estabilidade política, mas com grande instabilidade econômica. Fato que justificou a implantação de medidas claramente danosas para as camadas mais pobres de população, tendo em vista a elevação da taxa de desemprego, a queda no valor real do salário mínimo, notadamente do final da referida década, além da piora sem precedentes na distribuição funcional da renda. (NERI, 2007) e (CACCIAMALI, 2002).

Para os autores, um exemplo disto foi o breve governo Collor (1990-1993), tendo como única preocupação o controle do processo inflacionário, acabou por piorar ainda mais o problema da desigualdade social, além de elevar os níveis de pobreza no país, sem lograr êxito no combate da inflação.

O governo Itamar Franco (1993-1994), responsável pela implantação do Plano Real, e seu sucessor, o governo Fernando Henrique Cardoso conseguiram a desejada estabilidade dos

---

<sup>1</sup> O autor destaca que o pensamento, até então, conservador existente tem reagido às propostas de elevação dos salários mínimos e dos demais mecanismos de garantia da renda aos trabalhadores com pressupostos neoclássicos onde a cada pressão de custo salarial haveria uma reação no sentido de gerar inflação ou de se aumentar o desemprego e/ou indicarem que as políticas de salário mínimo são insuficientes como políticas de distribuição de renda.

preços que, inicialmente, resultou em algum ganho real de renda para as famílias. No entanto, esse ganho inicial foi rapidamente deteriorado por causa dos efeitos negativos da política de estabilidade dos preços sobre o mercado de trabalho, o qual passou a conviver com elevação da taxa de desemprego aberto.

Ocorre que, tendo em vista o objetivo central de combate à inflação, as políticas de geração de emprego e renda ficaram em segundo plano, enquanto a concepção neoliberal orientou a política econômica desse período. Ao final da década, notadamente entre 1998 e 1999, a crise cambial que se instalou no país, como reflexo da liberalização do sistema de controle cambial, contribuiu para piorar ainda mais o quadro de deterioração dos indicadores do mercado de trabalho, acima referidos.

É fato que os últimos anos do governo FHC revelaram-se extremamente negativos, do ponto de vista dos indicadores econômicos e sociais, notadamente pela elevação exacerbada da taxa de desemprego e a redução do poder de compra do salário mínimo, que atingiu o seu menor nível, em 1997. A consequência disto foi a piora das condições de vida das camadas sociais mais pobres da população brasileira. É o que aponta o estudo de Garcia, Araújo, Faustino & Araújo (2013), o qual explica o aumento do desemprego no mercado formal de trabalho<sup>2</sup> entre 1996 e 1999.

Esse quadro deletério da economia brasileira continuou, pelo menos, até o início do primeiro governo Lula, cuja preocupação residiu no combate a instabilidade dos preços que pareciam querer sair do controle. A partir da segunda metade do referido governo, a política econômica passou a priorizar a geração de emprego e renda, a partir do fortalecimento dos programas sociais, notadamente o Bolsa Família, a política de valorização do salário mínimo, o fortalecimento do crédito para as populações mais pobres e o PRONAF<sup>3</sup>.

As políticas de emprego e renda, portanto, são o foco da presente dissertação, na qual se busca atingir os seguintes objetivos: 1. Desenvolver uma discussão reflexiva sobre as políticas públicas implantadas no país nos últimos anos e sua influência sobre a distribuição funcional da renda, enquanto marco teórico-conceitual; 2. Empreender um estudo das políticas de geração de emprego e renda realizadas na década de 1990, notadamente a partir do primeiro pelo governo FHC, buscando evidências da (in)eficácia dessas políticas, a partir

---

<sup>2</sup> Com base em Brasil, 2010.

<sup>3</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. O programa financia projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares ou assentados da reforma agrária.

da análise do comportamento dos indicadores do mercado de trabalho e da distribuição de renda, quais sejam, a taxa de desemprego aberto, o salário real médio, o salário real mínimo e o índice de Gini. 3. Empreender um estudo das políticas de geração de emprego e renda, realizadas nos governos Lula e Dilma, notadamente buscando evidências da (in)eficácia dessas políticas, a partir da análise do comportamento dos indicadores do mercado de trabalho e da distribuição de renda, quais sejam, a taxa de desemprego aberto, salário real médio, salário real mínimo, índice de Gini, dentre outros indicadores. Finalmente busca-se empreender um contraponto entre estes resultados.

Como procedimentos metodológicos adotados para este estudo, será realizada uma revisão da literatura para análise e discussão reflexiva teórica sobre as políticas de distribuição de renda, diminuição da pobreza e desenvolvimento econômico, bem como a análise documental pertinente aos períodos analisados.

Será também realizada uma análise qualitativa, utilizando-se indicadores pertinentes à temática das políticas de renda, salário mínimo, emprego/desemprego, PIB *per capita*, entre outros. Estes dados são provenientes de fontes secundárias, tais como IBGE, IPEA, DIEESE, para o período de estudo: 1993/2012.

A presente pesquisa está estruturada da seguinte forma: na primeira parte é apresentada a presente introdução dos principais pontos à serem abordados na pesquisa; no capítulo 2 é realizada uma abordagem às políticas keynesianas e pós-keynesianas sobre as políticas públicas de renda; no capítulo 3 é realizada uma análise de toda a questão histórica da distribuição de renda no Brasil, desde à sua origem até o período anterior ao período de análise, que compreende o período de 1500 à 1992; no capítulo 4 é realizada análise crítica e a comparação das políticas de renda dos períodos 1993-2002 e 2003-2012 para se verificar quais políticas e/ou períodos foram mais favoráveis à melhora da distribuição recente da renda no país; por fim no capítulo 5 são desenvolvidas as conclusões relativas à pesquisa desenvolvida.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: UMA LEITURA EM KEYNES E NOS PÓS-KEYNESIANOS**

Os determinantes do crescimento e do desenvolvimento econômico nas sociedades são um dos interesses dos economistas, desde o surgimento da ciência econômica. Paulani e Braga (2007) expõem que o crescimento econômico pode ser entendido como um processo de crescimento da riqueza de uma nação, ou seja, pode ser definido como uma variação positiva de seu Produto Interno Bruto. Já o desenvolvimento econômico pode ser entendido como algo mais amplo e profundo. O desenvolvimento se refere a um processo de transformação econômica, política e social que está diretamente ligado com a melhoria das condições de vida da população de um país.

Uma vez que crescimento e desenvolvimento estão diretamente ligados, já que não há desenvolvimento sem crescimento, a busca por ambos tem movido à investigação e compreensão dos fatores econômicos que podem levar as sociedades capitalistas a melhores condições de vida.

Diante disso, deixa-se aqui de lado essa distinção e se considera desenvolvimento e crescimento como sinônimos. Ambos se opõem à estagnação, ou seja, desenvolvimento/crescimento ocorrem quando a economia cresce, expande-se a produção e a acumulação de capital; a sociedade, assim, se reproduz, criando mais bens e serviços para pôr à disposição de seus habitantes, segundo determinadas regras de distribuição. (FONSECA, 2004. p. 02)

Segundo Oreiro (2006), os economistas clássicos, tais como Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, Friedirich List e Karl Marx, mesmo que de pontos de vista diferentes, realizaram esforços em compreender o funcionamento (crescimento/desenvolvimento) e para onde iria o sistema capitalista, no qual a sociedade estava inserida.

O fato é que estes mesmos clássicos sabiam que a acumulação de renda do sistema capitalista gera, por consequência, uma parcela da população que não tem acesso ao capital e, com isso, se submete a um baixo padrão social de sobrevivência. É isto que Pochmann expõe, ao afirmar que:

Desde que surgiu, a sociedade capitalista convive com a presença de maior ou menor parcela de sua força de trabalho vivendo na faixa de renda muito baixa. E isso significa necessariamente, uma economia mercantil, a associação direta entre a baixa renda e condição de pobreza e privação social. (POCHMANN, 1995, p. 21)



O próprio Keynes (2012. p. 339) evidencia que “Os defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade de proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e não equitativa repartição da riqueza e dos rendimentos.” Por não ser equitativa, ou seja, por gerar indivíduos com uma grande acumulação e outros com pouca ou quase nenhuma acumulação de capital, a desigualdade de renda gerada pelo sistema capitalista acaba por criar um problema social.

Não é incomum, nas parcelas mais pobres da população na sociedade capitalista, a existência de problemas sociais como fome, doenças causadas por baixas condições de saneamento básico e a “marginalização” de indivíduos que buscam, às margens da lei, obter condições dignas de subsistência.

Em sua análise sobre a acumulação de capital, Max (2010. p. 170) acaba por evidenciar tais problemas sociais ao citar que “A acumulação de riquezas num polo significa, pois, a acumulação de misérias, de sofrimento, de escravidão, ignorância, embrutecimento e degradação moral do polo oposto”.

Fonseca (2004) ressalta que mesmo com as imperfeições capitalistas, verifica-se que os países com maior nível de bem estar social, não são aqueles que seguiram a “via revolucionária”, mas sim aqueles que possuíram governos sócio-democratas<sup>4</sup>, e/ou praticaram reformas semelhantes aos mesmos.

O autor destaca também que o imperialismo praticado em grande parte dos países no pós-Segunda Guerra Mundial não colaborou para melhorar o padrão de vida dos trabalhadores, principalmente europeus e americanos, que viram os investimentos dos grandes grupos privados, em vários países do mundo, diminuir o padrão de vida dos trabalhadores.

A melhora distribuição de renda, portanto, faz-se necessária para que se diminua a desigualdade social entre os que acumulam uma grande parcela de capital e os que sobrevivem às margens de uma sociedade que busca, insistentemente, maiores benefícios mútuos. É esta preocupação com a distribuição mais justa, que fez com que surgissem políticas de distribuição de renda.

---

<sup>4</sup> De acordo com Przeworski (1985) a Social-Democracia pode ser entendida como um grupo político que busca desempenhar transformações, mesmo que pequenas, nas sociedades capitalistas. Não há nela a necessidade de revolução, mas sim de buscar a regulação das atividades de mercado.

Simioni (2010) mostra que a preocupação com a distribuição de renda surgiu nos primórdios do surgimento da ciência econômica:

Desde o surgimento da Economia como ciência, a distribuição da renda sempre foi um de seus principais temas. Sua análise se desdobra em diversos critérios e dimensões. Se o foco for a inserção no processo produtivo, o conceito a ser utilizado é o da distribuição funcional da renda, que descreve como o total dos ganhos de uma economia em determinado período é repartido entre seus segmentos sociais, dividindo-se assim entre as rendas do trabalho e as rendas derivadas da propriedade (terra, capital, etc.). (SIMIONI, 2010)

Sendo assim, desde a origem do pensamento econômico sempre esteve discutindo o papel da distribuição de renda no desenvolvimento da sociedade humana. Dentro destes pressupostos, o presente trabalho abordará o estudo das políticas que tratam da distribuição de renda no Brasil, procurando evidenciar a forma com que se encontrava a situação da distribuição de renda e da desigualdade social no país e como foram idealizadas as políticas de renda nos períodos anteriores ao analisado, passando pelos vários períodos da história brasileira até então.

Já as décadas de 1990 e 2000 serão estudadas de forma comparativa, uma vez que, foi durante estes períodos, a implantação de políticas que levaram o país a deixar uma situação de inflação desregulada e instabilidade econômica, para um período de estabilidade e reestruturação da economia brasileira.

## 2.1. A ÓTICA KEYNESIANA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Com o advento da revolução marginalista<sup>5</sup> a partir da segunda metade do século XIX, Oreiro (2006. p. 06), destaca que “há um deslocamento do foco da ciência econômica da investigação da dinâmica capitalista para a questão da alocação estatística de uma dada quantidade de recursos.” O autor ainda expõe que, é somente após a revolução keynesiana que o enfoque da ciência econômica na dinâmica do capitalismo volta a ser tratada de forma mais contundente.

---

<sup>5</sup> O autor explana que a revolução marginalista é entendida como o conjunto de obras publicadas à partir da segunda metade do século XIX e cujos mais influentes são: Carl Menger, William Jevons, Léon Walras e Alfred Marshall.

Keynes ao abordar os problemas capitalistas e suas origens, acaba, apesar de não explicitamente, aproximando-se da teoria marxista em vários pontos, pois considera que a socialização dos meios de produção não é a melhor alternativa para uma economia. Segundo Szmrecsány (1978), o próprio Keynes descreve estas afirmações em seu artigo “A Short View of Russian” publicado em 1925, após visitar a URSS. Suas afirmações de que era papel do Estado intervir nas atividades econômicas, acaba por aproximar as ideais de uma “não liberdade total” ao sistema econômico.

Outro ponto onde a aproximação é demonstrada na citação de Schumpeter:

Embora a Teoria do Colapso de Keynes seja inteiramente diferente da marxista, as duas mantêm um importante aspecto em comum: em ambas o colapso é ocasionado por causas inerentes ao funcionamento do motor econômico, e não por fatores externos a ele. (SHUMPETER, apud TSURO, 1979. p. 166).

Segundo Barrére (1958), essa contradição da teoria keynesiana em se aproximar da marxista se dá em função de Keynes procurar um modo de manter a continuidade do capitalismo que, durante a cadeia de eventos da grande depressão, esteve ameaçado. Por isso esta aproximação com o instrumental socialista/comunista acaba por chocar e conquistar ao mesmo tempo. Porém Bresser-Pereira atenta que:

Keynes não era marxista, sequer socialista. Pelo contrário, acreditava no sistema capitalista, dentro do qual fora educado. Verificou, porém, que o sistema econômico capitalista estava longe de assegurar automaticamente o pleno emprego e o desenvolvimento econômico sem crises crônicas, de duração indefinida, como pretendia a teoria econômica vigente. (BRESSER-PEREIRA, 1974. p. 02)

É neste sentido que Ferrari-Filho<sup>6</sup> (1991. p. 06), aborda que a posição de Keynes em sua obra *Teoria Geral*, acaba, por um lado, em negar o sistema de “mercado auto-equilibrante e auto-regulador e, por outro, apresentar mecanismos econômicos que evitem flutuações e depressões econômicas”. De certa forma, as várias faces da teoria keynesiana, demonstram que não há espaço na teoria econômica para um pensamento linear, ou seja, é necessário que se crie uma visão ampla sobre as questões econômicas.

Carvalho (2008) elucida que em sua *Teoria Geral*, Keynes assume que há dois problemas centrais nas economias capitalistas. O primeiro deles é a concentração de renda e

---

<sup>6</sup> O autor explicita que Keynes possuía três visões teóricas distintas: A Teoria da Determinação da Renda (propensão a consumir e multiplicador); A Teoria do Investimento (eficiência marginal do capital); A Teoria das Taxas de Juros (preferência pela liquidez).

riqueza em excesso, que acaba criando um abismo social entre as suas classes. Isso ocorre em função da dificuldade em sustentar o pleno emprego, já que os mais ricos consomem relativamente pouco e os pobres que, em grande maioria, teriam proporcionalmente um consumo maior, eram privados desta possibilidade por sua falta de recursos.

O resultado era uma demanda total por bens de consumo mais fraca, que desestimulava a produção de bens de consumo e, indiretamente, a de bens de investimento. Além disso, a concentração de renda excessiva solapava a legitimidade do capitalismo, pois criava grupos sociais que usufruíam da riqueza social sem terem contribuído para sua criação. (CARVALHO, 2008. p. 04)

O segundo problema do capitalismo é a sua falta de capacidade de gerar de forma contínua o pleno emprego e a plena utilização de sua capacidade produtiva instalada. Foi em virtude disto que Keynes desenvolveu sua obra, para explicar as razões pela qual surgiam os problemas de demanda efetiva.

Apesar de não se ater especificamente no caso da distribuição de renda, toda a teoria formulada por Keynes tinha como objetivo principal uma política econômica que se transformasse em um planejamento econômico capaz de conduzir a economia a um desenvolvimento econômico-social. É nesse sentido que Bresser-Pereira cita que:

Finalmente, a Política Econômica, que teve seu grande momento a partir da obra revolucionária de Keynes no campo de macroeconomia, implica no estudo das medidas de intervenção do governo na economia, visando o pleno emprego, o maior desenvolvimento econômico, a estabilidade monetária e a melhor distribuição da renda. Quando pensada em termos de longo prazo, e acompanhada de um sistema administrativo para executá-la, a Política Econômica transforma-se em Planejamento Econômico. (BRESSER-PEREIRA, 1974. p. 02)

Oreiro (2006) elucida que a Teoria Geral de Keynes demonstrava a renda como um fator fundamental da demanda efetiva – ou seja, a renda constituiria uma variável de ajuste entre as decisões de poupança e investimento. Keynes considera que os gastos dos consumidores em bens/serviços e poupança variam de acordo com o seu nível de renda. A renda por sua vez é determinada pelos níveis dos salários reais do sistema, onde os salários são determinados pelo nível de emprego e, por consequência, dos investimentos realizados pelos capitalistas e pelos gastos dos governos.

No segundo capítulo de sua *Teoria Geral*, Keynes questiona os postulados da teoria clássica sobre o emprego, em busca de criar um senso crítico sobre o modo com que se entende, até então, sobre o salário e o emprego sendo definidos pelo mercado de trabalho:

Será verdade que as categorias anteriores esgotam o problema, tendo em conta que, de modo geral, a população raramente encontra todo o emprego que desejaria ao salário corrente? Com efeito, deverá se admitir que, se fosse maior a demanda por mão de obra, maior seria a quantidade de trabalho oferecida no nível de salário vigente. (KEYNES, 2012. p. 06)

Moretti e Lélis (2006. p. 12) revelam que a posição de Keynes sobre a teoria clássica provoca questionamentos de grande importância para demonstrar a “absurdidade dessa concepção”, substituindo-a por um novo entendimento da economia como um todo. Este caráter crítico de Keynes é demonstrado em sua análise da teoria clássica que expõe a economia como sendo “empresarial neutra”, onde os casos limite estudados pela mesma são generalizados.

O autor expõe que, para Keynes, essa generalização não possui validade em virtude da economia onde as maiorias das pessoas estão inseridas em uma *economia monetária de produção*, sendo as decisões de produção tomadas de forma privada. Deste modo, a produção não pode ser determinada pelo mercado de trabalho, mas sim pelos gastos que os capitalistas realizam em função de suas expectativas.

Keynes não tinha preocupações com a interpretação de desemprego que alguns economistas possuíam. Conforme Carvalho (2008), para ele o desemprego involuntário é que deveria ser foco da análise econômica, uma vez que o mesmo ocorre quando os capitalistas, ao possuírem expectativas negativas de futuro, demitem seus funcionários com o intuito de reduzir seus custos com mão-de-obra. Desta forma, em uma economia organizada centralmente pelos empresários, que criam empresas para reunir fatores de produção com o intuito do lucro, a não expectativa de lucro leva ao desemprego.

Uma firma tecnicamente eficiente, mas incapaz de colocar no mercado sua produção a preços remuneradores irá falir tanto quanto uma empresa incapaz de produzir de uma maneira eficiente. O critério para medir o sucesso de uma empresa, portanto, é sua capacidade de obter lucro e este, por sua vez, depende da capacidade do empresário prever, o mais precisamente possível, que produtos serão demandados pelo mercado de modo a produzir aquilo que é vendável, não o que é redundante ou indesejado por compradores. (CARVALHO, 2008. p. 06)

Deste modo, Keynes (2012. p. 06) elucida que, para a teoria clássica, embora a demanda por mão de obra que ocorre ao salário vigente possa ser suprida antes que todas as pessoas que desejam trabalhar pelo mesmo salário estejam empregadas, isso só ocorre em caso de uma recusa dos trabalhadores em fornecerem sua mão de obra por salários menores. Caso isto ocorresse, o volume de emprego disponível em uma economia seria maior e, nesta

situação, o desemprego involuntário, “não o seria estritamente falando, devendo incluir-se na categoria do desemprego “voluntário”, em virtude dos efeitos dos contratos coletivos de trabalho...”.

O comportamento dos trabalhadores se dará, portanto, frente ao comportamento dos salários nominais, uma vez que a mão de obra negocia um salário nominal e não um salário real. Keynes (2012. p. 08) elucida que os trabalhadores não costumam deixar os seus postos de trabalho no caso de um aumento dos preços dos bens de seu consumo (diminuição do salário real). Os trabalhadores, assim, resistirão a uma diminuição dos salários nominais, o que pode se mostrar ilógico, porém “seja lógico, ou ilógico, a experiência nos mostra ser este de fato o comportamento dos trabalhadores”.

Sendo assim, os trabalhadores buscarão aumentar sua renda através da negociação de maiores salários nominais, na expectativa de que os preços dos bens e serviços de seu consumo não aumentem nas mesmas proporções, fazendo assim com que exista um aumento também no seu salário real.

Já os capitalistas, porém, apenas realizarão investimentos (incluindo o aumento de salários nominais) de acordo com as expectativas sobre o comportamento do sistema nos períodos futuros, assim como explica no capítulo 5 de sua Teoria Geral:

Estas expectativas das quais dependem as decisões da atividade econômica subdividem-se em dois grupos...[] []...O Primeiro tipo diz respeito ao preço de que um fabricante pode esperar por sua produção “acabada” no momento em que decide iniciar o processo que levará à este objetivo...[] []... O segundo diz respeito ao que o empresário pode esperar ganhar sobre a forma de rendimentos futuros, no caso de comprar produtos “acabados” para adicioná-los ao seu equipamento de capital. (KEYNES, 2012. p.43)

São as expectativas de lucro, portanto, que levarão os empresários a investir em produção de bens/serviços, demandando por mão de obra e gerando renda. Keynes, porém vem elucidar em sua obra que, quando os salários aumentam, existe uma tendência de poupança dos trabalhadores que, ao pouparem, deixarão de consumir uma parte de sua renda, causando assim uma insuficiência de demanda de bens/serviços. Isto levará o capitalista a reduzir sua produção, em virtude da “não demanda” de seus bens/serviços, o que pode fazer com que se diminua a demanda por trabalho, gerando assim desemprego e, conseqüentemente, uma menor renda.

O princípio da demanda efetiva sustenta que o nível de emprego e renda da comunidade é determinado pelas decisões de gastos dos capitalistas, que (dado o estoque de equipamento) são tomadas a partir de avaliações efetuadas isoladamente por cada empresário sobre as quantidades que antecipam vender a um determinado preço (de oferta). O conjunto das decisões de gasto determina em cada momento qual será o nível de renda da comunidade. Portanto o que os empresários estão decidindo gastar agora na produção de bens de consumo e de bens de investimento será a renda da comunidade (ALMEIDA & BELLUZZO, 2002, p. 65).

Levando em consideração que neste tipo de economia, as decisões de produção são tomadas com base em um futuro incerto, faz-se lógica a posição de capitalistas e trabalhadores de reter uma parte de seus rendimentos em moeda, ao invés de investir, o que resultaria em uma demanda efetiva menor do que a realizada pelo pleno emprego dos fatores produtivos<sup>7</sup>.

A importância destas conclusões de Keynes a partir de sua obra foi o de constituir um mecanismo no qual o investimento pode determinar a poupança ao invés de ser determinado pela mesma. É isso que explica Oreiro (2006, p. 07) ao afirmar que “Com efeito, Keynes havia mostrado na *Teoria Geral* que um aumento exógeno do investimento iria gerar um aumento equivalente da poupança através do efeito do multiplicador”.

Keynes (2012, p. 102), ao afirmar que “o emprego só pode aumentar *pari passu* com o investimento, a não ser que se verifique uma mudança da propensão ao consumo”, traz à sua Teoria Geral a questão de que, nos casos onde as expectativas de lucro dos capitalistas sejam prejudicadas, deve existir uma força que direcione investimentos da economia com o objetivo de manter ou aumentar os níveis de emprego e/ou salários reais quando estes tenderem para uma redução.

Esta força seria o Estado que, segundo Keynes, deveria intervir durante a fase recessiva dos ciclos econômicos com o objetivo de aumentar a demanda agregada, com a sua capacidade de imprimir moeda e gerando um déficit no orçamento do estado a fim de garantir o pleno emprego. É isso que Alves e Veríssimo (2009), relatam quando afirmam que:

A preocupação maior de Keynes deriva de seu ceticismo em relação à capacidade de autorregulação do mercado, e, neste sentido, refere-se à necessidade de o Estado assumir maior responsabilidade na organização dos investimentos, por meio de uma política de regulação que vise minimizar sua instabilidade. Nestes termos, o Estado deve atuar sobre as expectativas com o objetivo precípua de evitar súbitas flutuações da eficiência marginal do capital, favorecendo e estimulando os investimentos. (ALVES & VERÍSSIMO, 2009, p. 09).

---

<sup>7</sup> Nesta situação, segundo MORETTI & LÉLIS (2006, p. 12) de um futuro incerto surgem os contratos como atenuantes das incertezas, servindo de base para as projeções de ganhos futuros.

Keynes trata o problema da renda como agregado ao da insuficiência de demanda efetiva que, quando ocorre, deve ser corrigido pelo Estado, mesmo que à custa de déficits públicos<sup>8</sup>, alterando a expectativa dos agentes, para que se mantenham ou se aumentem os níveis de consumo, produção, investimento, emprego, salários e, por consequência, de renda.

O temor da demanda futura reduzida reduz o emprego no presente e os empresários verão suas piores expectativas confirmadas. De acordo com Keynes, isto ocorre porque se trata de uma economia monetária: uma economia em que a moeda é uma forma de riqueza, alternativa a outros ativos, inclusive bens de capital e fatores de produção. Quando o rendimento esperado destes últimos não for adequado ou for muito incerto, muitos empresários buscarão refúgio na acumulação de dinheiro, e o emprego e os níveis de atividades declinarão. (CARVALHO, 2008. p. 08)

A solução destes problemas para Keynes, de acordo com Carvalho (2008) estava, sobretudo, na promoção de mudanças institucionais sobre a política econômica até então desenvolvida, na forma de políticas públicas sobre os recursos monetários disponíveis e as taxas de juros, os gastos do governo e as variações cambiais decorrentes das negociações entre os países no mercado internacional.

### 2.1.1 – Keynes e as Políticas Fiscal, Monetária e Cambial

Quando Keynes aborda as economias capitalistas como economias monetárias de produção, ele acaba por demonstrar que a moeda não é apenas um simples meio de trocas, mas sim um modo que os agentes se utilizam para manter suas expectativas ao longo do tempo.

...é um ativo capaz de resguardar as alterações nas expectativas dos agentes, pois reserva poder de comando sobre a riqueza social ao longo do tempo, possuindo liquidez máxima para saldar tanto transações à vista quanto pagamentos futuros. (TERRA & FILHO, 2012. p. 02).

Sendo assim, dependendo do modo pelo qual a preferência por liquidez dos empresários for condicionada pelas suas expectativas futuras, serão induzidas ações em prol da substituição das formas de riqueza, elevando ou diminuindo a renda gerada na produção de

---

<sup>8</sup> Sobretudo, Keynes defendia que os orçamentos do Estado deveriam ser superavitários ou equilibrados, como descrito no item 2.1.2 desta pesquisa.



novos itens. Ferrari-Filho (2006) elucida que esta instabilidade cíclica nos níveis de produto, emprego e renda, foi uma das preocupações fundamentais de Keynes.

Sendo assim Keynes (2012) aborda que o problema das flutuações ocorre em virtude de que, em uma economia monetária, a alteração da visão de futuro dos capitalistas é capaz de influenciar o volume de emprego e renda. Para alterar ou diminuir a influência destas mudanças das expectativas futuras, Keynes acaba por propor uma nova filosofia social, inserindo o papel do Estado como orientador na busca do pleno emprego e da distribuição de renda.

O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão ao consumo, em parte mediante ao sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte, eventualmente, por outros meios...[] [...]...Concebo pois que uma socialização abrangente do investimento será o único meio de assegurar uma situação aproximada do pleno emprego. (KEYNES, 2012. p. 344).

Sobre esta “socialização”, Keynes ainda explica que isto não implica que todos os compromissos e termos do Estado para auxiliar a iniciativa privada sejam desconsiderados. Keynes (2012. p. 344) afirma que não interessa ao Estado assumir os meios de produção e, portanto, não há argumento para um socialismo de Estado que envolva ampla parcela da “vida econômica da sociedade”.

Bastaria assim, ao Estado, possuir condições suficientes para determinar o montante dos recursos destinados a ampliar estes instrumentos e a taxa básica de remuneração dos seus possuidores. Com isso o Estado terá “realizado tudo o que é necessário. Ademais, as necessárias medidas de socialização podem ser introduzidas gradualmente sem afetar as tradições gerais da sociedade”.

Para Carvalho (2008. p. 03), Keynes acreditava no papel do Estado como norteador da prosperidade nas economias capitalistas. Destaca-se a abordagem de Keynes a uma economia capitalista, “no entanto, era muito mais sofisticada e sutil do que a maioria dos seus comentaristas (críticos ou simpáticos) pareciam perceber”.

A política econômica keynesiana, não se caracteriza, assim, por um princípio alocativo, mas sim por um princípio de mobilização. É isso que Carvalho (2008) explica, ao abordar que ela tem por objetivo impulsionar, principalmente, os estoques de recursos que não se realizam na demanda efetiva, logo não se concretizam nas esperanças dos empresários que são os agentes dos quais dependem diretamente o emprego, a ampliação da renda e da riqueza.

Como observamos, a ampliação da demanda efetiva depende das expectativas dos agentes em relação ao futuro. Portanto é o otimismo futuro que leva os agentes a produzirem/consumirem, gerando assim emprego e renda. Este otimismo, segundo Keynes, deve ser estimulado por parte do Estado através de suas políticas monetárias, onde os agentes são levados a ajustar suas demandas em função do movimento dos preços relativos dos ativos, ou seja, a taxa de juros, fiscais, onde o Estado age diretamente no mercado através de seus gastos ou indiretamente através da fixação de tributos, e cambiais, das quais serão observadas individualmente.

### 2.1.2 – A Política Monetária Keynesiana

Ao analisar a Teoria Geral de Keynes, pode-se verificar que o Estado deve ser responsável por ações de *open market*<sup>9</sup> como maneira de controlar a taxa básica de juros e o alinhamento dos preços relativos dos ativos que são passíveis de investimento em uma economia. Terra e Filho (2012. p. 04) elucidam que Keynes considera que todos os ativos possuem em si próprios uma taxa de juros e em virtude da comparação entre as várias remunerações passíveis de escolha, os agentes podem definir como destino dos seus recursos, ativos que não causem a ampliação da atividade econômica.

Isto ocorrerá caso, no passado, os agentes tenham realizados investimentos produtivos que não tenham sido realizados pelo mercado, gerando assim uma “expectativa frustrada<sup>10</sup>”, ao acumularem estoque de forma involuntária. Desta forma a autoridade monetária de um país deveria manter a taxa básica de juros “...em pleno conhecimento público e em um patamar considerado normal.” e com isso mantendo os hábitos dos consumidores de maneira rotineira. Para Carvalho (1999), as pessoas criam uma expectativa em torno da taxa de juros *normal* de uma economia e têm a expectativa de que as taxas atuais praticadas pelo governo estejam em torno desta taxa normal.

---

<sup>9</sup> Consiste em operações por parte dos governos em economias de mercado, com intervenção de seus bancos centrais, como forma de controlar a moeda e influenciar as taxas de juros.

<sup>10</sup> KEYNES (2012) cita que “...há também a instabilidade econômica decorrente de uma característica da natureza humana que faz com que grande parte das nossas atividades positivas dependa mais do otimismo espontâneo do que de uma esperança matemática, seja ela moral, hedonista ou econômica”. (p. 144)

Tem-se, porém, que como os agentes possuem uma incalculável incerteza acerca do futuro, Terra e Filho (2012) afirmam que as mesmas serão sempre objeto de antecipação por parte dos agentes (especulação) como maneira de não incidirem em custo de oportunidade. Esta incerteza pode, até certo ponto, influenciar o mercado de maneira negativa, uma vez que os agentes serão sempre cautelosos em relação ao futuro, frente às possibilidades de prejuízos inerentes ao mesmo.

Carvalho (1994) dá ênfase para o fato de a política monetária atuar na decisão da composição do portfólio dos agentes onde acontece a construção da pirâmide invertida que é caracterizada pela relação entre a moeda e os demais ativos financeiros.

No vértice está a moeda legal, e sobre este vértice se apoiam os outros ativos, em camadas sucessivas, definida cada uma pelos arranjos institucionais que estabelecem as regras de conversibilidade entre os grupos...[] []...e pela relação entre as taxas de retorno obtidas em cada coleção de ativos (CARVALHO, 1994. p. 43-44)

Os efeitos da política monetária incidentes sobre a demanda efetiva são indiretos, uma vez que, segundo Carvalho (1994), impactam primeiramente sobre as condições de liquidez do mercado monetário para posteriormente originar distintas decisões dos agentes.

Com isso se o Estado possui interesse em promover a ampliação do volume de capital da sociedade, a redução das taxas de juros pode promover a ampliação dos investimentos produtivos gerando assim a necessidade de maior busca por recursos financeiros por parte dos capitalistas e, conseqüentemente, maiores buscas por mão de obra produtiva. KEYNES (2012) afirma que a taxa de juro sobre o dinheiro promulga um papel singular na fixação do volume de emprego, uma vez que constitui níveis de referência a serem atingidos pela eficiência marginal de um bem de capital para que este possa voltar a ser produzido.

Em dados momentos, entretanto, a política monetária pode não contribuir para a estabilização dos ciclos econômicos de uma economia de mercado. É isso que afirma Terra e Filho (2012. p. 04) ao explicar que:

A limitação da política monetária em induzir expansões na demanda efetiva sobrevém quando a incerteza dos agentes, tanto consumidores quanto investidores, os faz preferir reter moeda a despendê-la, independentemente do nível de juros estipulado pela Autoridade Monetária. Nesse cenário, comum em momentos de crise econômica, vigora a preferência plena pela liquidez, que faz com que o entesouramento da moeda torne-se o objeto de desejo dos agentes.

O impacto indireto da política monetária no sistema econômico, fez com que Keynes (2012. p. 147) encarasse com “algum ceticismo” as suposições de êxito de uma política simplesmente monetária como forma de influenciar nas taxas de juros. Keynes destaca que, uma vez que o Estado possui condições de cálculo da eficiência marginal dos bens de capital no longo prazo, e baseado nos interesses da comunidade de forma geral, ele espera que o mesmo assuma a sua crescente responsabilidade na organização dos investimentos. Isto deve ocorrer uma vez que as flutuações nas estimativas do mercado na eficiência marginal dos diversos tipos de capital são “demasiado grandes para poder ser compensadas por meio de mudanças viáveis da taxa de juros”.

Esta maior participação do Estado dentro dos preceitos de Keynes, ficam mais evidentes quando o autor trata da política fiscal no encorajamento dos investimentos.

### 2.1.3 – A Política Fiscal Keynesiana

A política fiscal é baseada na administração dos gastos públicos<sup>11</sup> e na política de tributação. Para Keynes (1980) a tributação possui o papel de redistribuir a renda, ampliar ou reduzir a renda individual e viabilizar a capacidade de investimento do Estado para a estabilização das economias monetárias de produção. O gasto na visão de Keynes possui um papel fundamental como forma de um investimento que se transformará em consumo, em períodos futuros.

Desta forma, o estoque de riqueza de uma sociedade é uma função direta dos investimentos realizados, que mobilizam os recursos ociosos do sistema econômico tais como máquinas, equipamentos e trabalho humano. Carvalho (2008) adverte que o aumento das riquezas gerado pelo investimento, transforma-se em segundo momento, em um novo aumento de renda em função das transferências de recursos entre os indivíduos, o que motivaria um novo ciclo de gastos e a novos aumentos da renda através do efeito

---

<sup>11</sup> É pertinente salientar que os gastos públicos são instrumentos importantes de incentivo econômico para Keynes e são diferentes de déficits públicos que ocorrem quando o estado gasta mais do que arrecada, o que acarretará em maiores cargas tributária para a diminuição deste déficit.

multiplicador. Desta forma, cada unidade monetária despendida pelo Estado se transforma em renda para os agentes privados contratados para oferecer bens e/ou serviços.

Com este aumento de renda, os agentes ampliam seus próprios gastos com consumo, de acordo com sua disposição ao consumo, aumentando assim, também, a renda daqueles que atendem as suas demandas de consumo. Estes por sua vez também ampliarão sua renda e seu consumo, apesar da poupança de parte desta renda, e elevarão a renda de seus fornecedores.

Dentro desta política de gastos públicos, evidenciam-se dois orçamentos classificados por ele como orçamento corrente e orçamento de capital. O orçamento corrente possui o intuito de ser um fundo de recursos utilizados pelo Estado com o desígnio de manutenção dos serviços básicos oferecidos pelo estado à população como saúde, educação, segurança, previdência social e infraestrutura.

Keynes defendia a importância dos gastos públicos, sobretudo como instrumentos dinamizadores da demanda efetiva e das políticas de transferência de renda. Apesar disto Kregel (1985) complementa afirmando que Keynes previa que o orçamento corrente deveria ser superavitário ou, em uma situação limite, equilibrado.

A visão de Keynes é apoiada, na verdade, em dois pilares: o primeiro, de que uma política de gastos expansionista não é necessariamente deficitária porque o próprio crescimento da renda leva a um aumento da arrecadação de impostos. (CARVALHO, 2008. p. 01)

Sendo assim Kregel (1985) explana a visão de Keynes de que o orçamento corrente não deve acumular déficits que são decorrentes dos reflexos das economias monetárias. Dentre os principais pontos o autor cita a necessidade de se evitar dívidas onde nenhum serviço lucrativo seja constituído<sup>12</sup> para equilibrar futuramente seu orçamento, pressões sobre a taxa de juros da economia que podem gerar uma busca por parte do Estado de recursos privados para o financiamento de suas atividades e o risco de o Estado ser forçado a financiar o pagamento de suas dívidas com a contração de novas dívidas.

Sendo assim, Keynes (1980. p. 278) esclarece que não se deve “objetivar alcançar a compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico por meio do orçamento corrente...”. Para Keynes isto é função do orçamento de capital que é aquele utilizado para se

---

<sup>12</sup> Descrita pelo autor como “peso morto”.

discriminar as despesas referentes a investimentos produtivos concretizados pelo Estado para se atingir o equilíbrio ou manutenção da estabilidade econômica.

Este orçamento de capital possui possibilidade de se mostrar deficitário, há, porém, de se ressaltar que os superávits alcançados no orçamento corrente, financiam os déficits do orçamento de capital. Portanto Keynes demonstra que, para que não ocorra um desequilíbrio nas finanças públicas em uma economia monetária de produção, basta que não se ocorra um déficit corrente, uma vez que os superávits correntes financiam no curto prazo, o déficit de capital. KregelREGEL (1985) explica que, no longo prazo, os investimentos produtivos concretizados pelo Estado possuem uma tendência a equilibrar o orçamento de capital.

Há de se perceber, nos estudos realizados sobre a política de gastos públicos desenvolvida no modelo keynesiano, que a mesma possui um caráter preventivo das flutuações sistêmicas das economias monetárias de produção. Isso se dá com base em investimentos de longo prazo, como afirma o próprio Keynes (1980) ao assumir que “um programa de longo prazo, de investimentos de organismos públicos ou semi-públicos<sup>13</sup> que seja capaz de reduzir a amplitude potencial de flutuação para limites muito mais estreitos” (p. 322).

Terra e Filho (2012) explicam que a principal tarefa deste *estabilizador automático* de Keynes é o de prevenir e antecipar flutuações por meio de um programa continuado de longo prazo dos gastos públicos. Sendo assim, não seria cargo do orçamento de capital amparar um pico da trajetória econômica, mas evitar que estes picos venham a ocorrer. Com um programa de longo prazo sendo realizados, os possíveis picos de trajetória econômica, ou seja, as oscilações decorrentes no curto prazo serão, possivelmente, mais contornáveis. Isto ocorre dentro da percepção dos primeiros indícios de insuficiência da demanda efetiva e/ou bem como se percebam sinais de excesso de demanda agregada.

O equilíbrio do orçamento de capital no longo prazo dado pelos retornos esperados das inversões produtivas que ele financia, torna mais racional e viável o orçamento público em sua totalidade, fomentando ao longo do tempo a construção de superávits e, por conseguinte, poupança pública. (TERRA & FILHO, 2012. p. 06).

---

<sup>13</sup> Organização que dependente do direito privado e do direito público, ou de um setor da economia regido pelo direito privado, mas controlado por uma pessoa pública. KREGEL cita como exemplos o Banco da Inglaterra e a Autoridade Portuária Londrina.

A concepção principal das ideias de Keynes (1980) sobre o orçamento e os gastos públicos só acarretará em déficits públicos em caso de os investimentos produtivos de longo prazo planejados falharem em sua designação de gerarem retorno dos investimentos realizados. Segundo o próprio autor, somente nestas condições, o orçamento corrente acarretará em déficits em virtude da falha do orçamento de capital.

Carvalho (2008) elucida que, para Keynes, as expectativas dos agentes são o motivo da desestabilização econômica e é, portanto, sobre elas que a política fiscal de gastos públicos deve atuar. Sendo assim, o orçamento de capital é, sobretudo, uma amostra do compromisso do Estado para com os agentes que desenvolverão expectativas futuras positivas baseadas neste compromisso. Dentro desta perspectiva, Minsky (1986) afirma que se este mecanismo fiscal possuir um bom funcionamento, os agentes serão guiados a admitir uma visão de futuro positiva.

Em condições, segundo Carvalho (2008. p. 10), “excepcionalmente favoráveis” o simples anúncio por parte do Estado de que o mesmo estaria preparado para suprir qualquer deficiência na demanda agregada por um pacote de investimentos públicos, já seria suficiente para alterar as expectativas dos agentes privados levando-os a recuperar o nível de produção e a tendência ao pleno emprego. Nesta situação, apesar do realismo de Keynes ao assumir como improvável, a política fiscal possuiria um papel direto nas expectativas e não no orçamento público.

#### 2.1.4 – A Política Cambial Keynesiana

A visão de Keynes sobre a política cambial demonstra a sua preocupação com a estabilidade de preços e com o equilíbrio externo. De acordo com Ferrari-Filho (2006), Keynes deixa claro em sua obra<sup>14</sup> que um regime cambial deve ser administrado, porém flexível às mudanças contínuas do mercado, objetivando a redução das incertezas sobre o

---

<sup>14</sup> International Clearing Union publicada em 1944 para a Conferência das Nações Unidas em Bretton Woods.

mercado de ativos e dos bens *tradeables*<sup>15</sup> no momento em que os agentes fossem tomar decisões de fechamento de contratos de câmbio.

Ferrari-Filho (2006) ainda ressalta que Keynes enfatizou que a dinâmica externa das economias monetárias deveriam possuir instrumentos que tornassem viáveis as igualdades nas relações comerciais e financeiras entre os países. Desta forma Keynes sugeriu a criação de um *international market marker* com a função de emitir uma moeda que fosse aceita em todos os países, para compensar de forma automática os desequilíbrios comerciais de maneira com que os países que contraíssem déficits não se tornassem reféns da atração de capitais para realizar o financiamento de seus balanços de pagamentos, e criar códigos de administração cambial e estruturas de controle de capitais.

Verifica-se que a política cambial de Keynes possui claramente o sentido de reduzir as incertezas das expectativas dos empresários e dar uma elevada liberdade à condução da política monetária. Além disso, Terra e Filho (2012. p. 08) expõe que esta política de câmbio visa inibir o efeito do câmbio nos preços domésticos e dar liberdade à taxa de juros sobre a atração de capital especulativo. “Em suma, a política cambial em Keynes pretende estabelecer, além do equilíbrio das contas externas, a estabilidade nas expectativas empresariais e a autonomia das demais políticas econômicas, principalmente a monetária”.

Sendo assim pode-se perceber que o objetivo das políticas keynesianas é o de estabelecer um padrão social de eficiência econômica aliada a uma justiça social com base na distribuição de recursos por meio de movimentos das políticas econômicas e mantendo as liberdades individuais, por mais que as mesmas sofram a influência norteadora do Estado. Ou seja, se busca a manutenção e/ou o atingir os níveis ideais de demanda efetiva reduzindo o desemprego involuntário com a alteração das expectativas empresariais por meio de investimentos do Estado.

---

<sup>15</sup> Bens negociáveis internacionalmente e que possuem preços fixados de acordo com este mercado internacional.



## 2.2. O PÓS-KEYNESIANISMO E A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Desde que foi publicada, a *Teoria Geral* de Keynes tem provocado inúmeras discussões e interpretações no campo da ciência econômica. Isso fez com que, após sua obra, surgissem algumas vertentes distintas do que foi nomeado de pós-keynesianismo.

A visão pós-keynesiana procura esclarecer, enfatizar e acrescentar elementos em relação à obra desenvolvida por Keynes. Segundo Lemos (2006, p. 04), surgiram três “gerações de modelos de crescimento e distribuição de renda pós-keynesianos”.

Os modelos de primeira geração tiveram origem nas contribuições de Harrold (1939) e Domar (1946) que tinham como pressuposto estender os efeitos da obra de Keynes para o longo prazo da temática de crescimento e distribuição de renda.

Já para Amadeo (1989), a renda seria uma variável de ajuste entre as decisões de poupança e investimento, conforme discutiu Keynes em seu princípio da *demanda efetiva*. Harrold e Domar, dentro deste contexto, evidenciaram a possibilidade de um “equilíbrio com desemprego” onde o estoque de capital crescesse de forma contínua ao longo do tempo.

O saldo principal do modelo Harrold-Domar<sup>16</sup> foi de que o alcance de uma trajetória de crescimento estável com pleno emprego da força de trabalho é possível, porém altamente improvável.

Dessa forma, as economias capitalistas deverão, via de regra, apresentar um crescimento *irregular* – alternando períodos de crescimento acelerado com períodos de queda acentuada do nível de atividade econômica – e *desemprego elevado*. (OREIRO, 2006, p. 03)

Oreiro (2006), ainda cita que a incompatibilidade destes resultados com a experiência das economias capitalistas ao longo do tempo, levou autores como Kaldor e Pasinetti a desenvolverem modelos onde houvesse um crescimento de longo prazo<sup>17</sup> estável e centrado no pleno emprego da força de trabalho disponível. Para que isto fosse possível, houve a necessidade de se desenvolver uma nova teoria de distribuição funcional da renda.

---

<sup>16</sup> O Modelo de Harrod-Domar é utilizado para explicar a taxa de crescimento econômico em termos de poupança e produtividade do capital. Foi desenvolvido independentemente por Roy F. Harrod em sua obra *Essay in Dynamic Theory* de 1939 e por Evsey Domar em sua obra *Capital Expansion, Rate of Growth and Employment* de 1946.

<sup>17</sup> Kaldor e Pasinetti entendem o longo prazo como o momento em que se obtém de forma consistente o pleno emprego, ou seja onde os choques exógenos, ou temporários deixem de existir.

Neste novo entendimento, as participações dos salários e dos lucros na renda passam a ser a variável de ajuste entre as decisões de poupança e investimento. Com isso, pode-se entender, segundo Oreiro (2006. p. 03), de forma clara “um segundo mecanismo pelo qual o investimento pode determinar a poupança ao invés de ser determinado pela mesma”.

Keynes havia demonstrado em sua obra que o investimento, caso recebesse um aumento exógeno, geraria um aumento equivalente na poupança, em virtude do efeito multiplicador. Tem-se, porém, que os estudos de Kaldor e Pasinetti demonstram que, em uma economia fechada e sem governo, uma variação no investimento geraria uma variação equivalente em poupança, devido aos efeitos da variação sobre a distribuição de renda dos salários e lucro.

Desta forma, ao contrário dos neoclássicos, Kaldor (1956), Robinson (1983) e Pasinetti (1962) estabelecem que, embora as propensões a poupar a partir de salários e lucros sejam constantes e diferentes entre si, a propensão a poupar agregada pode variar, uma vez que esta é a média daquelas ponderada pela distribuição funcional da renda. (LEMOS, 2006. p. 03)

Lemos (2006. p. 03) explica que para Nicholas Kaldor, a disposição a poupar está diretamente ligada a um aspecto econômico, independentemente da fonte de renda ser oriunda de salários ou lucros. Tem-se, porém que a propensão de poupar dos salários é menor do que a dos lucros, uma vez que, de forma geral, o montante de lucros acumulados por um capitalista é maior do que o montante de salários recebidos por um trabalhador.

O autor ainda explica que Pasinetti, dentro de uma visão “clássico-marxista”, demonstra as diferenças de propensão a poupar entre trabalhadores e capitalistas no âmbito sociológico, onde os capitalistas possuem uma maior propensão à mesma do que os trabalhadores.

Robinson (1962) realiza uma ampliação no entendimento do “paradoxo da parcimônia<sup>18</sup>” para o longo prazo e, em seu modelo de crescimento, acaba por evidenciar que um aumento na propensão a poupar, irá derivar uma diminuição na participação dos lucros na

---

<sup>18</sup> Estabelecido por Keynes em sua Teoria Geral. Este paradoxo explica o caso onde um indivíduo qualquer aumenta sua poupança através do aumento da taxa de poupança sobre sua renda. Ao expandir o mesmo princípio em proporções macroeconômicas, e não individuais, onde a renda é determinada pela opção de gasto de todos os indivíduos do sistema, se todos os indivíduos resolverem poupar ao invés de gastar suas rendas, haverá daí uma redução na renda de tamanha proporção que anularia a poupança realizada. Este modelo foi aplicado na economia americana nos anos pós-depressão de 1929, onde existia um alto grau de desemprego. Keynes explica que se uma economia se encontrasse no pleno emprego, este excesso de poupança poderia gerar uma demanda extra, que não teria respaldo de produção, provocando inflação e aumento da renda nominal, mas não a real.

renda e, dado o montante de utilização da capacidade produtiva, uma redução na taxa de lucro.

Uma vez que no modelo de Robinson, o investimento depende diretamente do lucro, o aumento da propensão a poupar, levará a uma redução nas taxas de investimentos. Portanto, o mesmo conclui que, no longo prazo, o aumento da propensão a poupar será seguido por uma redução da taxa de investimento e isto levará em um segundo momento, a uma redução da taxa da própria poupança.

Lemos (2006. p. 04) afirma que, os modelos de primeira geração, procuram demonstrar que a distribuição funcional da renda, motivada endogenamente, “deve garantir a plena utilização da capacidade produtiva, leia-se, a equivalência entre as taxas garantida e natural de crescimento”.

Os modelos de segunda geração surgiram com as obras de Steindl (1952) e Kalecki (1954), que produziram uma diferente visão sobre a interação entre distribuição de renda e crescimento econômico. Rowthorn (1980) elucida que neste modelo, a distribuição funcional da renda é determinada pela taxa de *mark-up*, sendo esta uma variável exógena. Neste caso, a relação entre investimento e poupança se dá pelas variações no grau de utilização da capacidade produtiva e não através da variação da participação dos lucros na renda.

Sendo assim, a literatura pós-keynesiana demonstra que o caráter endógeno das economias de mercado, é um tema periódico e atual da análise dos preceitos keynesianos. Segundo Oreiro (2006), porém, os modelos de ciclo econômico desenvolvidos, sobretudo, por Kaldor, Kalecki, Kurihara e Goodwin, são tentativas de exemplificar que as variações nos níveis de renda ou na taxa de crescimento são resultados da própria estrutura destas economias e, portanto, independentes de choques exógenos.

Deste modo, Rowthorn (1980) demonstra que esta geração se diferencia da anterior em virtude de atrelar a determinação da taxa de inflação ao conflito distributivo entre trabalhadores e capitalistas. É, portanto, a maior participação dos salários na renda que origina uma maior taxa de crescimento da economia.

Outra vertente do pós-keynesianismo, foi desenvolvida na década de 1970 e foi chamada de síntese keynesiano-neoclássica, se fundamentava basicamente do contexto de que as economias capitalistas poderiam se distanciar do equilíbrio com pleno emprego em virtude

de fatores institucionais que impediam ou limitavam a flexibilidade dos preços e/ou dos salários.

A temática dessa vertente não era o crescimento e a distribuição de renda como no caso da primeira vertente, mas sim a análise do processo pelo qual as decisões de investimento, poupança e financiamento são tomadas no contexto de uma economia monetária de produção onde: (i) a produção demanda tempo; (ii) o futuro é incerto; e (iii) o estoque de capital não é maleável. (OREIRO, 2006. p. 04)

Dentro desta vertente, entende-se que os choques adversos da demanda agregada, sobre a curva IS ou LM<sup>19</sup>, levaria as empresas a modificarem suas quantidades produzidas e não os preços, o que faria a economia se distanciar provisoriamente da condição de pleno emprego.

Uma vez que no longo prazo, segundo a ótica neoclássica, os preços e salários são completamente flexíveis, o pleno emprego deveria ser retomado no longo prazo. Isso aconteceria em virtude de o desemprego e a não utilização da capacidade plena instalada pelas empresas gerarem um efeito de deflação, o que em segundo momento induziria a um aumento na demanda agregada e, assim, restauraria o pleno emprego.

Um corolário implícito da tese supra-citada é que a *macroeconomia keynesiana* fica restrita ao estudo das flutuações de *curto-prazo* do nível de atividade econômica. Para os teóricos da síntese neoclássica, a macroeconomia keynesiana nada tinha a dizer sobre as questões de longo-prazo como, por exemplo, a acumulação de capital e o crescimento econômico. Tais questões deveriam ser tratadas pelo instrumental analítico da “velha” macroeconomia (neo) clássica. (OREIRO, 2006. p. 05)

O próprio Keynes já havia questionado a interpretação ortodoxa de sua teoria, segundo Ferrari-Filho (1991). Apesar de não criticar a teoria de Hicks, ao comentar o seu artigo, Keynes discorda das análises hicksiana sobre a eficiência marginal do capital e a taxa de juros<sup>20</sup>, que são duas questões fundamentais para a dinâmica da demanda efetiva.

Em meados da década de 1970, porém, surge nos Estados Unidos, um grupo de economistas que ficou conhecido como “keynesianos-americanos”, em virtude da primeira escola pós-keynesiana ser formada basicamente por economistas ingleses oriundos de

<sup>19</sup> Modelo desenvolvido por John R. Hicks em 1936 em uma tentativa de desenvolver de forma matemática a teoria abordada por Keynes em sua Teoria Geral.

<sup>20</sup> Keynes após trocar correspondências com Hicks, acaba por afirmar “...your theory is really quite diferente, forgive me.” (1973. p. 83).

Cambridge. Dentre estes “novos” pós-keynesianos destacaram-se Paul Davidson<sup>21</sup> e Hyman Minsky, Jan Kregel e os brasileiros Luis Carlos Bresser Pereira, Fernando Cardim de Carvalho, entre outros.

Terra e Filho (2012) elucidam que estes autores buscam as origens dos preceitos da política econômica da obra de Keynes. Isto ocorreu em virtude da equivocada interpretação do *mainstream*<sup>22</sup> sobre as preposições keynesianas, que foram confundidas com políticas de *easy money*<sup>23</sup> e de desequilíbrios orçamentários.

Para este grupo de autores, as ideias da política econômica desenvolvida por Keynes continuam atuais, apesar das muitas décadas desde o seu desenvolvimento e respondem pela articulação de políticas econômicas que buscam a expansão da demanda efetiva e o pleno emprego, porém sem negligenciar os equilíbrios fiscal e externo e a estabilidade monetária.

Estes, segundo Oreiro (2006), entendiam que a síntese neoclássica partia de uma interpretação incorreta e/ou incompleta da Teoria Geral de Keynes.

A característica fundamental do pensamento keynesiano não seria, segundo esses autores, a análise dos efeitos macroeconômicos da existência de rigidez de preços e/ou salários nominais. Este fenômeno, ainda que empiricamente relevante, não seria suficiente para definir a revolução no pensamento econômico que Keynes...[] ...[]acreditava estar produzindo com a sua *Teoria Geral*. O aspecto fundamental do pensamento keynesiano estaria na análise dos efeitos da existência da *incerteza não-probabilística* sobre o comportamento e as decisões dos agentes econômicos, em particular, as decisões sobre a determinação do ritmo e da forma na qual a riqueza é acumulada. (OREIRO, 2006. p. 05).

Portanto, o pensamento pós-keynesiano adotado por este grupo considerava que a incerteza sobre o futuro, faria com que os agentes adotassem medidas e comportamentos defensivos em suas ações no mercado. Dentre estes comportamentos defensivos, por exemplo, está a *preferência pela liquidez*<sup>24</sup>. Com isso os agentes decidem manter a moeda, que é o

<sup>21</sup> Para Davidson esta doutrina aceita “... um modelo mítico que subjuga as instituições monetárias aos fatores reais ...” (Davidson, 1977: 359) ou cria “... um mundo hipotético, distante da experiência, como se fosse o mundo da experiência ...” (Davidson, 1999: 49, citando Keynes quando este comenta sobre Ricardo).

<sup>22</sup> Termo utilizado por vários autores para descrever a economia ortodoxa derivada do modelo walrasiano, também conhecidos como escola de Chicago.

<sup>23</sup> Easy money é um termo indicativo de uma conjuntura em que o sistema financeiro apresenta grande liquidez, resultante da abundância de crédito e da conseqüente redução das taxas de juros, em decorrência do excesso de oferta de dinheiro.

<sup>24</sup> Keynes enfatiza em sua Teoria Geral que a preferência por liquidez é uma potencialidade ou uma tendência funcional que fixa a quantidade de moeda que o público deterá quando a taxa de juros é dada. Se considerarmos  $r$  para a taxa de juros,  $M$  a quantidade de moeda e  $L$  a função da preferência por liquidez teremos:  $M = L(r)$ . “É aqui, e desta forma, que a quantidade de moeda entra no sistema econômico”. (OREIRO, 2006. p. 05).

artigo de maior liquidez, em seus portfólios para a prevenção de possíveis eventos inesperados.

Neste contexto, a moeda torna-se não-neutra, uma vez que os indivíduos serão induzidos a substituir os seus ativos menos líquidos por moeda. Sendo assim, tanto no curto quanto no longo prazo a moeda pode afetar o ritmo com que se dá a acumulação de riqueza da sociedade. É isso que afirma Davidson ao explicar que:

Em suma, em todas as discussões sobre os problemas macroeconômicos que envolvem investimento, acumulação, o crescimento econômico, o emprego e a produção, e dinheiro devem envolver uma análise da tomada de decisão em condições de incerteza e se essas discussões são relevantes para a política social...[] ...[] O dinheiro só é importante em um mundo de incertezas.( DAVIDSON, 1978. p. 16).

Sendo assim, para Schumpeter (1954) apud Carvalho (1992), os pós-keynesianos acabam por afirmar que Keynes teria desenvolvido através de sua obra, uma nova *visão de mundo*<sup>25</sup>, o que seria uma ruptura com relação ao pensamento neoclássico desenvolvido até então.

A nova vertente, também chamada de terceira geração, pós-keynesiana, acaba por expressar de forma mais contundente a visão de mundo de Keynes, com base em seis princípios teóricos fundamentais desenvolvidos por Davidson (1984) e Carvalho (1992)<sup>26</sup>. Segundo Carvalho (1992. p. 44-49), estes princípios são:

- I. *Princípio da Produção*, que constitui que a produção é gerida pelas empresas de forma a obter lucros em termos monetários. Assim sendo, uma firma existe unicamente para gerar lucro e riqueza e não para gerar utilidade aos seus acionistas;
- II. *Princípio da Assimetria Dominante*, onde se considera que existe uma assimetria no poder de tomada de decisão. São as firmas que tomam as principais decisões de uma economia capitalista, ou seja, o nível de emprego e

---

<sup>25</sup> Carvalho (1992) enfatiza que em sua *Teoria Geral*, Keynes não só apresentou explicitamente a sua *visão de mundo* como também avançou na direção de desenvolver um modelo formal de uma economia que opera segundo essa nova *visão de mundo*.

<sup>26</sup> Segundo OREIRO (2006, p. 07-08) “Davidson (1984) apresentou apenas três princípios – os quais ele denominou de “axiomas” – que seriam a codificação da visão de mundo de Keynes, a saber: o princípio da não neutralidade da moeda, o princípio da não-ergodicidade dos processos econômicos e o princípio dos contratos monetários. Carvalho (1992) apresenta, contudo, uma verbalização mais completa e mais intuitiva da *visão de mundo* de Keynes”.

poupança depende das decisões empresariais de produzir e investir. Trabalhadores e acumuladores de poupança se adaptam inconscientemente à este processo. Dentro disto entende-se que a distribuição de recursos é desigual entre os agentes, pois, por mais que todos possuam capacidade de trabalho, são poucos os controladores dos meios de produção;

- III. *Princípio da Temporariedade dos Processos Econômicos*, onde se evidencia que a produção é baseada nas expectativas sobre a demanda futura dos produtos, com isso se comprometem recursos para a aquisição de trabalho e insumos de forma antecipada à venda da produção ao mercado;
- IV. *Princípio da Não-Ergodicidade*, que é determinada pela incerteza do processo de tomada de decisão capitalista dos processos econômicos. Esta não-ergodicidade impede o entendimento dos agentes econômicos e faz com que os mesmos não sejam capazes de verificar a distribuição de probabilidades dos eventos futuros;
- V. *Princípio da Coordenação*, que determina que não há um planejamento central nas economias capitalistas, onde os agentes sejam previamente coordenados. A coordenação é atingida com as decisões dos agentes no mercado onde, as decisões incorretas acarretarão em perdas para os agentes que as tomaram. Sendo assim os agentes irão desenvolver instituições para reduzir as incertezas e as perdas referentes aos erros, como por exemplo, os *sistemas de contratos em moeda*;
- VI. *Princípio das Propriedades da Moeda*, que está ligado diretamente ao princípio anterior no ponto onde Keynes afirmava que a moeda deveria possuir algumas propriedades para garantir a sobrevivência dos contratos. Estas propriedades estão ligadas com as restrições quanto à criação de moeda pelos agentes. Para Keynes, a moeda seria caracterizada pela elasticidade de produção e substituições nulas ou negligenciáveis, em uma economia monetária de produção. Estas propriedades garantiriam a capacidade da moeda em liquidar dívidas.

Nesta terceira geração, os pós-keynesianos afastam-se do *tempo lógico* e aproximam-se do *tempo histórico*. Robinson (1983), explica que ao *tempo lógico* correspondem os *modelos de equilíbrio* e ao *tempo histórico* os *modelos históricos*. Nos modelos de equilíbrio, se busca compreender como se realizam as passagens entre um equilíbrio e outro, enquanto os modelos históricos se prendem às condições iniciais históricas específicas e a mecanismos de causação bem definidos.

Segundo Moretti e Lélis (2006), a análise de tempo histórico, por sua vez, baseia-se em um realismo crítico<sup>27</sup> que é fundamentalmente constituído por um método ou concepção de como são as leis científicas. Desse modo, se envolve a descoberta de qual modo social é pressuposto para que as leis da ciência econômica tenham a forma de simetria empírica.

As consequências deste realismo crítico, segundo Ferreira (2008. p. 16) é a de que não é possível se estabelecer modelos a partir de indivíduos representativos, a partir de axiomas que motivem comportamentos ou o método dedutivo. A autora explica que o determinante de uma teoria deve ser o seu “poder explicativo e não o seu poder preditivo” em função da não-ergodicidade do mundo real. Sendo assim, o critério do realismo está na base da determinação da relevância de uma teoria.

Desta forma, as leis econômicas desenvolvidas pelas análises de tempo histórico, não devem ser descartadas por simples testes empíricos.

Se leis denotam a existência real de determinadas estruturas, não necessariamente estas se manifestam a todo tempo, já que a economia é compreendida como uma totalidade complexa, composta de tantos outros complexos, muitas vezes antitéticos. O resultado da interação desses complexos é sempre indeterminado, ainda que seja possível à Economia designar tendências. A reprodução desses complexos não pode ser independente dos atos humanos e de suas escolhas, amparadas nesses mesmos complexos. (MORETTI & LÉLIS, 2006. P. 09).

É assim que o próprio Davidson (1994) observa ao afirmar que os agentes econômicos devem adotar disposições em contextos de incerteza sobre os resultados de suas próprias ações e sobre os resultados das ações dos outros agentes. Sendo assim, o futuro não é meramente arriscado e, com isso, passível de estimativa probabilística.

As estimativas matemáticas, dentro da concepção keynesiana, passadas não são satisfatórias para se aceitar que o risco futuro seja mensurado probabilisticamente de maneira

---

<sup>27</sup> MORETTI & LÉLIS (2006. p. 07) explicam que “O realismo crítico constitui-se fundamentalmente pela proposição de uma ontologia (uma definição sobre o modo de ser, para os propósitos deste trabalho, do domínio social, em particular do econômico) sobre a qual a ciência (econômica) deve ser construída”.



confiável. Estas bases para a mensuração probabilística não existem, pois as probabilidades futuras não são conhecidas a priori.

Assim, a concepção pós-keynesiana irá contribuir na análise crítica das mudanças ocorridas nas políticas de renda, baseada na análise histórica das políticas desenvolvidas dentro do contexto histórico do país.

### **3. O CONTEXTO HISTÓRICO DA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL**

A experiência histórica mostra as origens da desigualdade da distribuição funcional e da concentração de renda no Brasil, pelas classes sociais que aqui se desenvolveram, desta forma, pode-se observar que a economia brasileira apresenta a particularidade de possuir um elevado grau de desigualdade de renda e pobreza.

Após o descobrimento do Brasil por Pedro Álvares Cabral em 1500, a coroa portuguesa pouco se interessou, a primeiro momento, em explorar a recém-descoberta colônia. A preocupação portuguesa na época era a de garantir seu acesso à Índia, o que foi garantido após, com seu poder de artilharia e experiência de navegação, os portugueses aniquilarem os árabes do oceano Índico.

Segundo Lobbo (2001), os portugueses se preocuparam em alargar suas descobertas e expandiram suas colônias sobre a Ásia e África, o que tornou a coroa portuguesa uma das mais afortunadas da Europa e Lisboa uma das mais movimentadas cidades do mundo. Apesar disto, a população portuguesa vivia em grande pobreza em virtude da polarização das riquezas pelo mais alto escalão da coroa.

Prado Jr (2008. p. 23) elucida que esta inércia da coroa portuguesa durou até aproximadamente 1532, quando os portugueses iniciaram o processo de colonização, que ocorre apenas por interesses de mercado, fazendo com que as terras fossem exploradas de acordo com a demanda de recursos. “A idéia de povoar não ocorre inicialmente a nenhum. É o comércio que os interessa, e daí o relativo desprezo por este território primitivo e vazio que é a América...”.

Além da utilização de índios como escravos, a divisão do território nas chamadas “capitanias hereditárias”, fez com que surgissem os primeiros latifúndios, concentrando as terras e o poder nas mãos de poucos escolhidos da coroa portuguesa. Costa (2005. p. 180) explica que: “A concentração fundiária foi decorrente da estrutura produtiva baseada na exploração de cana-de-açúcar voltada para a demanda externa”.

Os engenhos de açúcar exigiam uma grande quantidade de mão de obra, e a utilização de índios como escravos passou, segundo Fausto (1996), a não ser suficiente, o que obrigou a coroa portuguesa a enviar escravos para trabalharem no país. O sistema baseado em exploração através do trabalho escravo demonstrava claramente a tônica do

“desenvolvimento” do país no período onde, de um lado estavam os grandes latifundiários de terras, seus subordinados não escravos e familiares que acumulavam suas rendas, e, de outro lado, os escravos que não acumulavam nenhuma renda, movendo sua força de trabalho apenas para manter sua sobrevivência física.

Após o fim do domínio espanhol sobre Portugal (1580 – 1640), o empobrecimento de Portugal no período fez com que a prosperidade e a própria sobrevivência do reino dependessem da colônia brasileira. Para Prado Jr (1994), isto implicou em um rápido crescimento da população brasileira entre os séculos XVI e XVII, fazendo com que todo o território brasileiro hoje conhecido, fosse povoado e desbravado pelos colonos portugueses.

Desta forma, pode-se verificar que, em dado momento da colonização, a então “sociedade brasileira” dividiu-se em classes sociais, separadas por sua representatividade social e renda. Havia assim uma classe dominante composta pelo alto escalão português que dominava a grande parte das terras das rendas provenientes das mesmas, os portugueses que não possuíam o apoio da coroa e buscavam seu “espaço” nas novas terras e os escravos.

Prado Jr (2004), aborda que a liberação do comércio internacional instituída pela instalação da família real na colônia, aumentou consideravelmente as ligações do país com os aliados portugueses, como a Inglaterra. Pouco tempo depois, com a volta da família real para Portugal e com a proclamação da independência, o país apresentava uma população, em 1822, estimada em 3,9 milhões de habitantes, destes 1,2 milhões eram escravos e grande parte estrangeira.

Ainda segundo Prado Jr (2004), os constantes levantes pró-abolicionistas, o encarecimento e a proibição do tráfico de escravos, levaram à busca por mão de obra europeia para trabalho nos campos de café, que introduz no país milhares de imigrantes, especialmente no estado de São Paulo, que agravaram a situação social e a desigualdade no país.

Não houve, porém, uma preocupação de um eventual problema social em larga escala, no caso de uma possível abolição repentina da escravidão, além dos grandes fazendeiros em manter sua mão de obra extremamente barata, garantindo a competitividade de suas produções. Desta forma a falta de planejamento social, e por consequência de políticas públicas, fizeram com que a abolição da escravidão apenas transferisse o problema da falta de condições de trabalho e de tratamento humano, das fazendas para as periferias urbanas e rurais.

### 3.1.– A Desigualdade e a Renda no Brasil: a República Velha

A Lei Áurea<sup>28</sup>, assinada pela princesa Isabel equivaleu a, segundo Lobbo (2001), um “verdadeiro suicídio” para a monarquia brasileira, visto que a mesma contava com o apoio dos fazendeiros em uma política de emancipação lenta e gradual, para evitar a perda de capitais. Com isso, se gerou um conturbado período em que se deu a revolução que instituiu a República em 1889 criou uma necessidade de ações no sentido de desenvolver o país para buscar uma melhor alocação da grande massa de mão de obra disponível no país. Apesar de boa parte dos escravos terem continuado no trabalho agrícola, a migração para os centros urbanos foi inevitável.

Baer (2003. p. 45) explica que foi neste momento, em que a República, ao contrário do governo monárquico, com suas “políticas de portas abertas”, iniciou um processo de industrialização da economia brasileira. Sobretudo em setores onde o governo monárquico pouco se interessava, visto suas parcerias comerciais com países europeus, principalmente a Inglaterra. Um exemplo deste desenvolvimento foi a indústria têxtil, conforme podemos observar na tabela abaixo:

Tabela 1: Situação da Indústria Têxtil Algodoeira, 1853 – 1948.

Ano	Nº Fábricas	Operários	Produção (1.000 metros)
1853	8	424	1.210
1866	9	795	3.586
1886	48	3.172	20.595
1905	110	39.159	242.087
1915	240	82.257	470.783
1921	242	108.960	552.446
1925	257	114.561	535.909
1929	359	123.470	477.995
1932	355	115.550	630.738
1948	409	224.252	1.119.738

Fonte: Stanley Stein. *The Brazilian Cotton Manufacture*. Cambridge, Mass. Harvard University Press. 1957, p. 191.

Pode-se verificar que a intensificação do processo liberalização econômica, no período subsequente à proclamação da República, culminou em uma maior industrialização da

<sup>28</sup> Assinada em 13/05/1888 pela princesa regente Isabel, visto que o imperador do país, Dom Pedro II, se encontrava fora do país.

economia brasileira, que passou a absorver grande quantidade de mão de obra. WOOD e Carvalho (1994) elucidam que, neste período, também, ocorreu o fim do ciclo migratório, que era influenciado pelos ciclos exportadores que, até então, o país atravessava, ao mesmo tempo em que as regiões Sul e Sudeste do país, tornavam-se os centros financeiros e comerciais, por serem regiões economicamente dinâmicas. Isso acabou por, posteriormente, incentivar a migração interna de mão de obra, sobretudo da região Nordeste para, em maior quantidade, o estado de São Paulo.

Com o advento da Grande Depressão de 1929, vários setores acabaram sendo afetados de maneira negativa, em virtude da redução das exportações, principalmente a cafeeira que era responsável, segundo Lacerda et al (2003), por três quartos das exportações do país. E em um período onde o comércio internacional se reduziu em 60% e os empréstimos em 90%, a indústria cafeeira do país foi diretamente prejudicada.

Lacerda et al (2003), ainda demonstra a visão de que, apesar da crise, as ações do governo brasileiro em adquirir o excedente da produção cafeeira, para manutenção do emprego, geraram resultados satisfatórios.

Devido ao mecanismo de defesa da renda da cafeicultura, a queda da renda nacional da ordem de 25% a 30% foi razoável se comparada com a americana que caiu 50% durante a Grande Crise. O financiamento público da compra dos excedentes... anteciparam outras intervenções estatais, com objetivo da manutenção do nível de emprego e da demanda agregada, preconizados posteriormente por Keynes. (LACERDA et al, 2003. p. 74).

Apesar de garantir os níveis de emprego, a renda mundial diminuiu no período, não sendo diferente do Brasil, o que fez com que os produtos que antes eram importados, se tornassem demasiadamente caros para a população do país.

Isso, segundo Lacerda et al (2003), fez com que a indústria nacional se fortalecesse para atender a demanda interna. Isto pode ser exemplificado na observação da Tabela 1, onde a indústria têxtil nacional, apesar da pequena queda do número de empresas e emprego no pós 1929, aumentou largamente sua produção para atender a demanda interna.

A industrialização que nosso país conheceu, a partir da crise do sistema primário-exportador, derivou de sua lógica da formação do mercado interno. A atividade industrial somente se firmou quando o centro dinâmico da economia brasileira foi interiorizado. Enquanto se abastecia de manufaturas importadas, o mercado interno manteve-se atrofiado. A indústria formou o mercado interno e ao mesmo tempo cresceu apoiada nele. (FURTADO, 1983. p. 82).

Para Cano (2007), enfatiza-se que o Brasil foi um precursor em uma tarefa que exigiu uma política estatal rápida e efetiva, não apenas em defesa da renda e do emprego, mas também para a construção de uma indústria nacional forte que permitiria ao país ingressar em formas econômicas e urbanas mais modernas e progressistas.

A política brasileira de auxílio aos cafeeiros acabou por evitar uma deterioração da renda e do emprego, o que acabou por ser a maior responsável pela fortificação da indústria nacional a partir da crise de 1929.

### 3.2 – A Desigualdade e a Renda no Brasil: o Estado Novo

Os primeiros anos do pós-crise, necessitaram uma atenção especial do governo brasileiro, sobretudo ao setor cafeeiro, uma vez que boa parte da indústria nacional produzia peças e implementos para a sua produção e grande parte da mão de obra que consumia os manufaturados da crescente indústria nacional, eram imigrantes trabalhadores em fazendas cafeeiras. Baer (2003) cita que as ações do governo não se limitaram a comprar grande parte da produção de café para queima entre 1929 e 1931, mas também em ações para postergar as dívidas dos cafeicultores, especialmente os paulistas, por longos períodos de tempo.

Silva (2007) elucida que foi neste cenário que se compuseram os marcos iniciais da formação e do desenvolvimento de um sistema de proteção social no Brasil, visto que o processo de desenvolvimento econômico estava passando de um modelo de desenvolvimento agroexportador para um modelo urbano-industrial. Este processo exigia uma maior demanda no atendimento das necessidades da, então emergente, classe operária.

Neste período, a renda passou a concentrar-se mais intensamente com os empresários, frutos do aumento da produtividade industrial e do reajustamento cambial em curso no período, assim como elucida Furtado:

Em síntese, os aumentos de produtividade econômica alcançados na alta cíclica eram retidos pelo empresário, dadas as condições que prevaleciam de abundância de terras e de mão-de-obra. Havia, portanto, uma tendência à concentração da renda nas etapas de prosperidade. Crescendo os lucros mais intensamente que os salários, ou crescendo aqueles enquanto estes permaneciam estáveis, é evidente que a

participação dos lucros no total da renda territorial tendia a aumentar. Na etapa de declínio cíclico, havia uma forte baixa na produtividade econômica do setor exportador. Pelas mesmas razões por que na alta cíclica os frutos desse aumento de produtividade eram retidos pela classe empresarial, na depressão os prejuízos da baixa de preços tenderiam a concentrar-se nos lucros dos empresários do setor exportador. Não obstante, o mecanismo pelo qual a economia corrigia o desequilíbrio externo - o reajustamento da taxa cambial - possibilitava a transferência do prejuízo para a grande massa consumidora. (FURTADO, 2005. p. 167)

Em suma, a grande quantidade de mão de obra disponível, e a concentração de grandes quantidades de terra eram retidas pelo empresariado, que tinham lucros cada vez maiores com a utilização de sua capacidade ociosa e com as baixas taxas de remuneração que praticava frente aos salários dos trabalhadores, aumentando os níveis de concentração de renda pela alta camada social. Ao mesmo tempo a depreciação cambial, acabava por penar a massa trabalhadora, que se via obrigada a arcar com elevadas taxas de importação, enquanto o setor exportador se beneficiava.

Furtado (2005), afirma que este processo depreciativo do câmbio fazia com que as transferências de renda assumissem várias formas. Por um lado havia a transferência de renda do setor de subsistência ao setor exportador, pois os preços que pagava cresciam relativamente aos que o setor exportador pagava pelos produtos de subsistência. De outro lado havia uma transferência interna dentro do próprio setor exportador, uma vez que os trabalhadores rurais deste setor recebiam seus pagamentos em moeda corrente e realizavam uma série de consumos de artigos importados ou semimanufaturados que se utilizavam de matérias primas importadas.

Ainda segundo Furtado (2005. p. 190) as políticas adotadas para o setor cafeeiro e exportador, acabaram por evitar uma perda de renda em grandes proporções na economia. O autor afirma que as políticas “concretiza-se num verdadeiro programa de fomento da renda nacional...[] []...uma política anticíclica de maior amplitude que a que se tenha sequer preconizado em qualquer dos países industrializados”.

Baer (2003), com base nas análises de Simão Silber, entende que as análises de Furtado, apesar das críticas, estavam corretas mesmo que talvez incompletas. Silber acaba por encontrar em seus resultados que a defesa do setor cafeeiro na década de 1930 não prejudicou a indústria, sendo mais provável que a maior demanda agregada resultante das ações governamentais em defesa do setor cafeeiro tenham atraído grandes quantidades de investimento ao setor industrial.

Durante a fase histórica da II Guerra Mundial, surgiu um processo chamado de “segunda industrialização”, uma vez que, segundo IPEA (2010), a demanda por produtos primários dos países da periferia se contraiu, assim como a oferta de manufaturados para a importação. Este momento contribuiu para a consolidação do processo de substituição das importações e para a segunda onda de industrialização.

Baer (2003) faz, ainda, uma análise do período que compreende a Segunda Guerra Mundial, que representou para o país um período de aumento das exportações, de forma geral, e da atividade industrial com aumento da produção, apesar da pequena expansão da capacidade produtiva. Com a restrição das importações no período da guerra, em 1945, grande parte da capacidade industrial do país se encontrava em um avançado estado de obsolescência e/ou deterioração.

Neste cenário, em 1948, foi criada a CEPAL com a intenção de fomentar o desenvolvimento na América Latina. As contribuições de Celso Furtado (1920-2004) e Raul Prebisch (1901-1986), naturais de Brasil e Argentina, respectivamente, que defendiam ideais de participação do Estado, de forma mais assídua na economia, com intuito de fomentar a industrialização no continente, com um processo ainda mais amplo de substituição das importações, o que ficaria conhecido como *nacional-desenvolvimentismo*.

IPEA (2010) aborda que, apesar da nomenclatura, o nacional-desenvolvimentismo não era uma forma nativa de acumulação e nem uma variação do capitalismo autárquico. Era parte de uma política de expansão da economia mundial, com exportação de capitais por parte dos países desenvolvidos. O texto ainda cita que:

Apesar de o período nacional-desenvolvimentista conhecer várias nuances, obteve-se, através dessas orientações, uma modernização acelerada das forças produtivas. No entanto, as estruturas arcaicas de concentração de terra, de renda e de propriedade praticamente não foram tocadas pelo modelo. (IPEA, 2010. p. 20).

Apesar de implícito no aspecto do desenvolvimento, o foco das discussões do período era voltado para o processo de industrialização e na substituição das importações. Pode-se dizer que, no período pós-II Guerra, a questão da renda não foi tratada com base em políticas de melhorias das condições sociais, apesar do reconhecimento de Celso Furtado junto à CEPAL da questão social da terra e da distribuição de renda em uma indústria com mão de obra que imigrava do campo para os grandes centros urbanos.



### 3.3 – A Desigualdade e a Renda no Brasil: a República Nova

O processo de industrialização, por si, tende a gerar maiores níveis de renda, e era isso que se esperava do país com o processo de industrialização que ocorria desde o fim do século XIX. O retorno de Getúlio Vargas ao poder em 1951 (1951-1956) trouxe à economia do país uma espécie de reafirmação do processo de industrialização e desenvolvimento que foram “marcas” de seu governo anterior.

Desde 1933, o país sofria de uma industrialização restringida<sup>29</sup> na sua evolução econômica. Neste mesmo período, Pochmann (1995) explica que as legislações trabalhista e previdenciária apresentavam uma baixa cobertura demográfica.

Praticamente eram os trabalhadores ocupados no mercado de trabalho urbano e com carteira de trabalho que gozavam do direito à proteção social e aos mecanismos de garantia de renda. O salário mínimo, por exemplo, registrou valores reais elevados...[] ...[] permitindo que o salário de base fosse elevado, sem, no entanto, atingir os trabalhadores rurais e as ocupações urbanas sem carteira de trabalho. (POCHMANN, 1995. p. 184).

Desta forma, a desigualdade social entre os trabalhadores urbano-industriais e os outros trabalhadores do país crescia, ao mesmo tempo em que, segundo Prado Jr (2008), o país possuía um bom equilíbrio das contas externas em virtude da valorização mundial do café, acompanhada de uma alta dos preços dos gêneros alimentícios e matérias-primas, fruto, em grande parte, do rearmamento americano à partir de 1948.

Essa situação coincide com o início do novo governo do Presidente Getúlio Vargas... ..que se aproveitará dela para lançar um programa de fomento da atividade industrial. Abrem-se as comportas para a importação de equipamentos industriais, matérias-primas e semi-processadas, embora sem plano de conjunto e cuidadosa discriminação como se faria mister, não fossem os objetivos imediatistas e essenciais dessa política, como realmente foram, de tão somente favorecer interesses financeiros privados. (PRADO JR, 2008. p. 233)

Esse favorecimento aos interesses financeiros privados levou o país a uma situação “caótica”, como descreve Prado Jr (2008), onde já no fim de 1952 o Brasil acumulava um grande déficit na sua Balança Comercial, ao mesmo tempo em que o processo inflacionário

<sup>29</sup> Esta fase chamada de industrialização restringida faz referência à dinâmica determinada pelo capital industrial. Ou seja, a capacidade de importar meios de produção que pudessem reproduzir o capital concebia uma restrição à industrialização nacional, conforme CARDOSO DE MELLO (1982) e TAVARES (1985).

causado pela descontrolada expansão dos negócios e emissões de moeda para financiar os altos gastos governamentais, acabava por depreciar a renda, sobretudo das populações mais carentes que trabalhavam no meio rural ou em indústrias e atividades urbanas que eram secundarizadas pela política econômica do país no momento.

Não obstante, a política governamental ainda estimulava o afluxo de capitais estrangeiros, eliminando quaisquer restrições ao envio de lucros, juros e dividendos recebidos ao exterior, bem como o retorno livre destes capitais aos países de origem.

Essa generosa concessão aos interesses imperialistas é bem reflexo da mentalidade colonialista das autoridades brasileiras e da ilusão de que os distúrbios e as perturbações do nosso sistema colonial de economia se corrigem com a acentuação e fortalecimento desse sistema. (PRADO JR, 2008. p.235)

Em outras palavras, o governo Vargas promovia a reprodução do capital estrangeiro e da renda dos capitalistas nacionais, ao mesmo tempo em que piorava as condições de renda da população assalariada do país. O falacioso argumento de que os investimentos estrangeiros acabaram por financiar diversas indústrias e operações no país e, assim, gerar renda a uma grande quantidade de indivíduos é revelado quando Prado Jr (2008. p. 239), elucida que “... aos poucos a indústria brasileira evolui para a situação a que se verá reduzida e que não será, fundamentalmente, mais que de uma constelação de filiais e subsidiárias mais ou menos declaradas de grandes empresas imperialistas”.

Se nos reportarmos à teoria kaleckiana, vemos que não há uma distribuição da renda no país, visto que o lucro dos capitalistas não é reinvestido em bens de consumo dos capitalistas vindos do Brasil, este consumo é realizado no exterior. Tem-se também que parte dos investimentos que seriam financiados pelos lucros, também são realizados no exterior e assim, portanto, não geram uma distribuição de renda em proporções suficientes para melhorar as condições de vida dos trabalhadores nacionais.

IPEA (2010. p. 20) descreve que o Brasil na década de 1950 “padecia de uma industrialização restringida”, pois não conseguia, apesar dos favorecimentos ao capital impostos pelo governo Vargas, constituir de forma interna um departamento produtor de bens de capital.

A não instalação deste departamento acarretaria, ao longo de toda a década, graves déficits no balanço de pagamentos, por conta da necessidade de importação de

máquinas e equipamentos. Essa crise tomará vulto e se agravaria no início dos anos 1960, criando contradições insanáveis no modelo. (IPEA, 2010. p. 20)

Porém, com o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), como citam Luna e Klein (2009), o processo de industrialização atrelado a políticas federais, fizeram com que se instalassem no país a indústria automotiva e de bens duráveis, para suprir as necessidades do mercado interno. Este mercado, por sua vez, necessitava que grande parte da população tivesse uma renda alta, o que se tornou possível com os maiores salários pago por essas indústrias aos seus trabalhadores.

A política nacional apoiava tanto os trabalhadores quanto os industriais na criação desse moderno mercado, mas tendia a reforçar o processo de concentração de renda. Por isso, esses benefícios não atingiram a maior parte da população. Não há dúvida de que todos se beneficiaram desses anos de crescimento, mas foi nesse período também que teve início o debate nacional sobre a distribuição da riqueza no país. Esse debate questionava o modelo brasileiro como um todo, que se baseava no controle dos salários para subsidiar a expansão. (LUNA & KLEIN, 2009. p. 102)

De certa forma, este tipo de industrialização, ia de encontro com as ideias difundidas pela CEPAL, onde o aumento da renda dos trabalhadores de um setor se difundiria entre os outros setores, com o passar do tempo. Este novo mercado, acabou por criar uma divisão dentro da própria classe trabalhadora, entre os empregados das indústrias automotivas e de bens duráveis, com salários altos, e os demais trabalhadores que mantinham baixos salários.

Pode-se verificar que, a industrialização durante o período do governo JK, reforça a renda necessária para a manutenção e ampliação do processo de industrialização e produção dos bens duráveis, ao mesmo tempo onde provoca desigualdades salariais entre os trabalhadores.

O último período de governo antes do nebuloso período ditatorial no Brasil se iniciou em 1961, com a posse do presidente João Goulart, que em seu plano de governo chamado de “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social: 1963 a 1965” visava uma ação disciplinada do estado, assim como aborda Moreira (2011). A ênfase no planejamento econômico voltado ao desenvolvimento, porém, possuía evidências que deixavam subentendidas certas supressões das livres iniciativas do mercado. Como justificativa para isso, o governo Goulart entendia que:

“o planejamento fortalece, de fato, a iniciativa privada, ao diminuir a probabilidade de ocorrência de empreendimentos frustrados e ao protegê-la contra medidas governamentais improvisadas” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1963. p.19).

Fica evidente a tomada de medidas do estado, no sentido de direcionar os investimentos privados, uma vez que se entendia que eram os investimentos governamentais que direcionavam o privado. Ao mesmo tempo em que dava rumos aos investimentos, Goulart era tido como um discípulo de Vargas, ao desenvolver um governo visto como populista.

Moreira (2011. p. 99) ainda salienta que os opositores ao seu governo, identificavam Goulart como um “ditador que implementava uma política demagógica e populista de cooptação dos trabalhadores, considerado, pelos círculos mais radicais, uma ameaça à consolidação de um sistema econômico regido pela iniciativa privada”. Isso demonstra a insatisfação da classe capitalista nacional da época, com o programa governamental ligado e apoiado pelos sindicatos que davam ao governo Goulart as bases para um projeto trabalhista.

O governo JANGO, que colocou o país em um período de reformas nacionalistas, aconteceu em um turbulento período de tensões e conflitos políticos, agravados por uma grande crise social. Silva (1990) destaca que a economia do país estava em um longo período recessivo, que era agravado por uma inflação em crescimento. Isto fez com que importantes medidas de distribuição de renda, fossem paralisadas pelo governo, causando uma depreciação dos salários dos trabalhadores que cobravam correções salariais.

Sendo assim, se por um lado o governo JANGO propunha mudanças estruturais trabalhistas e sociais, de cunho nacionalista, a fim de reduzir a desigualdade, por outro lado as tensões políticas e econômicas, acabaram por agravar o quadro da renda no país, com a desvalorização dos rendimentos frente à inflação.

### 3.4 – A Desigualdade e a Renda no Brasil: ditadura militar (1964 – 1985)

Vários trabalhos evidenciam que a distribuição da renda no Brasil durante as décadas de 1960 e 1970 demonstra uma ampliação da desigualdade de renda e social no período.

Segundo Souza et all (2009), esta desigualdade é maior no setor urbano do que no setor primário, onde a concentração da distribuição da renda foi maior nos setores mais industrializados da economia nacional. Já entre meados da década de 1970 e a década de 1980 a concentração da renda ocorreu de forma mais intensa no setor agropecuário, em virtude da modernização e da mecanização da agricultura no período.

O processo de concentração da renda, se agravou à partir da segunda metade da década de 1980, com, segundo Souza et all (2009. p. 02), a elevação da taxa de inflação, os seguidos planos de ajustes econômicos que não obtiveram êxito e as políticas salariais adotadas no período. Estes fatores acabaram por contribuir para que a década de 1990 se iniciasse “com um dos maiores índices de desigualdade da distribuição da renda à nível mundial”.

Tem-se, também, que, desde a implantação das bases da industrialização brasileira, o acesso ao direito de cidadania foi restrito. Segundo Pochmann (1995), isto é uma característica da primeira fase do desenvolvimento retardatário que o país sofreu, culminando assim em um mercado de trabalho urbano limitado e um baixo índice de assalariamento.

Até 1964, o intervencionismo “progressista” foi responsável pelo processo de incorporação salarial de parcelas da força de trabalho urbana, principalmente no que diz respeito à legislação trabalhista, previdenciária e do salário mínimo tipo salário suficiência. (POCHMANN, 1995. p. 182).

Em 1964 se inicia a ditadura militar no Brasil, através do Golpe de 1 de abril do referido ano. Liderado pelo Marechal Castelo Branco, o primeiro governo da era militar tinha em mãos um país com sérios problemas econômicos e que sofria de um crescimento econômico lento e uma desigualdade em crescimento, apesar de um crescimento nos salários industriais.

Há indícios portanto de que, após um crescimento lento e irregular durante a maior parte da década de 1950, os salários industriais apresentaram uma tendência de elevação nos primeiros anos da década de 1960. Se isso de fato ocorreu, o resultado é digno de nota tendo em vista o ritmo acelerado da inflação e a desaceleração do crescimento econômico na época. (COLISTETE, 2009. p. 07).

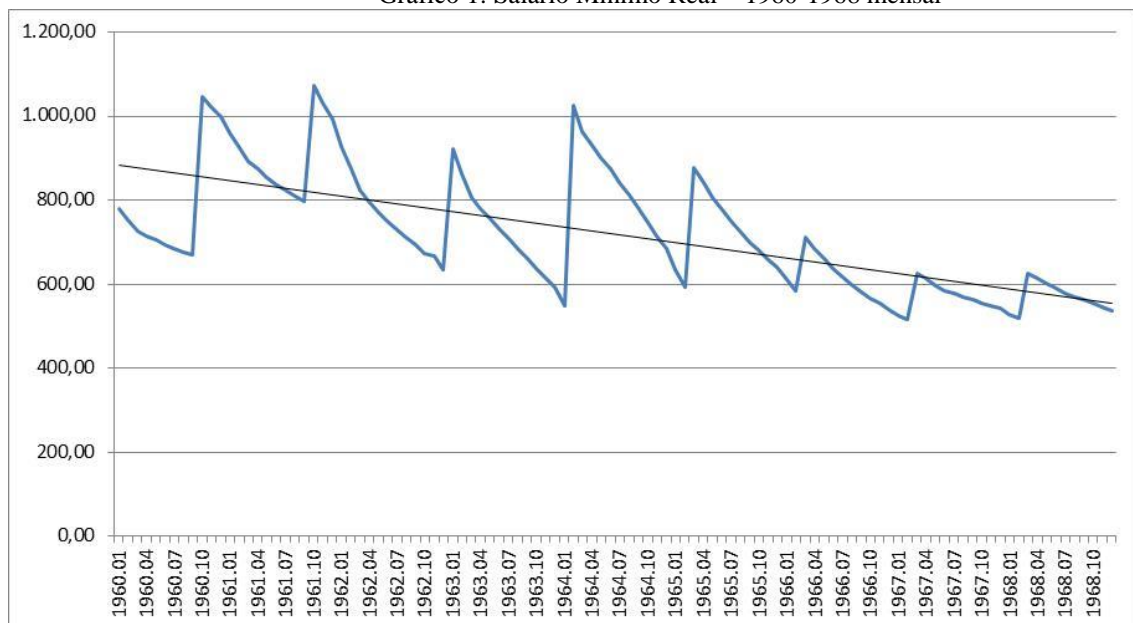
O autor ainda explica que ao mesmo tempo em que o crescimento era desacelerado, o governo militar interveio nos sindicatos, perseguiu os ativistas de esquerda e tornou as greves, virtualmente, impossíveis. Com isso os reajustes salariais ficaram engessados, visto a falta de

condições dos sindicatos em exigir melhores remunerações, ficando a cargo de o governo definir os reajustes salariais<sup>30</sup>, de acordo com seus interesses.

Segundo Lago (1979), as mesmas políticas foram realizadas no governo Costa e Silva (1967-1969), apesar de o mesmo governo compensar a subestimação dos índices de inflação do período no cálculo dos salários. Neste mesmo período, adotou-se uma política macroeconômica mais flexível, produzindo taxas de crescimento maiores em 1968. Com isso, apesar do salário-consumo aumentar, os salários industriais permaneciam abaixo dos salários praticados em 1964.

Para Fishlow (1978) houve um aumento da concentração de renda neste período, uma vez que o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) exerceu um efeito negativo tanto no salário mínimo real quanto no salário mínimo médio. Portanto a desigualdade gerada era consequência de uma política de compressão salarial pela subestimação da inflação.

Gráfico 1: Salário Mínimo Real – 1960-1968 mensal



Fonte: Ipeadata. Elaboração Própria.

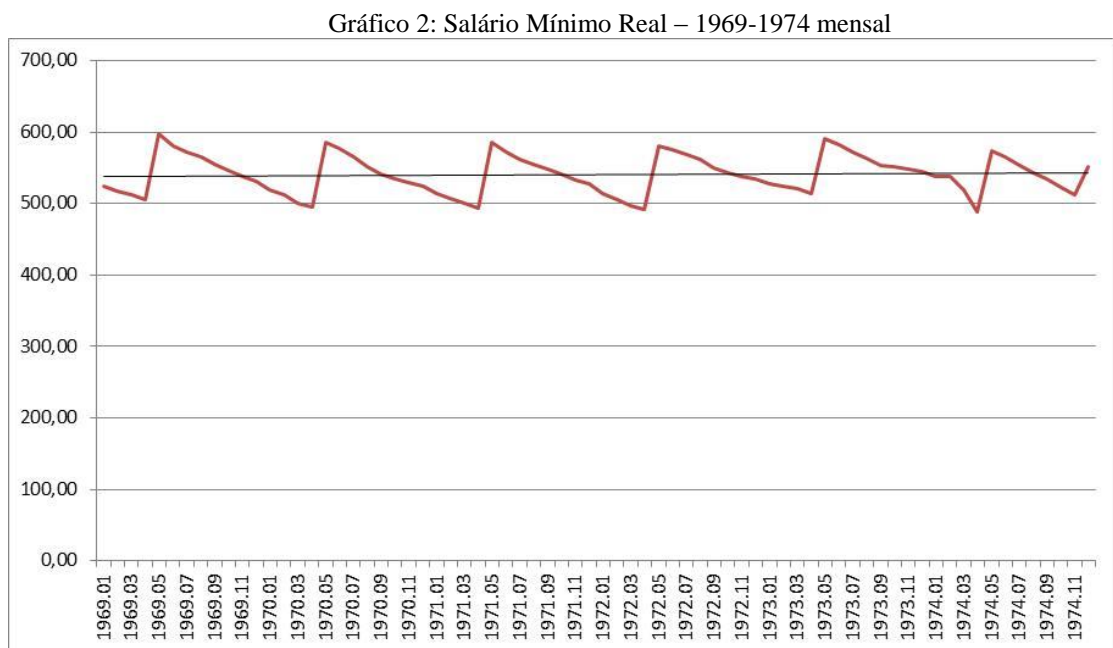
Com base nos dados disponíveis em IPEA (2013), é possível verificar que há uma diminuição dos salários mínimos reais na economia, sobretudo a partir do golpe de 1964,

<sup>30</sup> Segundo RESENDE (1990), o salário neste período era corrigido de acordo com a média dos salários reais dos últimos 24 meses, estimativa de produtividade e inflação do período. Como a inflação era, possivelmente, subestimada nas estimativas governamentais, os reajustes salariais eram defasados e contribuíam para o aumento da desigualdade no período.

quando os salários passam a ser corrigidos de acordo com uma previsão de produtividade e uma inflação subestimada por parte do governo.

Pode-se também verificar no gráfico 1 que antes de 1964, os reajustes do salário mínimo tinham um impacto maior sobre o salário mínimo real, em primeiro momento, do que os praticados posteriormente, onde se pode verificar que a partir de 1966, pouco impactava sobre os níveis dos salários mínimos reais praticados.

Em 1969, com o início do governo Médici (1969-1974), foi reforçado o controle do governo sobre as organizações trabalhistas e políticas. Gaspari (2002) elucida que este período elevou a repressão a um nível muito maior, ao mesmo tempo em que dava continuidade às políticas praticadas em 1967. Neste período pode-se verificar um crescimento econômico e industrial, apesar de que os rendimentos para os trabalhadores, sobretudo os industriais, não se elevou de maneira significativa. Ao observar a linha de tendência do gráfico 2, verifica-se que o salário mínimo real esteve estagnado durante o período referido.



Fonte: Ipeadata. Elaboração Própria.

No governo Geisel (1974-1979), houve a continuidade da política de desmobilização sindical. Lago (1979) mostra que, apesar deste controle, a sociedade civil e os sindicatos não se intimidaram, chegando a promover grandes greves como a dos metalúrgicos paulistas em 1978. Isto pressionou o governo Geisel a rever as políticas de correção salarial em vigência desde os governos anteriores. Com isto, mudaram-se as regras para correção salarial em

1974<sup>31</sup>, o que mostra o reconhecimento do governo da época das perdas dos trabalhadores em virtude da subestimação da inflação ocorrida no período em curso. Lago (1979) ainda aborda que o crescimento econômico foi menor a partir de 1978, mas ainda maior que a média mundial, que atravessava várias crises econômicas<sup>32</sup> à época.

Hoffmann (1995) observa que na década de 1970 houve uma piora na distribuição de renda no país, visto as políticas econômicas em curso que levaram a uma diminuição dos rendimentos dos trabalhadores e, por consequência, da renda das famílias, sobretudo as mais carentes da população.

Ao assumir o governo, Figueiredo (1979-1985), promoveu mudanças na equipe econômica e promoveu Delfim Netto ao cargo de ministro do planejamento<sup>33</sup> de seu governo. Cysne (1993) explica que Delfim Netto promoveu uma expansão do crédito agrícola, o que implicou em elevadas taxas de expansão monetária. A inflação se elevou rapidamente, passando de 56,9% (entre dezembro de 1978 e julho de 1979) para 109,2% (de agosto a dezembro de 1979).

Deve-se observar, assim, que as taxas de inflação anuais da ordem de 100%, que viriam a prevalecer entre 1980 e 1982 (em contraposição à média de 40% entre 1974 e 1978), já se faziam presentes antes mesmo da modificação da política salarial em novembro deste ano, quando passou da anualidade à semestralidade dos reajustes. (CYSNE, 1993. p. 211)

As mudanças dos reajustes salariais da anualidade para a semestralidade davam a impressão momentânea de um aumento da renda e uma diminuição da pobreza. O que houve, porém, segundo Cysne (1993) foram dois efeitos: 1) o aumento do desemprego, frente ao aumento dos custos dos empresários com salários e 2) o aumento da inflação, frente ao aumento da demanda por bens e serviços nos períodos de aumento dos salários. Sendo assim, a modificação da política salarial, aliada ao aumento da inflação e às desvalorizações cambiais promovidas pelo governo nos anos seguintes (1981 e 1982), à escassez de crédito do exterior e ao aumento das taxas de juros internacionais frente às crises econômicas em curso, levaram a renda *per capita* brasileira a uma estagnação.

---

<sup>31</sup> Com a vigência da lei 6.147 de 29/11/1974. Os salários passaram a serem corrigidos pela média dos salários reais dos últimos 12 meses e não dos últimos 24 meses como era então vigente.

<sup>32</sup> Segundo LAGO (1979) a desregulamentação do sistema monetário internacional e dois choques do petróleo em 1973 e 1979 originaram uma crise econômica que, no início dos anos 70, diminuiu o ritmo de crescimento nos países industrializados.

<sup>33</sup> Após o pedido de demissão do então ministro Mário Henrique Simonsen em 10/08/1979.



Cysne (1993) ao abordar os estudos de Hoffman (1992), acaba por chegar às mesmas conclusões no ponto onde aponta a relação entre a crescente inflação e a piora da distribuição de renda no período. O autor conclui suas observações argumentando que os principais pontos negativos da política econômica militar foram a não redução das desigualdades sociais, nas mesmas proporções do crescimento econômico alcançado no período, além da falta de uma autoridade monetária independente que mantivesse a relativa estabilidade de preços que existia entre 1960 e 1972.

Com o golpe de 1964, Pochmann (1995) relata que existiu um intervencionismo mais conservador que, apesar de impulsionar o aumento no grau de cobertura das políticas previdenciárias e trabalhistas, não foram realizadas reformas econômicas e sociais que permitissem romper de forma definitiva o padrão social que existia até então.

Houve, também, uma diminuição da qualidade dos serviços prestados no âmbito social do país e foram abandonadas as políticas de salário mínimo de suficiência. Ações mais efetivas de modificação do sistema de proteção e garantia da renda no país só ocorreram, assim, após a redemocratização, em meados dos anos 1980.

#### 3.4.1 – Uma Análise dos Indicadores de Crescimento e Distribuição de Renda no Período da Ditadura Militar no Brasil

Para que se possa compreender a situação da renda no Brasil no período militar, faz-se necessária uma análise dos dados disponíveis da época. Para isto, serão utilizados dados de várias fontes secundárias, tais como IPEA, IBGE, FIPE, dentre outros, para o entendimento dos mesmos. A primeira análise a ser realizada, é com relação ao salário real recebido pelos trabalhadores no período, conforme tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Salário Mínimo Real 1960-1985

Ano	Salário mínimo real (MÉDIA) - R\$ - (IPEA)	Variação % do Salário Mínimo Real
1960	720,49	-
1961	883,10	22,57%
1962	738,92	-16,33%
1963	719,98	-2,56%
1964	826,40	14,78%
1965	712,45	-13,79%
1966	604,26	-15,19%
1967	566,29	-6,28%
1968	566,01	-0,05%
1969	542,06	-4,23%
1970	531,98	-1,86%
1971	536,76	0,90%
1972	541,15	0,82%
1973	550,20	1,67%
1974	537,55	-2,30%
1975	557,07	3,63%
1976	564,62	1,36%
1977	576,36	2,08%
1978	563,01	-2,32%
1979	564,84	0,32%
1980	568,85	0,71%
1981	560,01	-1,55%
1982	570,03	1,79%
1983	528,92	-7,21%
1984	476,91	-9,83%
1985	476,84	-0,01%

Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

É possível verificar que após o golpe de 1964, o salário mínimo real médio anual dos trabalhadores diminuiu o que mostra a perda de poder de compra dos mesmos frente a uma desvalorização de seus rendimentos, em um período onde não era possível, legalmente, exigir melhoras das condições salariais no país.

Ao mesmo tempo tem-se que as condições econômicas do país, com aumento da inflação, tendem a piorar ainda mais a situação da renda e dos salários dos trabalhadores, apesar do período dos anos 1970, chamado de milagre-econômico<sup>34</sup>, mostrar uma variação positiva no PIB e no PIB *per capita*<sup>35</sup>. As variações destes índices podem ser verificadas na seguinte tabela, juntamente com os gráficos 3 e 4:

<sup>34</sup> Em virtude do crescimento entre 1968-1973 do PIB (média anual de 11,2%) do país acima do que, até então era alcançado pelas políticas econômicas aplicadas por governos anteriores e também pela elevação na produção de bens duráveis (média anual de 23,6%). Ver POCHMANN (1995).

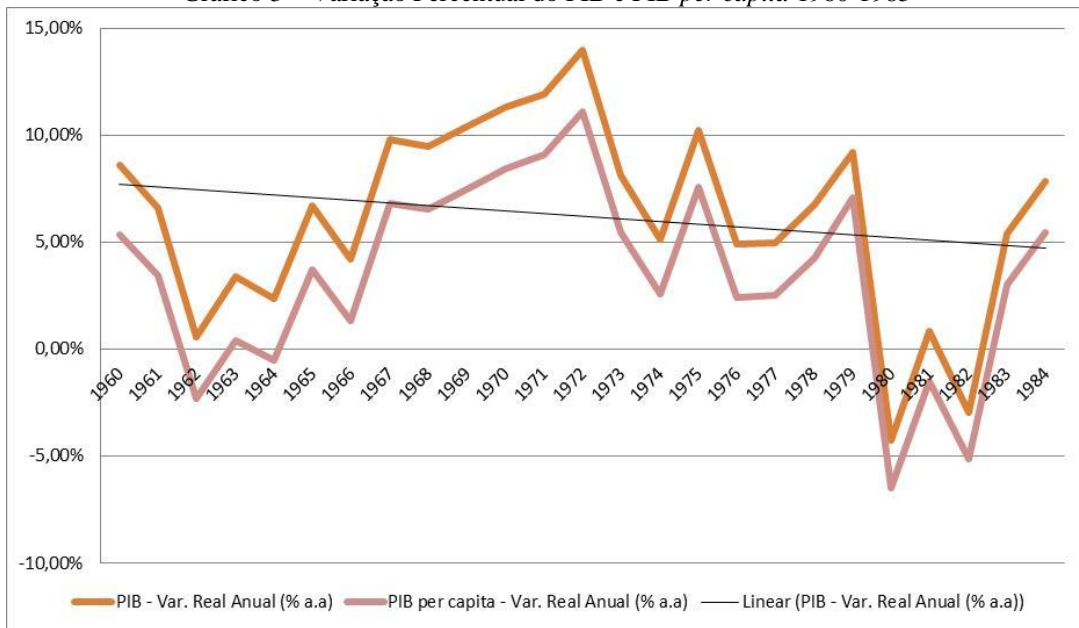
<sup>35</sup> A análise do PIB *per capita*, mostra o crescimento médio da renda de um país, em um período de tempo.

Tabela 3 – Variação Percentual da Inflação, PIB e PIB *per capita* 1960-1985

Ano	Inflação - IPC (FIPE) - (% a.a.)	PIB - var. real anual - (% a.a.) - IBGE	PIB <i>per capita</i> - var. real anual - (% a.a.) - IBGE
1960	32,20%	-	-
1961	43,51%	8,60%	5,39%
1962	61,73%	6,60%	3,47%
1963	80,53%	0,60%	-2,32%
1964	85,60%	3,40%	0,43%
1965	41,20%	2,40%	-0,50%
1966	46,29%	6,70%	3,72%
1967	25,33%	4,20%	1,33%
1968	25,22%	9,80%	6,82%
1969	22,58%	9,50%	6,58%
1970	17,46%	10,40%	7,50%
1971	20,60%	11,34%	8,47%
1972	17,46%	11,94%	9,10%
1973	13,97%	13,97%	11,12%
1974	33,05%	8,15%	5,49%
1975	29,26%	5,17%	2,61%
1976	38,07%	10,26%	7,61%
1977	41,10%	4,93%	2,45%
1978	39,91%	4,97%	2,51%
1979	67,19%	6,76%	4,29%
1980	84,77%	9,20%	7,10%
1981	90,87%	-4,25%	-6,47%
1982	94,63%	0,83%	-1,50%
1983	164,09%	-2,93%	-5,14%
1984	178,56%	5,40%	3,02%
1985	228,22%	7,85%	5,48%

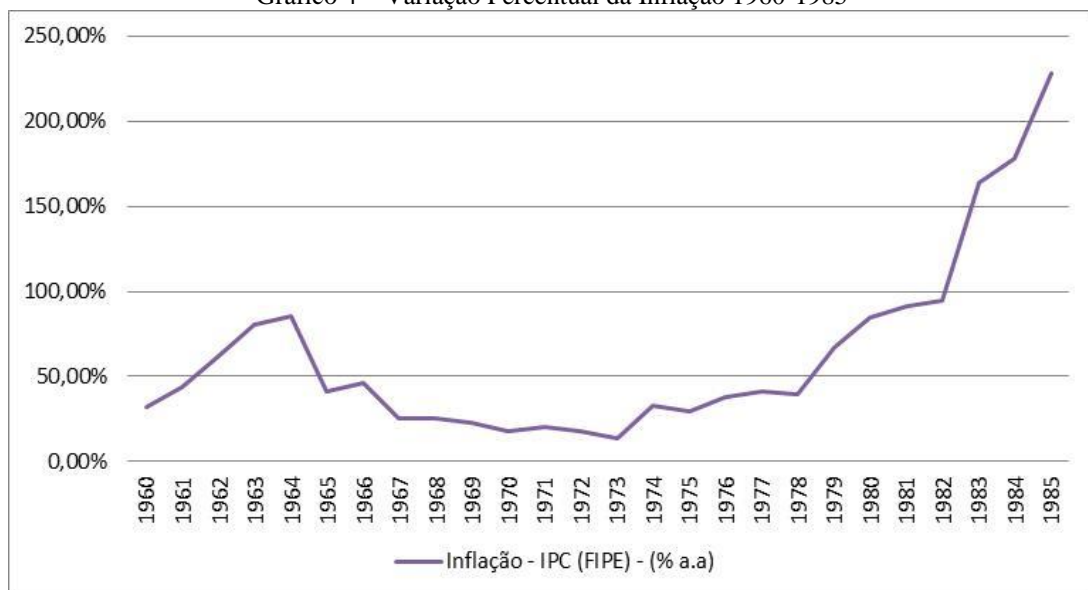
Fonte: IPEA, FIPE e IBGE. Elaboração Própria.

Verifica-se, assim, na tabela 3 e no gráfico 3, o crescimento da inflação de forma mais acentuada à partir de 1979, bem como o referido período de milagre econômico entre 1968 e 1974, com um relativo aumento no PIB *per capita* durante o referido período do milagre econômico, posteriormente à este período, o PIB *per capita* também demonstra um a queda em sua variação percentual anual.

Gráfico 3 – Variação Percentual do PIB e PIB *per capita* 1960-1985

Fonte: IPEA (2013) e IBGE (2013). Elaboração Própria.

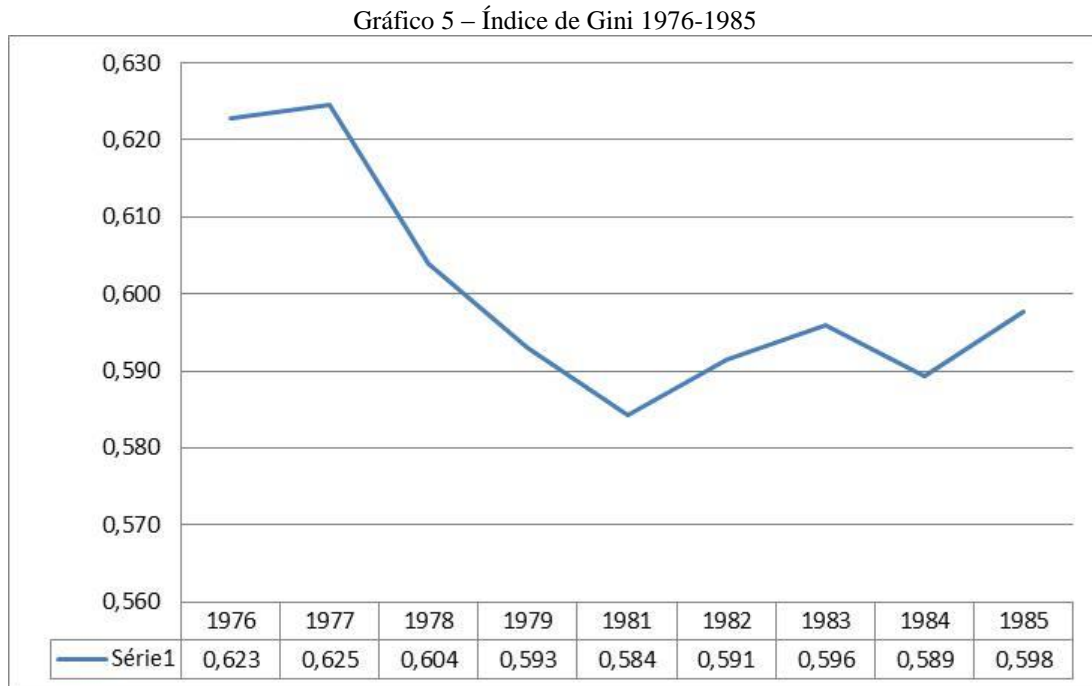
Gráfico 4 – Variação Percentual da Inflação 1960-1985



Fonte: IPEA (2013) e FIPE (2013). Elaboração Própria.

Apesar do milagre econômico, a tendência do PIB e do PIB *per capita* é de queda, se comparado com o início da década de 1960, anterior ao golpe militar. Isto ratifica a análise do salário real mínimo que mostra uma diminuição nos rendimentos dos trabalhadores e da população brasileira em geral durante o regime militar. Também se deve ressaltar que a inflação atravessava um período de crescimento até 1964 onde passou a cair até 1973, onde se inicia a tendência de alta de forma acelerada até 1985.

Aliando-se a isto, pode-se comprovar que a situação da distribuição de renda no país piorou, verificando-se os índices do coeficiente de Gini<sup>36</sup>. Tem-se, porém, que o índice de Gini calculado para o Brasil, só começou a ser realizado em 1976, apesar disto a análise do mesmo esclarece importantes questões acerca do período em questão.



Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

Verifica-se que até 1977 o índice de Gini possuía níveis mais altos, e se reduz a partir de 1978, possivelmente como reflexos do crescimento econômico dos anos anteriores. A partir de 1981, porém, o coeficiente de Gini volta a aumentar, frente ao aumento da inflação e dos menores crescimentos do PIB do país no mesmo período. Tem-se também que o período 1974-1980, foi marcado pelo início do processo de abertura democrática lenta e gradual, coincide com a desaceleração econômica.

A segunda metade da década de 1970 foi marcada, assim, segundo Pochmann (1995), por uma desaceleração cíclica e com um crescimento econômico menos acentuado. O produto neste período cresce a uma taxa de 6,9% ao ano, enquanto a inflação passou a ter uma média de 51,7%, ou seja, 2,4 vezes maior que a média da primeira metade da década de 1970. O autor conclui que a desaceleração econômica do país no período aconteceu em virtude da estratégia de ajustamento adotada frente à crise internacional em curso.

<sup>36</sup> O Coeficiente de Gini é utilizado para medir os níveis de desigualdade em uma região. Quanto mais próximos do 1,00 o coeficiente estiver, maior a concentração de renda no período analisado.

Já no período da primeira metade da década de 1980, ocorre o período final da ditadura militar no país, foram praticadas políticas ortodoxas orientadas pelo FMI que, em virtude da não capacidade de se criar um novo padrão de crescimento, promoveu alterações reais nos padrões de rendimentos dos assalariados que segundo Pochmann (1995), foram de graves proporções, pois, desde então, condicionaram o comportamento da economia brasileira.

Sendo assim, o período da ditadura militar, não contribuiu efetivamente para a diminuição da pobreza e da desigualdade no país, mas sim criou um país mais desigual, visto os vários estudos que comprovam tais afirmações<sup>37</sup>.

### 3.5 – A Desigualdade e a Renda no Brasil: a Retomada da Democracia (1985-1993)

Com o início do processo de redemocratização no país e o fim da ditadura militar, o desafio do então governo de José Sarney<sup>38</sup> (1985-1990), era o de conter a então crescente inflação proveniente dos últimos anos do governo militar e, ao mesmo tempo, buscar repor as perdas na renda dos trabalhadores, ocorridas durante o referido período.

Com isto, o desafio do governo era distinto do que ocorrera na década de 1970, uma vez que o primeiro período da década de 1980 sofria com os problemas dos choques do petróleo da década anterior, do aumento dos juros, dos preços das *commodities* internacionais e, conseqüentemente, a inflação mundial.

Hoffmann (2001. p. 02) esclarece que a melhora nas condições de renda e diminuição da desigualdade eram preocupações correntes da nova democracia brasileira, visto que o “aumento de desigualdade transformou-se em elemento importante na crítica da política econômico-social dos governos militares”. A melhora nos indicadores sociais, porém, só ocorreria através de uma estabilização econômica, sendo assim foram lançados vários planos no governo Sarney, à fim de dar à economia bases de sustentação às mudanças sociais necessárias.

---

<sup>37</sup> Dentre estes estudos se destacam os de Hoffman (1995), Pochmann (1995), Cacciamali (2002), Colistete (2009), Cysne (1993), Fishlow (1978), Pochmann (1995) e Gandra (2004).

<sup>38</sup> Sendo empossado presidente em 21/04/1985, após o falecimento do então presidente eleito Tancredo Neves.

Ocorre que tantos os planos de estabilização do governo Sarney, como os do governo Collor (1990-1992) acabaram por fracassar no papel de estabilização econômica, segundo Draibe (2003). Os fracassos dos novos governos democráticos acabaram por piorar a situação social do país, frente a uma inflação ainda mais elevada, salários desvalorizados, aumento da pobreza e da concentração de renda.

A despeito destes problemas, a democratização brasileira seguiu seu curso neste novo contexto político. No que tange à questão social e econômica, o caminho percorrido foi de pedras e espinhos no período que se seguiu: entre 1986 e 1994 o país mudou quatro vezes de moeda e teve seis experimentos em estabilização econômica, apenas o último - o Plano Real - tendo sido bem-sucedido. A sucessão de fracassos não apenas agravou a crise econômica e social, mas também comprometeu a capacidade do Estado de governar, tornando o problema da governabilidade uma realidade permanente. (KINZO, 2001. p. 06).

Portanto, a confiança em que um governo melhorasse os níveis de desigualdade e pobreza no país estava abalada. A população via sua renda se deteriorar a cada novo plano econômico, ao mesmo tempo em que a inflação não dava sinais de que seria controlada.

Desta forma Pochmann (1995)<sup>39</sup>, afirma que neste período de redemocratização, não existiu no país um crescimento econômico sustentado, apesar das taxas de crescimento do PIB e das exportações entre 1984-1990. As bruscas flutuações nos níveis de renda e produto eram comuns, ao mesmo tempo em que o processo de hiperinflação se manifestava de forma contínua frente aos fracassos dos programas de reformas econômicas e de estabilização da moeda adotados no período.

Além disso, ocorreu também o aprofundamento da concentração de renda e a persistência no número acentuado de pobres. Não pode haver dúvidas, portanto, sobre a perversidade dos ajustes econômicos, como também da ineficácia das medidas de compensação social adotadas. (POCHMANN, 1995. p. 187-188).

Desta forma, a década de 1990 inicia-se em meio a um período turbulento da história econômica brasileira, agravado por anos de ditadura militar, onde ao se retomar o processo democrático, as tentativas de se realizar uma estabilização econômica, colocaram o país em um período de grande inflação, o que agravou a situação social de desigualdade e pobreza.

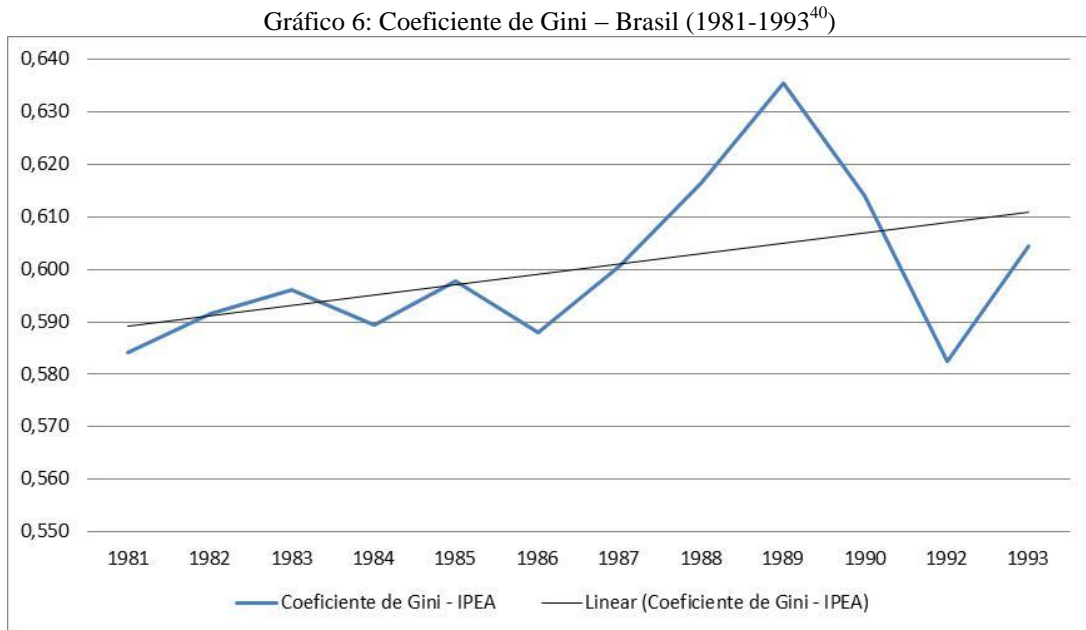
Bonelli e Ramos (1993. p. 02) citam que “... o Brasil chegou à última década do século XX ostentando um dos piores índices de desigualdade na distribuição de rendimentos do mundo.” Essa piora na desigualdade do país pode ser observada na evolução do coeficiente de

---

<sup>39</sup> Com base em CARNEIRO (1991).

Gini, que segundo IPEADATA (2013) mede o grau de desigualdade na distribuição da renda familiar dos indivíduos.

O Gráfico 6 demonstra a evolução do índice na década de 1980 e início da década de 1990, onde fica claro que a questão distributiva no país sofre um amplo agravamento durante a retomada da democracia.



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

O governo Collor (1990-1993), com a preocupação em controlar o processo inflacionário, acabou por não equacionar o problema da desigualdade e da pobreza no país. Neri (2006) demonstra em sua pesquisa que no período a renda dos 50% mais pobres caiu do início de 1990 ao final de 1991, em média, 4,4% ao ano e de 1992 a 1993 caiu em média 1,6% ao ano.

Barros (2000) diz que a maior eficácia para combater a desigualdade e aumentar a renda da população e combater a pobreza está na combinação de políticas e ações que, combinadas, garantam uma elevação da renda *per capita*. O crescimento econômico utilizado como única forma de elevação da renda e combate à desigualdade, por sua vez, se mostra uma via importante, porém lenta de realizar políticas de renda em uma nação.

<sup>40</sup> Não há cálculo oficial do coeficiente de Gini para os anos de 1980 e 1991.



O autor cita ainda que, em um país com as características do Brasil, um crescimento econômico “sustentável” de 3% ao ano na renda *per capita*, por 25 anos diminuiria a proporção de pobres na economia para menos de 15%.

Observa-se que a política praticada no país a partir de meados dos anos 1990, com o intuito de reduzir a desigualdade social, possui algumas nuances de keynesianismo, porém suas políticas eram voltadas ao neoliberalismo econômico, já a partir da década de 2000, há uma maior aplicação das práticas desenvolvidas a partir da teoria de Keynes. Diante disso faz-se necessário abordar sua obra para que seja possível entender as políticas desenvolvidas no país no período de análise da presente dissertação.

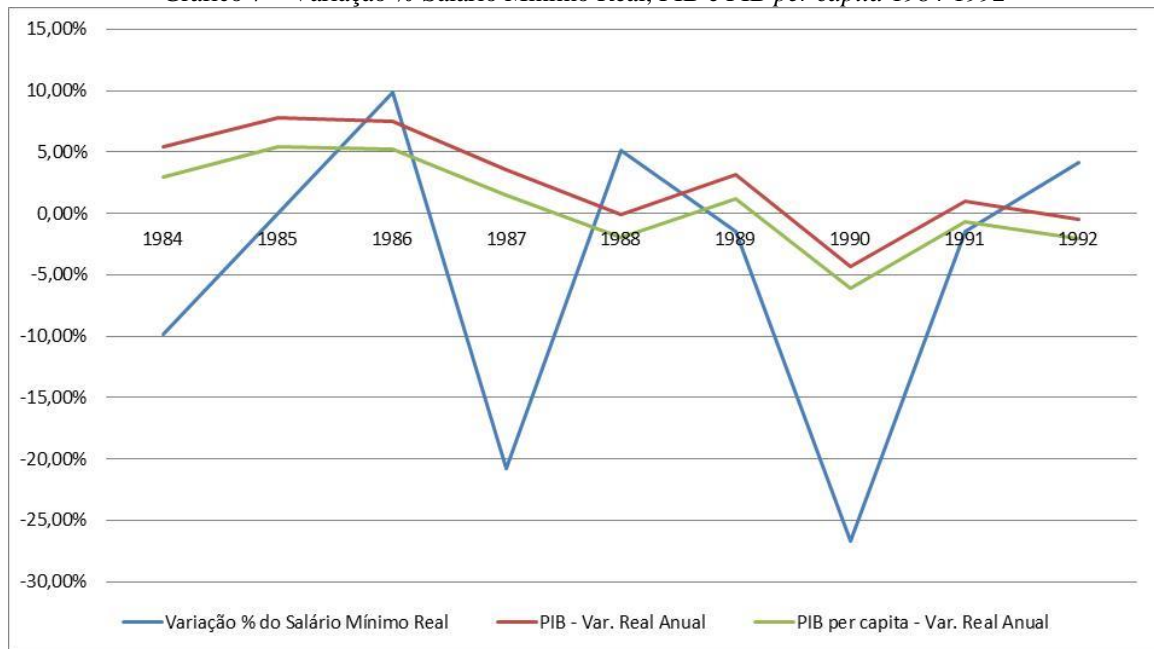
As tabelas 4 e 5 reforçam as afirmações de Pochmann no ponto onde verifica-se uma diminuição do crescimento do PIB e PIB *per capita*, ao mesmo tempo onde tem-se uma inflação crescente juntamente com uma desvalorização do salário mínimo real e um aumento da desigualdade, representada pelo coeficiente de Gini.

Neste período, o número de pobres sofre variações, porém chegando a quase 59 milhões de pessoas em 1992, o que representava cerca de 40% do total da população do país à época.

Tabela 4 - Índices Econômico-Sociais 1984-1992

Ano	Inflação - IPC (FIPE) - (% a.a.) - (Fipe)	Inflação - INPC - (% a.a.) - (IBGE)	PIB - var. real anual - (% a.a.) - (IBGE)	PIB <i>per capita</i> - var. real anual - (% a.a.) - (IBGE)
1984	178,56%	209,12%	5,40%	3,02%
1985	228,22%	239,05%	7,85%	5,48%
1986	68,08%	59,20%	7,49%	5,26%
1987	367,12%	394,60%	3,53%	1,46%
1988	891,67%	993,28%	-0,06%	-1,99%
1989	1636,61%	1863,56%	3,16%	1,24%
1990	1639,08%	1585,18%	-4,35%	-6,04%
1991	458,61%	475,10%	1,03%	-0,66%
1992	1129,45%	1149,06%	-0,47%	-2,08%

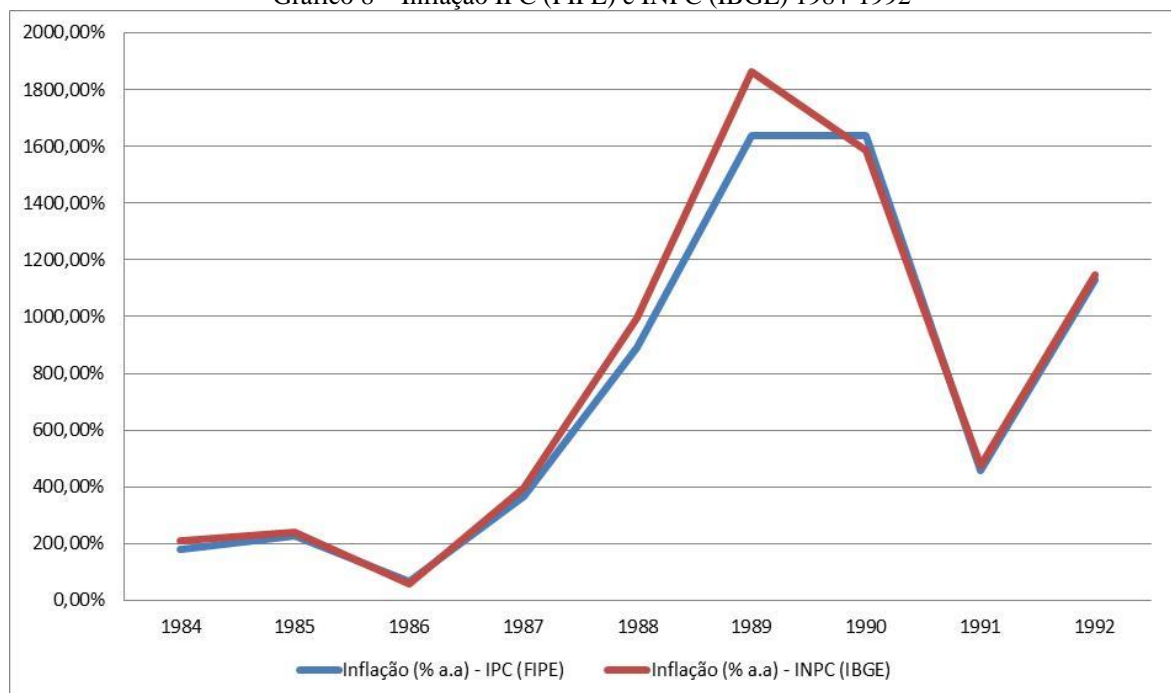
Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

Gráfico 7 – Variação % Salário Mínimo Real, PIB e PIB *per capita* 1984-1992

Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

É possível verificar no gráfico 7, a diminuição do crescimento do PIB e PIB *per capita*, juntamente com as variações do salário real, que sofria com desvalorizações bruscas nos períodos subsequentes aos aumentos salariais, em virtude do crescimento descontrolado da inflação, conforme gráfico 8.

Gráfico 8 – Inflação IPC (FIPE) e INPC (IBGE) 1984-1992



Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

Desta forma, a preocupação em controlar os índices hiper-inflacionários no país, acabaram por fazer com que não se conseguissem criar políticas públicas de diminuição da pobreza. É isto que aponta Draibe (1998) ao discutir que, com os objetivos políticos do Estado brasileiro, não se foi capaz de distribuir recursos de forma equitativa. Com isto as várias deficiências do sistema como a ineficácia e a ineficiência dos programas sociais, até então, levaram o país a marginalizar uma grande parcela da população, em prol dos interesses burocráticos, corporativos e privados.

Apesar dos avanços na área política<sup>41</sup> com a retomada da democracia e a primeira eleição direta a presidente, pós-governo militar, contrastam com a retração e desmantelamento das políticas sociais. Draibe ainda explica que, neste período, nenhum programa social foi criado e alguns dos que existiam foram desativados, desta forma o período ficou caracterizado pela preferência nos ajustes macroeconômicos e não dos ajustes sociais, apesar da constituição de 1988 ter corrigido as iniquidades e ampliado os direitos trabalhistas e sociais. Isto explica os dados da tabela 5, onde se observa claramente a piora nas questões salariais e na distribuição da renda entre a população do país.

Tabela 5 – Índices Econômico-Sociais 1984-1992

Ano	Salário mínimo real - R\$ - (IPEA) MÉDIA	Variação % do Salário Mínimo Real	Pobreza <sup>42</sup> - número de pessoas pobres - (IPEA)	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini - (IPEA)
1984	476,91	-9,83%	59.796.289	0,589
1985	476,84	-0,01%	54.842.342	0,598
1986	523,87	9,86%	33.945.737	0,588
1987	414,95	-20,79%	50.572.491	0,601
1988	436,39	5,17%	57.874.297	0,616
1989	429,97	-1,47%	56.002.948	0,636
1990	315,32	-26,66%	58.119.829	0,614
1991 <sup>43</sup>	310,83	-1,42%	-	-
1992	323,82	4,18%	58.910.610	0,583

Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

Tem-se, portanto, que o período da redemocratização, acabou por não melhorar as condições sociais da população, visto que a concentração de renda continuava alta ao mesmo tempo em que os salários mínimos reais sofriam com o processo de hiperinflação. Verifica-se

<sup>41</sup> No período houve um aumento da atividade partidária e sindical, bem como o aumento da participação popular no processo eleitoral e político. Ver MARTINE (1989).

<sup>42</sup> Número de pessoas em domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza, disponível em IPEADATA (2013).

<sup>43</sup> Não há dados sobre o número de pessoas pobres e/ou abaixo da linha da pobreza e nem do coeficiente de Gini, visto que estes dados não são calculados em ano de recenseamento demográfico.

que os governos Sarney e Collor não conseguiram ser efetivos no processo de melhoria das condições de vida da população brasileira. Ao assumir a presidência no fim de 1992<sup>44</sup>, Itamar Franco possuía, portanto, o desafio de reestruturar economicamente um país desigual, com uma quantidade crescente de pessoas pobres e/ou abaixo da linha da pobreza, com um salário mínimo real defasado e um PIB em queda.

---

<sup>44</sup> Itamar Franco assumiu como presidente de forma interina em 02/10/1992 e foi efetivado no cargo em 29/12/1992, após a renúncia do então presidente afastado Fernando Collor de Mello.

#### **4. POLÍTICAS PÚBLICAS E DISTRIBUIÇÃO DA RENDA NO BRASIL NOS PERÍODOS 1993/2002 e 2003/2012**

Como foi constatado nos capítulos anteriores, até 1993 o Brasil, não conseguiu desenvolver, de forma efetiva, políticas capazes de diminuir a diferença social e de renda existente entre as suas classes populacionais. Isto consistia em virtude de falta de planejamento, instabilidades políticas ou de políticas econômicas e sociais que não cumpriram seus objetivos.

Pode-se, porém, observar que esta situação mudou após o marco econômico da implantação do Plano Real, uma vez que a partir da estabilização econômica, foi possível realizar planejamentos de médio/longo prazo que pudessem alterar a estrutura distributiva do país. O retorno à estabilidade econômica trouxe à tona debates que não faziam parte do foco dos estudos que, na época, tratavam em grande parte sobre a inflação, baixo crescimento econômico e a dívida pública. Com isso a busca por respostas sobre a queda da desigualdade e os estudos sobre distribuição dos recursos passaram a ganhar destaque após a segunda metade da década de 1990.

Sendo assim, serão verificadas no presente capítulo as políticas públicas realizadas nos distintos períodos de 1993/2002 e 2003/2012 para identificar os motivos que levaram o país a uma melhora nas condições sociais e de renda. Dentre estas políticas destacam-se os programas de transferência de renda, financiamento e microcrédito e a valorização do salário mínimo real, seja com o controle inflacionário ou com uma política específica de valorização salarial, como pode ser observado a partir da década de 2000. Também se verificará qual destas políticas e em qual período houve uma maior efetividade de ações que culminaram no atual período de queda da desigualdade.

##### **4.1 O Papel da Reestruturação Econômica da década de 1990 nas Condições Sociais do País**

Como início do governo Itamar Franco (1992-1994), o desafio que a economia brasileira proporcionava aos desenvolvedores da política econômica passava pelo controle de

um processo hiper-inflacionário que assolava o país desde a década de 1970 e também da questão social. Segundo Hffmann (2002), a desigualdade em 1993 era uma das maiores dos últimos 23 anos, com um índice de GINI superior a 0,6<sup>45</sup>. Uma vez que a inflação foi um dos pilares da piora das condições sociais desde a década de 1970, o controle da mesma foi tomado como prioridade pelo governo em vigência.

Para a contenção da inflação, foram necessárias amplas reformas monetárias e econômicas que alterassem a estrutura do funcionamento econômico do país para que, a partir daí, fosse possível criar uma melhor condição social para a população que, conforme verificado no capítulo anterior, estava cada vez mais inserida em um processo depreciativo de sua renda, aumentando assim a diferença entre os que acumulam e os mais pobres da sociedade.

Belluzzo (1999) explica que o plano real seguia os mesmos moldes dos demais planos estabilizadores lançados durante o século XX que tinham como base a recuperação da confiança na moeda nacional, sendo a âncora a estabilização da taxa nominal do câmbio com um financiamento em moeda estrangeira e com um montante de reservas disponíveis. O plano real conseguiu controlar a inflação de forma rápida, em virtude do plano econômico em curso com a fixação de altas taxas de juros e da mudança no âmbito cambial onde o país passou de um “doador de poupança” para um país receptor de recursos financeiros estrangeiros.

Desta forma, Belluzzo (1999) afirma que o país passou por uma forte valorização da taxa de câmbio, o que fez com que a inflação doméstica fosse convergida na inflação praticada pelo mercado dos EUA. Com isto já em dezembro de 1994 a inflação registrou um índice inferior à 1%, ao mesmo tempo em que o governo desestimulava a procura por crédito por parte das famílias e das empresas com uma taxa de juros com um piso de 22%<sup>46</sup> a.a.

É usual associar as mudanças ocorridas entre 1993 e 1995 ao Plano Real. É certo que o estabelecimento de uma moeda relativamente estável a partir de julho de 1994 é uma conquista importante, com várias conseqüências benéficas sobre o funcionamento da economia e a distribuição da renda. (HOFFMANN, 2002. p. 217)

Canuto e Holland (2002), ressaltam que a estratégia de um câmbio fixo e valorizado, era uma característica de países em desenvolvimento que apresentavam altas taxas de inflação

---

<sup>45</sup> O índice de GINI para 1993 foi de 0,604 segundo Pnad/IBGE.

<sup>46</sup> Resultado do agregação da taxa de juros internacional (6% a.a. nos EUA), com o spread de financiamento aos tomadores do país além dos impostos.

no período. Com o advento da fixação da moeda valorizada, em conjunto com uma política de abertura comercial, estimulariam a entrada de produtos importados e gerariam uma diminuição dos preços internos em virtude da concorrência entre os produtores nacionais e estrangeiros.

Desta forma, o início do Plano Real no governo Itamar Franco e início do governo Fernando Henrique Cardoso, a estabilização da economia citada por Neri (2006) como uma “lua-de-mel” e fez com que a população ganhasse um aumento de renda em torno de 12% ao ano no período de 1993 a 1995. O autor ainda cita que este ganho de renda não reduziu a desigualdade, o autor explica que:

Parece que a desigualdade caiu mais porque, se economia estava mais estável, as desigualdades de renda mensais – que é o que se mede no Brasil – foram infladas por essa flutuação. A redução dessas flutuações produziu um efeito redistributivo ilusório do Plano Real. A desigualdade de rendas mensais cai três vezes mais que a desigualdade de renda ao longo de quatro meses consecutivos, e essa diferença corresponde justamente ao efeito de redução da instabilidade temporal da renda. Em suma, parece que a desigualdade caiu, mas o que caiu mesmo foi a instabilidade da renda individual. (NERI, 2006, p. 7.)

Ou seja, não houve um aumento real de renda no período, o que ocorreu foi que a estabilidade econômica trouxe a ilusão de que as famílias possuíam, no período uma renda maior. Em suma, o início do Plano Real, não trouxe um ganho de renda para as famílias, mas sim uma estabilidade econômica que permitiu que as famílias pudessem pensar de forma mais organizada os seus gastos, mas a renda, em suma, não aumentou.

Ferreira (2008) cita que o debate sobre desigualdade social e distribuição de renda, de fato, só retomou a importância no país, na segunda metade da década de 1990, como a mesma cita:

O retorno à estabilidade econômica vivenciada pelo Brasil a partir da segunda metade da década de noventa com o sucesso do Plano Real trouxe em si velhas discussões praticamente abandonadas no período anterior, quando a atenção de muitos economistas voltou-se para questões como inflação, baixo crescimento econômico e “crise” da dívida pública. Assim sendo, após o pequeno debate (em comparação aos anos setenta) sobre a distribuição de renda no Brasil ao longo dos anos oitenta, o tema voltou à cena na segunda metade da década de 1990 e década de 2000. (FERREIRA, 2008. p. 18-19)

Apesar do plano de governo de FHC, proposto em sua campanha de eleição, conforme PSDB (1994), as políticas de renda do mesmo só começaram a ser debatidas em 1996. Draibe (2003) cita que:

... ali se apresenta um denso e sofisticado programa social, definido nos termos mais gerais de um sistema nacional de proteção social e referido, de modo explícito e nada ingênuo, às principais questões que já polarizavam, na época, o debate e, diga-se de passagem, a forte crítica sobre a natureza e os limites da política social do governo. (DRAIBE, 2003, p. 10)

A autora argumenta que até aquele momento, nenhum programa social no país havia sido desenvolvido de forma “tão densa e sofisticada”. Estes programas, porém, só começaram a ser de fato desenvolvidos a partir de meados 2000, pouco depois das constantes críticas ao processo de privatizações em curso. A crítica aos programas sociais de FHC, é que os mesmos só teriam se iniciado para diminuir a pressão pública sobre os questionamentos recorrentes de suas privatizações e escândalos de corrupção no governo.

Ao assumir seu primeiro mandato (1995-1998), FHC apresentou um plano político voltado ao neoliberalismo e à globalização do estado brasileiro, ao mesmo tempo em que mostra uma preocupação de seu governo com as políticas sociais, tendo como objetivo as camadas mais pobres da população. Apesar disto Cohn (1999) descreve que, em virtude da “herança desenvolvimentista” o período do primeiro mandato de FHC evidencia os contrapontos entre a política econômica de ajuste e de estabilização, adotada pelo governo, às políticas sociais de impactos efetivos no desenvolvimento social da nação.

Este modelo econômico gera não só desemprego como reduz o impacto dos programas governamentais de criação de oportunidades de emprego e renda. Ou ainda, gera permanente pressão para cortes de recursos destinados à área social, ditada pelo compromisso junto às agências multilaterais, de equilíbrio do déficit fiscal. (COHN, 1999. p. 184-185).

Assim sendo, mesmo com o crescimento e a criação de novos programas sociais, a situação da desigualdade no país não apresentou melhoras significativas durante o período do primeiro governo FHC. O impacto dos ajustes necessários para se superar as crises inflacionárias, fizeram com que os programas sociais implementados, até então, não surtiram os efeitos desejados pelo governo.

Isto ocorre, segundo Draibe (2003), em virtude de os então governos latino-americanos tornaram-se “prisioneiros do difícil dilema entre a nova política econômica e a política de proteção social, produzindo um desmantelamento...[] []... da proteção social.” (p. 64). Desta maneira, a pressão exercida pelo capital financeiro internacional, fez com que estes



governos optassem pelo ajustamento fiscal e as reformas comerciais e patrimoniais em favor do mercado.

Desta forma, o plano Real pode ser analisado não apenas como uma política macroeconômica de estabilização, mas também como uma política ligada a um projeto de desenvolvimento neoliberal. É isto que Almeida e Belluzzo (2002) afirmam ao explicarem que a estabilidade de preços alcançada pelo plano Real estimularia o investimento privado e a abertura comercial em curso desde o governo Collor poderiam tornar os produtores nacionais mais competitivos. Juntamente a isto, o ciclo de privatizações e de investimentos estrangeiros para o Brasil, reduziriam os custos e melhorariam a eficiência da indústria e da infraestrutura.

Assim, na visão governamental os investimentos internos, realizados através das privatizações e do fluxo de investimentos externos, iriam promover um aumento dos investimentos produtivos, suficientes para permitir que um novo ciclo de investimentos existisse em um momento posterior.

Segundo Costa (2005) esta estratégia de estabilização do Real a partir de uma âncora cambial, juntamente com altas taxas de juros, trouxeram como reflexo um grande desequilíbrio externo na economia brasileira.

A combinação da valorização cambial associada à abertura comercial, pilares do programa de estabilização, resultou em forte deterioração da balança comercial em consequência do estímulo às importações e o fraco desempenho das exportações no período. (COSTA, 2005. p. 35).

O estímulo às importações e o fraco desempenho das exportações, refletem no mercado de trabalho interno, uma vez que as empresas exportadoras, frente ao desempenho diminuído, tendem também à reduzir seus fatores de produção empregados, dentre eles a mão de obra.

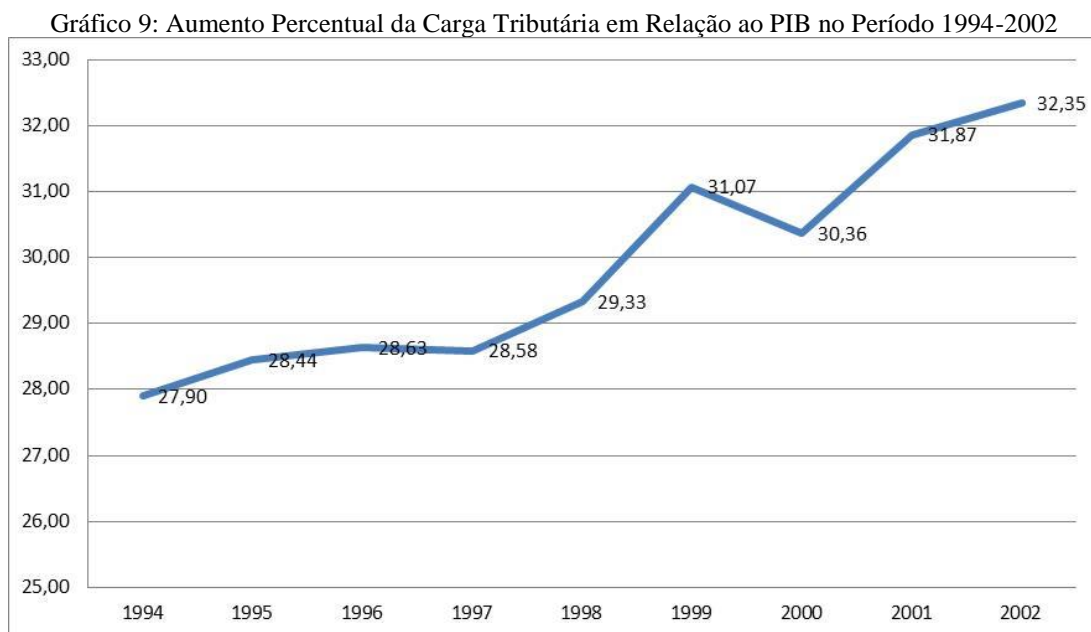
O investimento direto externo que ingressou no Brasil, ao longo dos anos 1990, não levou à ampliação da capacidade produtiva, mas simplesmente à transferência de propriedade a mãos estrangeiras de empresas brasileiras, públicas e privadas. (IPEA, 2010. p. 25).

Além disso, IPEA (2010), cita que o capital que entrou nas contas do país através do processo de privatizações ocorrida no período, transferindo empresas nacionais públicas à

empresas privadas e também públicas internacionais, não contribuiu para financiar o desenvolvimento, mas sim ajudou a elite financeira<sup>47</sup>.

IPEA (2010) elucida que a estabilização econômica foi construída aliada à incerteza do mercado, pois havia a possibilidade de quebra das empresas e desemprego. O desequilíbrio financeiro em virtude da escassez de dólares para pagar o volume crescente de exportações trazia o medo de uma crise de emprego e liquidez ao mercado interno.

Ao mesmo tempo, a dívida pública cresceu, em virtude do financiamento dos déficits públicos através da emissão de títulos, remunerada com as altas taxas de juros existentes na economia brasileira. Sendo assim, no período de 1994-1998, o estoque de dívida do governo aumentou de 30% do PIB em 1994 para 60% do PIB em 2002<sup>48</sup>. Com o aumento da dívida, é necessário um aumento da carga tributária para financiar o pagamento e liquidação das mesmas. Tem-se assim a necessidade do aumento da carga tributária, que pode ser visualizada no gráfico 9.



Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

Desta forma, um aumento na carga tributária acabou por, apesar dos debates controversos, ser mais um elemento que contribuiu a não efetiva diminuição da desigualdade no período 1995-2002.

<sup>47</sup> Segundo IPEA (2010), formadas por bancos, instituições financeiras e fundos de pensão.

<sup>48</sup> Com base nos relatórios anuais do Banco Central do Brasil dos referidos anos do período.

#### 4.1.2 As Políticas Sociais desenvolvidas nos Governos FHC (1995-2002)

O plano de governo<sup>49</sup> utilizado na campanha eleitoral do primeiro governo FHC definia os termos gerais de um sistema de proteção social sobre as questões mais pertinentes à época. Segundo Draibe (2003), porém, o campo das propostas do plano era delimitado a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis. Desta maneira o programa não abrange os demais programas público-sociais ou de impacto social, mas esperava promover o bem estar social através do fomento de áreas como a educação, saúde, saneamento básico, seguro-desemprego, previdência social e habitação.

Apesar da inspiração sócio-democrata, o documento mostra que há condicionantes para o desenvolvimento da política social, como a retomada do crescimento econômico e o aumento dos níveis de emprego. A política social do plano de governo foi dividida, conforme Presidência da República (1996), em três pilares centrais: os serviços sociais básicos de responsabilidade pública; os programas básicos; os programas de enfrentamento da pobreza.

Os serviços sociais básicos<sup>50</sup> públicos consistiriam uma parte central destas políticas sociais, ao mesmo tempo em que suas reestruturações eram consideradas fundamentais para toda a estratégia de desenvolvimento social prevista. Com isto a proposta previa a universalização dos serviços básicos, a melhora da qualidade e da eficácia e, com isso, o aumento de seus impactos redistributivos e de promoção de igualdade social.

O segundo pilar central que abrangeria os programas básicos, consistiria em programas específicos para cada um dos serviços básicos. Desta forma os serviços sociais básicos contariam com prioridades de financiamento, apoio no gerenciamento, monitoramento regular e avaliação do cumprimento das metas pré-estabelecidas para cada um individualmente.

---

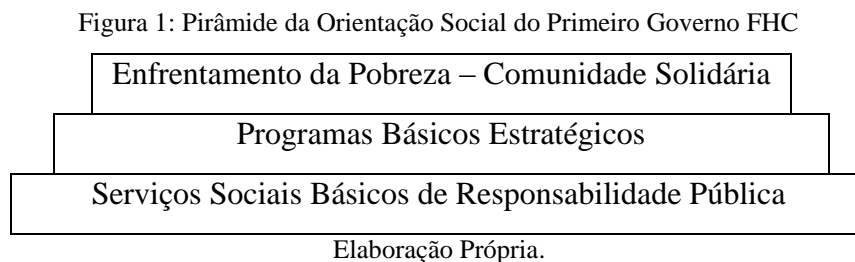
<sup>49</sup> Intitulado “Mãos à Obra”. Suas principais obras e objetivos foram publicados em março 1996 no documento “Uma Estratégia de Desenvolvimento Social”.

<sup>50</sup> Consistiriam em políticas de previdência social, saúde, educação, educação, habitação, saneamento básico, trabalho e assistência social.

Já o terceiro pilar, que tomava como base o enfrentamento da pobreza conforme as prioridades estabelecidas<sup>51</sup>, Draibe (2003), explica que, à partir dele, foi criado o Programa Comunidade Solidária como uma estratégia de coordenação das ações federais, em parceria com os estados, municípios e sociedade.

[...]foram selecionados vinte programas a serem canalizados, em ação simultânea, aos segmentos sociais mais carentes, focalizados pelos critérios territorial (municípios) e de renda (familiar). Na sua frente não-governamental, o Conselho do Programa Comunidade Solidária foi entendido como um mecanismo de articulação entre o governo federal e a sociedade civil, visando à mobilização, ao diálogo e à implementação de experiências inovadoras. (DRAIBE, 2003. p. 74).

Desta forma, os pilares do plano de governo de FHC formariam uma espécie de pirâmide que demonstram a orientação social do seu primeiro governo, conforme pode ser observado na figura 1 abaixo:



Apesar da mobilização social no plano de governo de FHC, Sallum Jr (1999), descreve que houve uma ampliação dos problemas sociais, em virtude do aumento do desemprego frente às privatizações, aos salários baixos e às exclusões sociais existentes que não puderam ser alteradas em um curto espaço de tempo, frente a anos de abandono da questão social no país.

Desta forma, se por um lado a estabilização econômica vivida pelo país no pós-Plano Real ajudava capitalistas e trabalhadores a realizarem um planejamento futuro, os outros problemas vividos pelo país durante este período, fizeram com que o problema da má distribuição dos rendimentos na economia brasileira não fosse arrefecido.

<sup>51</sup> Teria como prioridades a redução da mortalidade infantil, o desenvolvimento da educação infantil e fundamental, geração de ocupação e renda, qualificação profissional, melhoria das condições de moradia e de saneamento básico e fortalecimento da agricultura familiar.

Tabela 6: Salário mínimo real, desemprego e do coeficiente de Gini no período 1995<sup>52</sup>-1998

Ano	Salário mínimo real Médio - R\$ - (IPEA)	Variação % Salário	Inflação - IPCA - (% a.a.) - (IBGE)	Taxa de desemprego - (%) - (IPEA)	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini - (IPEA)
1994	290,58	-	-	-	-
1995	315,90	8,71%	22,41%	6,66%	0,601
1996	318,18	0,72%	9,56%	7,59%	0,602
1997	327,20	2,83%	5,22%	8,46%	0,602
1998	341,87	4,48%	1,65%	9,75%	0,600

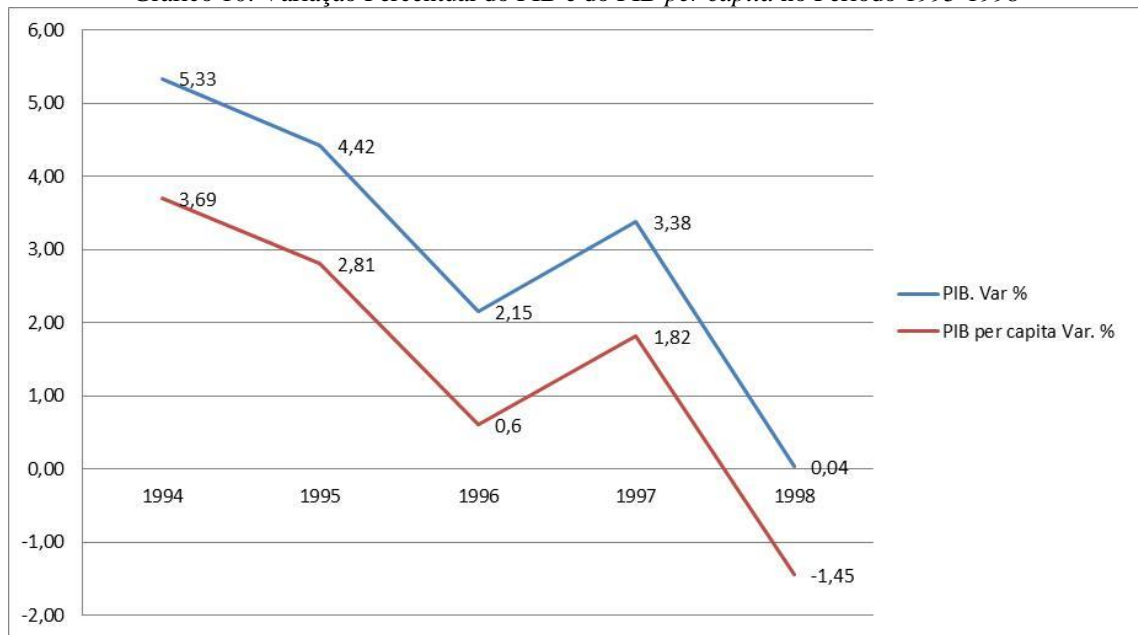
Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

Conforme mostra a tabela 6, a variação percentual do salário mínimo é menor do que a variação da inflação no mesmo período, o que demonstra uma perda do poder de compra da população assalariada. Também verifica-se que o desemprego apresenta um aumento de mais de 3% entre 1995 e 1998, ao mesmo tempo onde o coeficiente de Gini permanece praticamente estável. Desta forma verifica-se que as políticas sociais do primeiro governo FHC não lograram êxito na diminuição da desigualdade da renda da população.

Também é possível verificar que, tanto o PIB quanto o PIB *per capita* possuem uma variação decrescente no período do primeiro mandato de FHC. Há, assim, uma indicação que, na média, a população do país teve uma diminuição de sua riqueza no período.

Isto ocorre em virtude de que, em 1998, o país passou a viver sobre a incerteza, frente à possibilidade de deterioração da economia, como ocorria nas economias asiáticas e russas no período. Aliado a isto, o fim das “bandas cambiais” e a liberação do dólar para valorizar-se ou desvalorizar-se frente ao real, ocorrido em 1999, fez com que os cidadãos convivessem com uma possibilidade de desemprego de “longo prazo” (NERI, 2006). Estes fatos explicam os resultados do PIB e do PIB *per capita* do país no período, conforme o gráfico 10:

<sup>52</sup> O ano de 1994 foi utilizado apenas para que se pudesse calcular a variação percentual do salário mínimo para o ano de 1995. Não há cálculo do Coeficiente de Gini para o ano de 1994.

Gráfico 10: Variação Percentual do PIB e do PIB *per capita* no Período 1995-1998

Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

Também tem-se que a análise da distribuição de renda entre os 10% mais ricos e os 50% mais pobres, mostra que não houve uma melhora na renda domiciliar dos mais pobres do período. A série da tabela 7 mostra que a renda domiciliar dos 50% mais pobres da população caiu entre 1995 e 1997 e, apesar da recuperação no ano de 1998, a série mostra que durante o primeiro mandato de FHC a mesma diminuiu. Da mesma forma, a renda domiciliar dos 10% mais ricos da população também diminuiu no período.

Com isso, observa-se que tanto as classes mais ricas como as mais pobres possuíram uma diminuição de suas rendas, isto explica o fato de o coeficiente de Gini ter se mantido estável no período, visto que, não há diminuição da desigualdade de renda no período de 1995-1998.

Tabela 7: Participação na Renda Domiciliar dos 10% Mais Ricos e dos 50% Mais Pobres<sup>53</sup> da População Brasileira no Período 1995-1998

Data	Renda domiciliar - participação dos 10% mais ricos - (%) - (IPEA)	Renda domiciliar - participação dos 50% mais pobres - (%) - (IPEA)
1995	47,85	12,35
1996	47,52	12,09
1997	47,67	12,12
1998	47,79	12,34

Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria.

<sup>53</sup> O restante da população, no que se pode chamar de classe média, segundo NERI (2004), acaba por absorver os 40% restantes da renda.

A partir de 1998, com o lançamento do novo programa de governo para o segundo mandato de FHC<sup>54</sup>, as propostas sociais seguiram uma linha parecida com as do programa de 1994. Porém Draibe (2003. p. 75) saliente que “há diferenças que convém analisar”, uma vez que há uma mudança nas políticas de enfrentamento da pobreza e redução da desigualdade, com propostas de programas de transferência direta de renda para as famílias mais carentes da população.

Draibe ainda destaca que, entre as mudanças mais significativas estão, a maior relação positiva com as ONG's e o maior esforço nas reformas legislativas para fiscalização da aplicação dos recursos, tanto do Estado<sup>55</sup>, quanto das empresas privadas, da destinação de recursos para as referidas ONG's.

Os programas sociais no então segundo mandato de FHC seriam agrupadas em três grupos distintos: os universais (que consistiam na abrangência da educação e saúde da população em geral); os de seguridade social, emprego e renda; e os com ênfase no combate à pobreza (assistência social e subsídio monetário às famílias carentes).

Para Rodriguez (2001) o primeiro passo foi à ampliação e reforma do ensino fundamental no país, através do FUNDEF<sup>56</sup>. Juntamente a isto, houve um plano que descentralizou os programas de apoio ao ensino fundamental e, com isso, o mesmo passou para a responsabilidade dos municípios.

Com isto, o estado passou a repassar recursos aos municípios, de acordo com o seu rendimento *per capita*, tornando mais igual a distribuição dos recursos educacionais, ao mesmo tempo em que punha em prática um plano de valorização da carreira docente, uma vez que 60% dos recursos do FUNDEF eram destinados ao pagamento de salários dos professores.

---

<sup>54</sup> Denominado “Avança Brasil”, conforme disponível em PSDB (1998).

<sup>55</sup> Segundo DRAIBE (2003) a partir de 1999 o estado passou a utilizar o PIB *per capita* regional para verificar as prioridades das regiões em repasses de recursos.

<sup>56</sup> Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

Tabela 8: Repasses do Governo Federal ao FUNDEF no Período 1998-2002

Data	Repasses FUNDEF (Milhões R\$)	Repasses FUNDEF (% do PIB)
1998	13,30	1,5%
1999	15,10	1,6%
2000	17,60	1,6%
2001	19,90	1,6%
2002	22,20	1,6%

Fonte: Ministério da Educação. Elaboração Própria.

Além da descentralização do ensino fundamental e da criação do FUNDEF, o segundo governo FHC também promoveu a descentralização da saúde pública através do SUS<sup>57</sup>. Da mesma forma que o ensino fundamental, também foram destinados aos municípios os recursos referente aos SUS, de acordo com o PIB *per capita* regional, desta forma, dando maior assistência às famílias de maior carência.

Com relação à saúde, os programas abrangiam várias frentes distintas. Uma delas dizia respeito ao financiamento, transferência e subsídio monetários. Com isto se redistribuiriam os recursos em benefício da saúde básica, através de programas como, o, posteriormente criado, Bolsa-Alimentação. Outra diversificava o modelo de assistência às famílias carentes com o Programa de Saúde da Família, programas de combate à mortalidade infantil e à saúde da mulher.

O reforço financeiro do SUS, por meio da fixação de suas fontes de receita, foi o objetivo de duas medidas importantes. Em primeiro lugar, a instituição de uma fonte de receita, com a criação da CPMF, de natureza provisória, mas desde então renovada. Em segundo, o estabelecimento, mediante emenda constitucional de 2000, da vinculação de receitas municipais e estaduais ao gasto com saúde, e a determinação do parâmetro de aumento do gasto da União. (DRAIBE, 2003. p. 82).

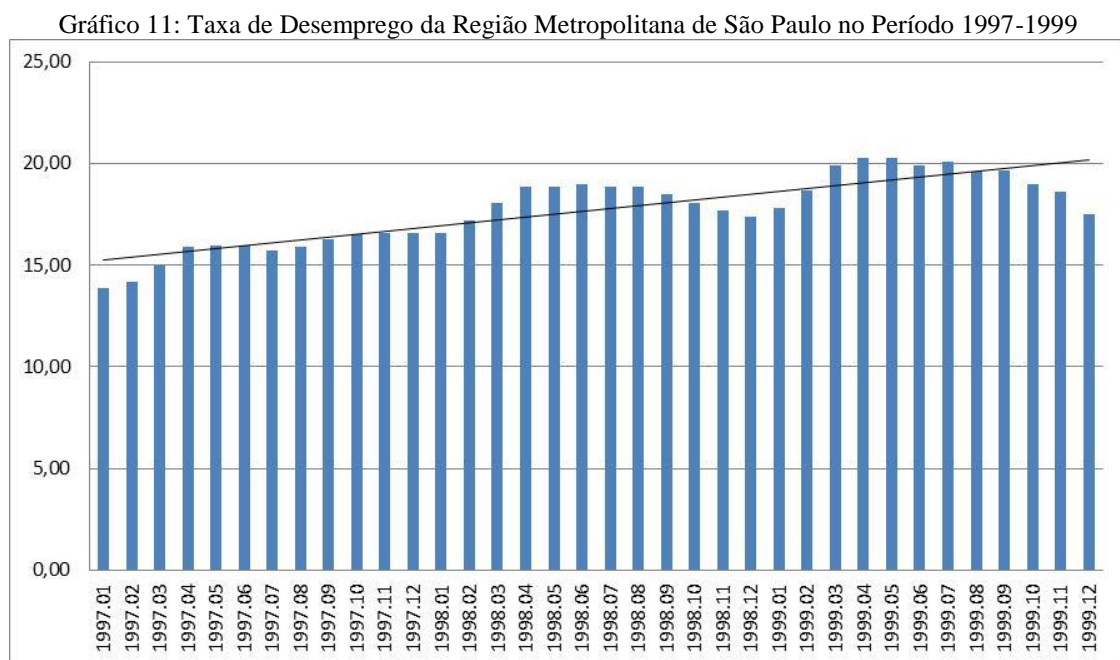
Desta forma, a criação da CPMF resolveu, ao menos, o problema de falta de recursos mínimos para investimento na saúde. Pode-se verificar também, que as políticas planejadas e praticadas no segundo governo FHC, também se focaram, além da saúde e educação, na proteção ao trabalho e ao trabalhador<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Sistema Único de Saúde. Criado na Constituição de 1988 para garantir o direito de acesso universal à saúde da população brasileira.

<sup>58</sup> Programas de qualificação profissional, geração de emprego, renda, seguro desemprego, dentre outros.



As várias crises externas existentes no período dos governos FHC<sup>59</sup> contribuíram para a instabilidade do mercado de trabalho como um todo. Juntamente às crises internacionais, as mudanças promovidas pelo governo, alterando o regime de câmbio fixo e/ou de bandas cambiais para o câmbio flutuante e substituindo o regime monetário que, segundo Oliveira e Turolla (2003), era atrelado à defesa das bandas cambiais e passou para um sistema de metas inflacionárias. Estas mudanças, que foram realizadas de acordo com o FMI, acabaram por tornar o mercado de trabalho instável, fazendo com que houvesse um aumento de desemprego e da confiança dos trabalhadores.



Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

O gráfico 11 mostra a taxa de desemprego da região metropolitana de São Paulo – SP, durante as mudanças promovidas na política econômica entre o fim do primeiro mandato e o início do segundo mandato de FHC. Esta elevação do desemprego justificou a tomada de medidas para a proteção social e do emprego desenvolvidas a partir deste período.

Uma vez que a estrutura produtiva é sensível às variações internacionais e internas da economia, mudanças no sistema trabalhista e previdenciário se tornaram necessárias. IPEA (2010), porém, afirma que a Previdência Social neste período andou a “passos lentos, dificultando o acesso a direitos” (p. 33) e sua cobertura foi ampliada de forma lenta. Os benefícios foram pouco reajustados neste período, assim como o salário mínimo. Ao mesmo

<sup>59</sup> Crise mexicana (1995-1995), crise financeira asiática (1997), crise russa (1997-1998), além da liberação do câmbio em 1999. Fonte: OLIVEIRA & TUROLLA (2003).

tempo, a carga tributária do país cresceu. Segundo IPEA (2010) a carga tributária passou de 28,4% do PIB em 1995 para 31,9% em 2001.

Esse arranjo fragilizou a economia brasileira que sofria turbulências quase permanentes...[] [...]...A Taxa de crescimento do investimento no período 1995-2003 foi de 0,51%. No período 1996-2006, a geração de empregos com carteira assinada atingia a pífia média anual de 196,5 mil postos de trabalho. (IPEA, 2010. p. 33).

A situação do emprego necessitou de uma atenção no período para evitar a deterioração do mercado de trabalho brasileiro. Foi então que foram alteradas algumas das políticas da proteção de emprego no país. Draibe (2003) elucida que foram realizadas alterações nas políticas do seguro desemprego<sup>60</sup> e criando programas de capacitação como o Bolsa-Qualificação<sup>61</sup>. Desta forma, em 2001, estes programas de auxílio abrangiam cerca de 4,4 milhões de trabalhadores, o que representava 53% dos demitidos, e 0,5% do PIB.

Ainda segundo Draibe (2003) no período do segundo mandato de FHC foram criados e/ou ampliados os programas de capacitação e apoio à inserção produtiva com os programas de microcrédito. Programas estes financiados pelo FAT<sup>62</sup> (Fundo de Amparo ao Trabalhador) como o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Proger Rural, Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Crédito para a Reforma Agrária (Procer) e o Programa de Crédito Produtivo Popular, em parceria do com o BNDES. A tabela 9 demonstra os valores destinados ao Proger (urbano e rural) e ao Pronaf no período 1998-2002:

Tabela 9: Repasses do Governo Federal ao PROGER e PRONAF no Período 1998-2002

<b>Programa</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
PROGER Urbano e Rural	3,673	4,218	5,843	4,654	6,93
Pronaf	1,814	1,829	2,188	2,153	2,404

Fonte: MATTEI<sup>63</sup> (2005) e Ministério do Trabalho (2013). Elaboração Própria<sup>64</sup>.

Além disto, o governo do país passou a desenvolver um plano de apoio às micro e pequenas empresas, através de parcerias sociais com o SEBRAE, conforme dados

<sup>60</sup> O Seguro Desemprego passou de 04 para 05 parcelas máximas para o trabalhador que fosse demitido sem justa causa no período, podendo, em alguns casos específicos, chegar a 07 parcelas.

<sup>61</sup> Destinada a trabalhadores desempregados, desde que estivessem cursando cursos de capacitação profissional durante o período em que estivessem recebendo o Seguro Desemprego.

<sup>62</sup> O FAT é financiado pelos recursos arrecadados com os Programas PIS/PASEP (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

<sup>63</sup> Com base nos dados do Ministério da Agricultura (2005).

<sup>64</sup> Valores correntes em bilhões (R\$).

disponibilizados pela Presidência da República em 2003. Além disso, foram reforçados os programas sociais e de transferência de renda para combate efetivo a pobreza com o reforço do Fundo de Combate à Pobreza.

A partir deste fundo foram criados os programas Bolsa-Escola (1998), Bolsa-Alimentação (2001), Auxílio-Gás (2002) e se juntaram ao já existente Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) de 1995. A tabela 10 evidencia o Gasto Social Federal durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso:

Tabela 10: Gasto Social do Governo Federal no Período 1995-2002

Área de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Previdência Social Básica	80.216	91.509	92.827	101.645	99.609	98.929	97.427	104.980
Prev. e Benef. a Servidores Públicos	40.404	39.924	42.224	45.011	43.365	41.569	43.245	43.550
Proteção ao Trabalhador	7.865	8.912	8.894	10.612	8.256	8.971	9.972	9.678
Org. Agrária e Política Fundiária	2.514	2.311	2.889	3.657	2.670	2.012	2.286	1.592
Assistência Social	1.248	1.586	3.076	4.244	5.859	6.431	8.034	10.036
Alimentação e Nutrição	1.770	1.019	1.569	1.975	1.889	1.837	1.684	1.289
Educação	16.772	15.258	14.088	15.314	13.717	14.975	14.664	12.775
Saúde	27.792	25.273	29.326	27.677	29.077	29.523	29.152	27.922
Saneamento e Meio Ambiente	353	1.676	2.846	3.491	1.977	2.213	4.003	1.806
Habitação e Urbanismo	1.200	2.972	8.102	5.663	4.500	7.315	5.108	5.155
Cultura	405	447	391	286	346	319	372	297
<b>Total</b>	<b>180.539</b>	<b>190.887</b>	<b>206.232</b>	<b>219.575</b>	<b>211.265</b>	<b>214.094</b>	<b>215.947</b>	<b>219.080</b>

Fonte: CASTRO & CARDOSO JUNIOR (2005)<sup>65</sup>. Elaboração Própria<sup>66</sup>.

A tabela 10 mostra os gastos sociais realizados por todo o governo FHC, onde pode-se perceber uma maior evolução na Previdência Social Básica, com aumento de 30,8% no período, de Assistência Social com um aumento de mais de 800%, Saneamento com um aumento de 511% e Habitação e Urbanismo com 429%. Se considerarmos os gastos sociais totais, pode-se verificar que houve um aumento de mais de 21%. Apesar disto todas as outras áreas dos gastos sociais não obtiveram aumentos significativos ou tiveram reduções nos valores.

Como se pode observar no capítulo 2 deste trabalho, quando se verificou a política keynesiana e pós-keynesiana que, para esta linha de pensamento econômico, os gastos do governo vão se refletir em maior consumo, demanda e renda para uma determinada parcela da população. Quando este gasto é realizado em todas as áreas necessárias, há, assim, uma diminuição da desigualdade. Porém os gastos sociais do governo FHC demonstram um

<sup>65</sup> Com base no SIAFI/SIDOR 2005.

<sup>66</sup> Valores correntes em milhões (R\$).

favorecimento a áreas específicas, o que pode explicar a não queda da desigualdade durante o seu primeiro mandato e a queda em menores proporções (se comparadas ao governo Lula), no seu segundo mandato.

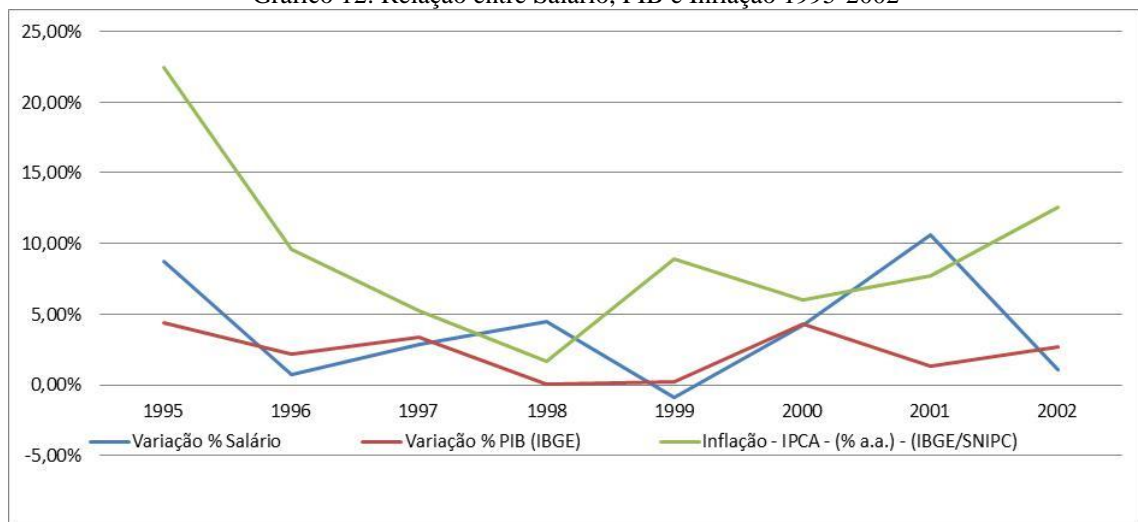
A tabela 11 e o gráfico 12 confirmam os principais indicadores econômicos do país durante os dois governos FHC:

Tabela 11: Indicadores Econômicos Período 1995-2002

Ano	Salário mínimo real Médio - R\$ - (IPEA)	Variação % Salário	Variação % PIB (IBGE)	Inflação - IPCA - (% a.a.) - (IBGE/SNIPC)	Taxa de desemprego - (%) - (IPEA)	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini - (IPEA)
1995	315,90	8,71%	4,42%	22,41%	6,66%	0,601
1996	318,18	0,72%	2,15%	9,56%	7,59%	0,602
1997	327,20	2,83%	3,38%	5,22%	8,46%	0,602
1998	341,87	4,48%	0,04%	1,65%	9,75%	0,600
1999	338,77	-0,91%	0,25%	8,94%	10,44%	0,594
2000	352,92	4,18%	4,31%	5,97%	-	-
2001	390,48	10,64%	1,31%	7,67%	10,05%	0,596
2002	394,72	1,08%	2,66%	12,53%	9,86%	0,589

Fonte: IPEA (2013). Elaboração Própria<sup>67</sup>.

Gráfico 12: Relação entre Salário, PIB e Inflação 1995-2002



Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

O PIB do país possui um desempenho pior durante o segundo mandato de FHC, possivelmente como reflexo das políticas adotadas após as mudanças econômicas e pelo enfrentamento das crises existentes no período. Ao mesmo tempo a inflação que diminuía até

<sup>67</sup> Não há cálculo oficial para a taxa de desemprego e para o coeficiente de Gini para o ano de 2000.

1998, voltou a crescer a partir de 1999, diminuindo assim o efeito do aumento real do salário mínimo promovido pela política econômica do segundo mandato de FHC.

Já o gráfico 13, evidencia que as políticas sociais praticadas, sobretudo durante o segundo mandato de FHC, começaram a surtir efeito e criaram uma melhora na distribuição de renda no país com a diminuição do coeficiente de Gini.



Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

Ao mesmo tempo em que se diminui a desigualdade, segundo IPEA (2013), o número de pessoas pobres em 1995 era de mais de 51,7 milhões de pessoas, o que na época representava 33,4% da população, enquanto em 2002 o total era de 58,06 milhões de pessoas, o que representava 33,2% da população. Sendo assim, não há uma diminuição significativa no percentual de pessoas pobres no país durante o período.

Isto mostra que as políticas econômicas e sociais praticadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso não foram efetivas para melhorar a condição social, diminuir a pobreza e a desigualdade social e de renda existente no país.

## 4.2 As Mudanças Políticas Pós-2002

O início da década de 2000 foi conturbado e gerou instabilidade econômica que, no primeiro momento, deixou apreensivas todas as classes existentes no país, bem como o mercado exterior. A crise cambial de 1999, fez com que o início da década fosse acompanhado de mudanças nas políticas macroeconômicas<sup>68</sup> e sociais.

Segundo Neri (2007. p. 68), além das mudanças das políticas macroeconômicas, aconteceram significativas mudanças nas políticas sociais com progressivos ajustes nas políticas e ampliação de programas de transferência de renda, como o Bolsa-Escola. “Um dos pontos ressaltados aqui é a continuidade destes regimes de política econômica, e mesmo social, pela nova administração federal a partir de 2003”.

Desta forma, Neri (2007), demonstra que o grande trunfo do primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva foi o de não criar uma ruptura com a política econômica e os programas sociais implantados pelo governo anterior, mas sim ampliar e adaptar os mesmos às realidades de seu novo governo. Isto fica claro ao observarmos o plano de governo disponibilizado durante a campanha da primeira eleição de Lula, que explica que as políticas neoliberais adotadas durante a segunda metade da década de 1990, não conseguiram levar o país à uma diminuição da vulnerabilidade econômica, crescimento e melhoria das condições sociais.

Isto se deveu ao abandono do mercado interno e à ausência de políticas ousadas de exportação, que desarticularam e desorientaram o setor produtivo. As políticas ativas de liberalização promovidas pelo atual governo fragilizaram as contas externas do País e desequilibraram as contas públicas. A abertura financeira executada aumentou a vulnerabilidade externa e reduziu a capacidade de financiamento das atividades produtivas, em especial no que se refere ao investimento. (PT, 2002. p. 26)

Sendo assim, em um ambiente de incerteza enfrentado pelo início<sup>69</sup> de um novo governo, Erber (2011), elucida que coube ao então candidato Lula escrever a “Carta aos Brasileiros”, ainda em 2002 para informar o país e os investidores nacionais e estrangeiros que todos os contratos firmados anteriormente pelo governo brasileiro seriam respeitados. Isto

---

<sup>68</sup> Adoção do câmbio flutuante, do regime de metas de inflação e implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal que, segundo NERI (2007. p. 04) “representa um marco no regime do financiamento público nos diferentes níveis do Estado”.

<sup>69</sup> Segundo ERBER (2011), a incerteza sobre o início do governo Lula gerou um ambiente conturbado durante o ano de 2002 na economia, com desvalorização da moeda, aumento da inflação e do desemprego, como reflexo da diminuição do ritmo industrial.

fez com que a ideia de ruptura radical com o modelo neoliberal fosse vista como uma transição lúcida entre dois governos de ideologias diferentes.

Os dados disponíveis mostram que, sobretudo a partir do segundo semestre de 2002 há uma aceleração nos índices de inflação, que passa de 0,09% em maio de 2002 para 2,70% em dezembro, ao mesmo tempo em que o desemprego, que já se encontrava elevado, frente à situação econômica do país, teve uma média de 19,3% no primeiro semestre e 18,6% no segundo semestre.

A tabela 12 ratifica a situação do desemprego e da inflação durante o ano de 2002:

Tabela 12: Emprego e Inflação no Ano de 2002

Data	Taxa de desemprego - RMSD - (%) - (Seade/PED)	Inflação - INPC - (% a.m.) - (IBGE)
2002.01	17,90	1,07
2002.02	19,10	0,31
2002.03	19,90	0,62
2002.04	20,40	0,68
2002.05	19,70	0,09
2002.06	18,80	0,61
2002.07	18,10	1,15
2002.08	18,30	0,86
2002.09	18,90	0,83
2002.10	19,00	1,57
2002.11	19,00	3,39
2002.12	18,50	2,70

Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

Ainda segundo Erber (2011), para responder às incertezas do mercado, em seu discurso de posse, o então presidente Lula expôs sua posição de que o modelo econômico seguido estava esgotado e que eram necessárias mudanças, mesmo que graduais, na política macroeconômica em curso.

Com isto o novo governo propunha um planejamento econômico onde um novo “pacto social” fosse criado. Com isto, as reformas econômicas poderiam alcançar os principais objetivos expostos em seu plano de governo, que seriam atender a necessidade dos mais pobres, garantindo emprego, saúde, educação e, sobretudo, alimentação.

O plano de governo de Lula, PT (2002), ainda destaca que o governo procurava, então, um novo ciclo desenvolvimentista no país e uma necessidade de uma maior inclusão social e econômica. Desta forma o foco na melhoria da distribuição de renda era essencial para o

crescimento e isto se daria, não apenas no investimento em capital humano, mas com políticas voltadas especificamente para os mais pobres da população. Políticas estas que, segundo Erber (2011. p. 39), eram apoiadas por diversos grupos sociais no país, uma vez que a maior parte dos gastos até desenvolvidos com os grupos “não-pobres” da população.

Ao ser empossado<sup>70</sup>, o então presidente Lula, inaugurou, segundo Freitas (2007), do ponto de vista sociológico, um novo ciclo na política brasileira. Sendo um retirante nordestino, vítima da seca e atuante no movimento sindical e na luta contra a ditadura militar, criou uma crescente expectativa da realização de reformas na política econômica e social brasileira.

Lula, por ocasião de sua posse, tinha o apoio entusiasta dos movimentos sociais, de parte da classe média e de setores do empresariado. Possuía, naquele momento, toda a legitimidade e força política necessárias para tomar medidas difíceis. (FREITAS, 2007. p. 66).

Freitas (2007), ainda destaca que os desafios assumidos pelo novo governo Lula eram grandes e iam desde os de negociar a dívida externa e de pagar juros segundo as normas impostas anteriormente ao seu governo pelo FMI, passando pela expansão do mercado de consumo, geração de empregos, combate ao déficits de habitações e chegando a ênfase na melhora nas condições sociais da população através da melhora dos níveis de salários, saneamento, saúde e redução da pobreza com a queda da desigualdade.

Durante o primeiro ano de seu mandato (2003), a principal tarefa do governo Lula foi a de recuperar a credibilidade financeira do país, que havia sido perdida nos anos anteriores ao seu governo, conforme elucida Castro (2005). Segundo o autor, o primeiro mandato de Lula foi politicamente muito eficiente, uma vez que conseguiu instituir a reforma da Previdência<sup>71</sup> e a Tributária<sup>72</sup>, ao mesmo tempo em que criou a Lei da Falência e o projeto das Parcerias Público-Privadas (PPP's).

Para Freitas (2007), apesar das críticas de que o governo Lula seria um “continuismo” do governo FHC, sobre uma nova roupagem, expõe alguns pontos importantes que fizeram com que o primeiro governo Lula se diferenciasse dos governos FHC anteriores. Entre estes

---

<sup>70</sup> Eleito em 27/10/2002 e empossado em 01/01/2003.

<sup>71</sup> Conforme Emenda à Constituição nº 41 de 2003, que aumentava o teto da contribuição e do benefício criava um sistema de inclusão previdenciária ao passar a abranger as donas de casa e instituíu um tratamento diferenciado às empresas de acordo com seu porte e utilização de mão de obra.

<sup>72</sup> Conforme Emenda à Constituição nº 42 de 2003, que previa uma mudança nas alíquotas dos impostos e taxas do Estado.



pontos estão uma política externa mais independente, com uma redução da dívida externa, a não criminalização dos movimentos sociais, mantendo um diálogo aberto com os movimentos existentes, o apoio à agricultura familiar e a valorização do salário mínimo.

A dívida externa, conforme se pode observar na tabela 13, é crescente desde 1993, em virtude das necessidades da política econômica do governo de atrair investimentos ao país. Porém partir de 2004 há uma redução no montante desta, o que mostra, de acordo com FREITAS (2007), uma maior independência nas decisões do país, frente ao mercado externo, com uma diminuição dos empréstimos captados no mercado financeiro internacional e a quitação da dívida com o FMI em 2005.

Tabela 13: Dívida Externa Brasileira 1993-2006

<b>Data</b>	<b>Dívida externa - US\$ (bilhões) - (BCB Boletim/BP)</b>
1993	145.725.900.000,00
1994	148.295.200.000,00
1995	159.256.200.000,00
1996	179.934.500.000,00
1997	199.997.500.000,00
1998	241.644.070.000,00
1999	241.468.160.647,67
2000	236.156.346.041,57
2001	226.067.253.211,81
2002	227.689.387.994,55
2003	235.414.127.826,67
2004	220.182.314.781,42
2005	187.987.424.892,85
2006	199.372.203.798,87

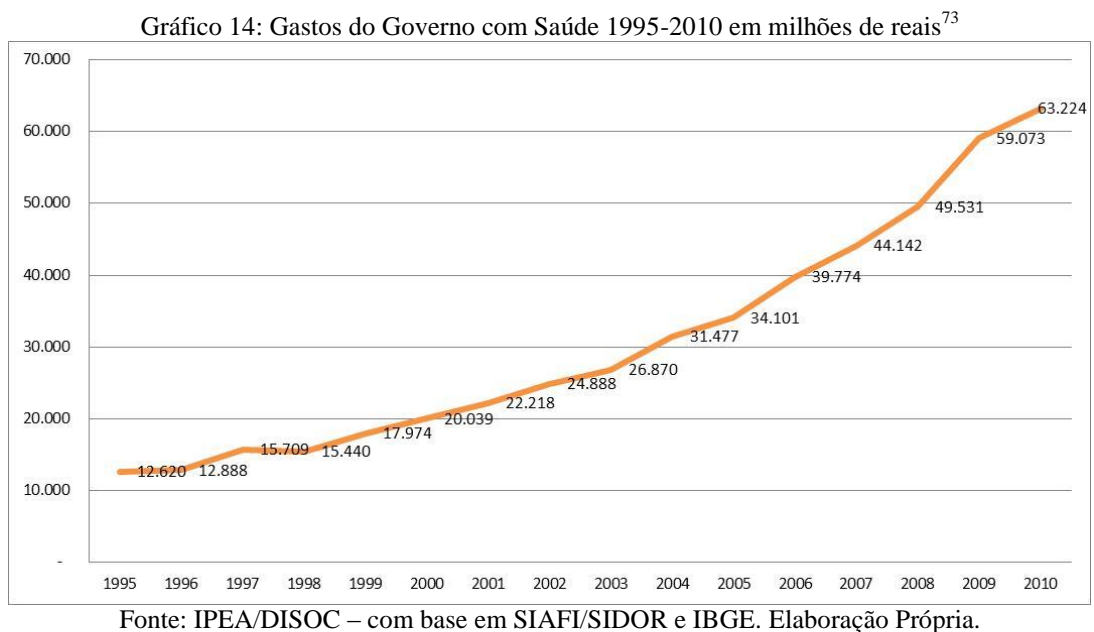
Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

#### 4.2.1 As Políticas Sociais desenvolvidas nos Governos Lula (2003-2010)

Com o compromisso de honrar os contratos firmados e os esforços para o pagamento da dívida externa, juntamente com a preocupação com a política monetária e fiscal vigentes, o governo Lula ganhou credibilidade para poder implementar as reformas sociais prometidas durante a campanha de 2002. Dentre estas preocupações descritas em PT (2002. p. 17), está a ênfase na seguridade social demonstrada ao citar que “Um dos maiores desafios políticos e administrativos...[] []... do governo é o equacionamento da questão previdenciária”.

Com isto o governo Lula esperava criar condições mais humanizadas para a assistência social à população, sobretudo a mais carente. Dentre as mudanças realizadas efetivamente no campo da seguridade social, tem-se que, segundo Campos (2006), que o SUS acabou se tornando um dos sistemas mais abrangentes de saúde pública do mundo, uma vez que, na época, aproximadamente 70% da população dependia especificamente do programa de saúde pública.

Pode-se visualizar no gráfico 14, a evolução dos valores investidos no SUS no período 1995-2010:



É possível verificar, portanto, que entre 2003 e 2010 há um aumento anual médio de 12,45% nos investimentos específicos em saúde contra 10,44% entre 1995 e 2002. CAMPOS (2006) ressalta a grandeza destes números, uma vez se passa de 17,9 bilhões nos investimentos em saúde em 2000 para 63,2 bilhões em 2010, ou seja, um aumento total de mais de 353% nos gastos com saúde, melhorando a infraestrutura e o atendimento aos pacientes da rede pública, apesar do quadro da saúde brasileira ainda ser considerado ruim.

Freitas (2007. p. 69) ainda mostra que os valores *per capita* repassados aos municípios “ficou congelado em R\$10” entre 1988 e 2002, passando para R\$ 15 *per capita* entre 2003 e 2004. Ou seja, houve um avanço considerável no repasse de verbas destinadas à saúde no pós-2002, o que vai de encontro ao programa de governo proposto para o primeiro governo Lula.

<sup>73</sup> Preços de 2012.

Além da saúde, tanto o programa de governo de 2002, quanto o da reeleição em 2006<sup>74</sup>, mostravam que a melhora nos programas sociais, deveriam ser acompanhados de uma melhora da qualidade de vida, tanto do meio urbano quanto rural. Com isto, a ampliação dos investimentos do Pronaf também fomentou o desenvolvimento no campo, fazendo com que o trabalhador familiar rural pudesse ter melhores condições sociais.

Conti e Roitman (2011) abordam a evolução dos recursos destinados ao Pronaf, como uma forma de elevação da qualidade de vida e distribuição de renda às famílias do meio rural do país. Desta forma os autores citam que a agricultura familiar é uma fomentadora do desenvolvimento do país.

Ela pode propiciar a inserção produtiva do elevado contingente de famílias em situação de pobreza no meio rural, sendo, nesse aspecto, um meio de torná-las menos dependentes de programas de transferência de renda...[] []...Além disso, a agricultura familiar contribui para a segurança alimentar do país. Por sua vez, o aumento da oferta de alimentos tem efeitos positivos para a estabilidade de preços e a preservação do salário real. (CONTI & ROITMAN, 2011. p. 134).

Observa-se, a expansão do crédito às famílias rurais demonstra a necessidade da abrangência do programa do governo em reduzir a desigualdade em todos os níveis sociais.

Tabela 14: Repasses do Governo Federal ao Pronaf no Período 2003-2010 em bilhões de reais

<b>Data</b>	<b>Valores Aplicados no Pronaf</b>	<b>Var. %</b>
<b>2003</b>	<b>2,904</b>	<b>20,80%</b>
<b>2004</b>	<b>5,97</b>	<b>105,58%</b>
<b>2005</b>	<b>6,206</b>	<b>3,95%</b>
<b>2006</b>	<b>7,579</b>	<b>22,12%</b>
<b>2007</b>	<b>8,556</b>	<b>12,89%</b>
<b>2008</b>	<b>9,765</b>	<b>14,13%</b>
<b>2009</b>	<b>11,618</b>	<b>18,98%</b>
<b>2010</b>	<b>11,982</b>	<b>3,13%</b>

Fonte: DIEESE/NEAD/MDA (2011). Elaboração Própria.

Deve-se destacar que, comparativamente ao período anterior de 1998-2002, a variação do montante dos investimentos no Pronaf possuía uma média anual de 7,6% e passou a uma média anual de 38,11% de 2003-2006 e 12,28% de 2007-2010.

<sup>74</sup> Denominado “A Força do Povo”.

Ao mesmo tempo, a expansão dos programas sociais de combate à pobreza, elevaram os gastos sociais do Estado. Freitas (2007) mostra que os programas sociais ganharam um maior destaque com os governos Lula, uma vez que tanto no seu plano de governo de 2002, quanto no de 2006, o combate à fome e à miséria foram desenvolvidas mudanças que previam uma melhora dos programas de distribuição de renda e diminuição da pobreza. Os programas sociais que tiveram maior destaque nos governos Lula foram o Fome Zero e o Bolsa Família.

O programa Fome Zero foi lançado oficialmente em 2003 apesar de, segundo Freitas (2007) ter sido idealizado anteriormente à eleição de 2002<sup>75</sup>. Os pilares do programa, segundo o portal do Fome Zero, foram sustentados em quatro eixos distintos que são:

- Acesso aos alimentos: que abrange os programas e ações de transferência de renda, alimentação, nutrição acesso à informação e educação. Consiste nos programas Bolsa Família (que é o principal programa social do governo), além de programas de alimentação escolar, educação alimentar e subsídios para a construção e modernização de estruturas que proporcionem melhor qualidade alimentar, tais como a construção de cisternas e restaurantes populares;
- Fortalecimento da agricultura familiar: com base nos recursos do Pronaf, do programa de Garantia de Safra para famílias das regiões semiáridas brasileiras, garantindo renda para os períodos de seca às famílias carentes, Seguro da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar que garante a aquisição da produção da agricultura familiar pelo Estado para repasse à famílias com situação de insegurança alimentar;
- Geração de renda e articulação: desenvolve a economia solidária e busca qualificar a população de baixa renda a fim de inserir a mesma no mercado de trabalho. Os principais programas são a Qualificação Profissional e Social e o Microcrédito Produtivo Orientado para criação e desenvolvimento de atividades produtivas de pequeno porte;
- Mobilização e controle social: com a intenção de mobilizar a sociedade civil a firmar parceria com o Governo Federal para desenvolver ações que levem à redução da fome e da pobreza através de programas como o Casas da Família e o Mutirão de Doações para o Fome Zero.

---

<sup>75</sup> Idealizado e coordenado por José Graziano que se tornou ministro no então criado (MESA) Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil (posteriormente substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Social MDS) em 2003. Conforme disponível em <http://www.fomezero.gov.br>.

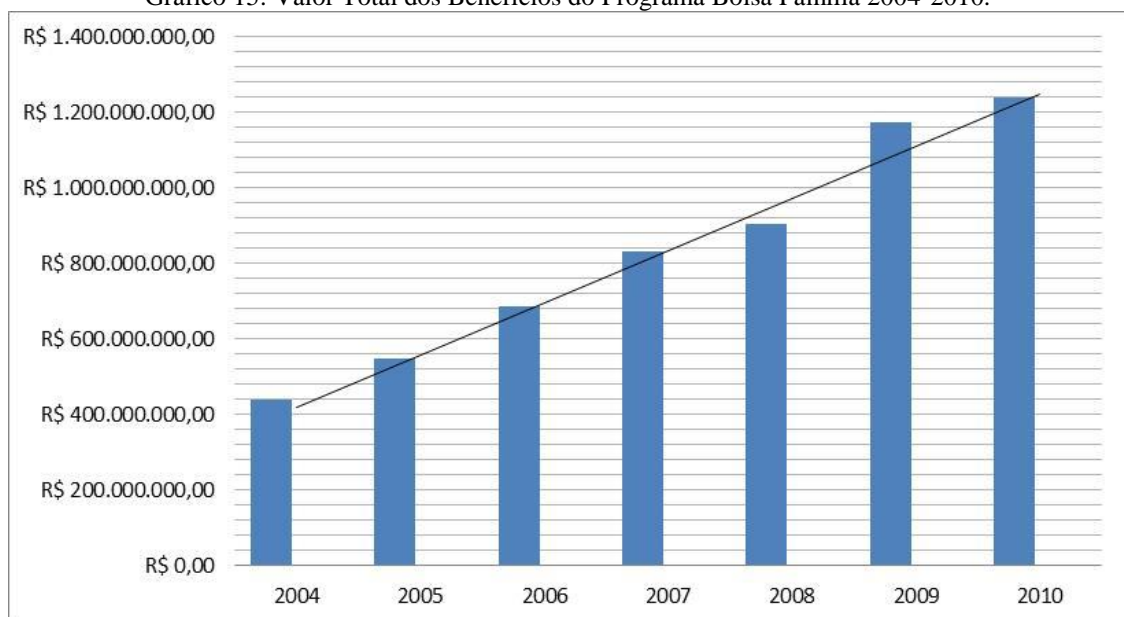
Para Silva (2007), apesar de ser incluso como um dos programas do Fome Zero, o Bolsa Família se destacou, uma vez que a unificação<sup>76</sup> dos programas existentes no pré-2003 e a suas ampliações tornaram no principal programa de transferência de renda do Brasil.

Nascimento (2006) expõe que a unificação dos programas sociais de transferência de renda teve como objetivo integrar os esforços que era, até então, isolados para racionalizar os custos de operação dos programas. Ao mesmo tempo, esta unificação fez com que o foco dos programas fosse voltado de forma mais efetiva às famílias, uma vez que, além de transferir recursos, o Bolsa Família atua na promoção da educação e da saúde básica às mesmas, o que contribui para a interrupção do ciclo da pobreza e uma democratização dos serviços básicos constitucionais.

Com isto Silva (2007) e Nascimento (2006) afirmam que esta complementação monetária acaba por diminuir os problemas de ordem financeira das famílias em situação de pobreza no país e torna o país mais justo, garantindo assim o direito de cidadania da grande maioria de sua população.

Portanto, no período 2006 e 2010, assiste-se à consolidação do Programa Bolsa Família e demais ações focalizadas, bem como à continuidade do processo, em marcha desde 1988, de consolidação das políticas universais. (FAGNANI, 2011. p. 64).

Gráfico 15: Valor Total dos Benefícios do Programa Bolsa Família 2004-2010.



Fonte: IPEADATA com base em MDS<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> Unificando os programas Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, conforme SILVA (2007) e NASCIMENTO (2006).

<sup>77</sup> Valores correntes.

O gráfico 15 exibe a evolução dos valores totais dos benefícios do programa Bolsa Família no período dos governos Lula. Verifica-se um aumento de mais de 180% nos valores dos benefícios. Ao mesmo tempo pode-se observar os efeitos destas ampliações da política social do período no número de pessoas pobres e no indicador do coeficiente de Gini.

Tabela 15: Gini, Bolsa Família e % de Pobreza

<b>Data</b>	<b>Renda - desigualdade - coeficiente de Gini - (IPEA)</b>	<b>Gini - Var. %</b>	<b>Bolsa Família Var. % dos Benefícios</b>	<b>Pessoas Pobres - % População</b>
<b>2004</b>	<b>0,572</b>	<b>-1,80%</b>	<b>-</b>	<b>33,71%</b>
<b>2005</b>	<b>0,570</b>	<b>-0,52%</b>	<b>24,90%</b>	<b>30,83%</b>
<b>2006</b>	<b>0,563</b>	<b>-1,14%</b>	<b>24,99%</b>	<b>26,76%</b>
<b>2007</b>	<b>0,556</b>	<b>-1,24%</b>	<b>21,03%</b>	<b>25,37%</b>
<b>2008</b>	<b>0,546</b>	<b>-1,75%</b>	<b>9,00%</b>	<b>22,62%</b>
<b>2009</b>	<b>0,543</b>	<b>-0,65%</b>	<b>29,62%</b>	<b>21,43%</b>
<b>2010</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5,52%</b>	<b>-</b>
<b>Média</b>	<b>0,560</b>	<b>-1,19%</b>	<b>24,90%</b>	<b>-8,53%</b>

Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

De acordo com os dados acima, pode-se observar que o aumento do valor dos benefícios do Bolsa Família foi, na média anual, de 24,90%, ao mesmo tempo em que a desigualdade calculada pelo coeficiente de Gini e o percentual pobre da população diminuíram (-1,19% e -8,53% anuais respectivamente) o que mostra que a política de distribuição direta de renda feita através dos programas sociais podem influenciar a melhora nas condições de vida da população.

Tem-se, porém, que apesar do Bolsa Família associado aos programas do Fome Zero e ao Pronaf, não serem os únicos responsáveis para a melhora das condições sociais e no desenvolvimento<sup>78</sup> do país, o período analisado mostra uma diminuição de mais de 29,5 milhões no número de pessoas pobres no país. Outro fator que foi determinante para a melhora na distribuição de renda, foi a valorização do salário mínimo no período, que fez com que a população obtivesse ganhos reais de renda no período, juntamente com a geração de emprego.

<sup>78</sup> Segundo FURTADO (2002. p. 21) “o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada” Ao fazer com que mais de 29,5 milhões de pessoas deixem de ser pobres e passem a integrar o mercado de consumo, todo o conjunto da população acaba beneficiado direta ou indiretamente.”

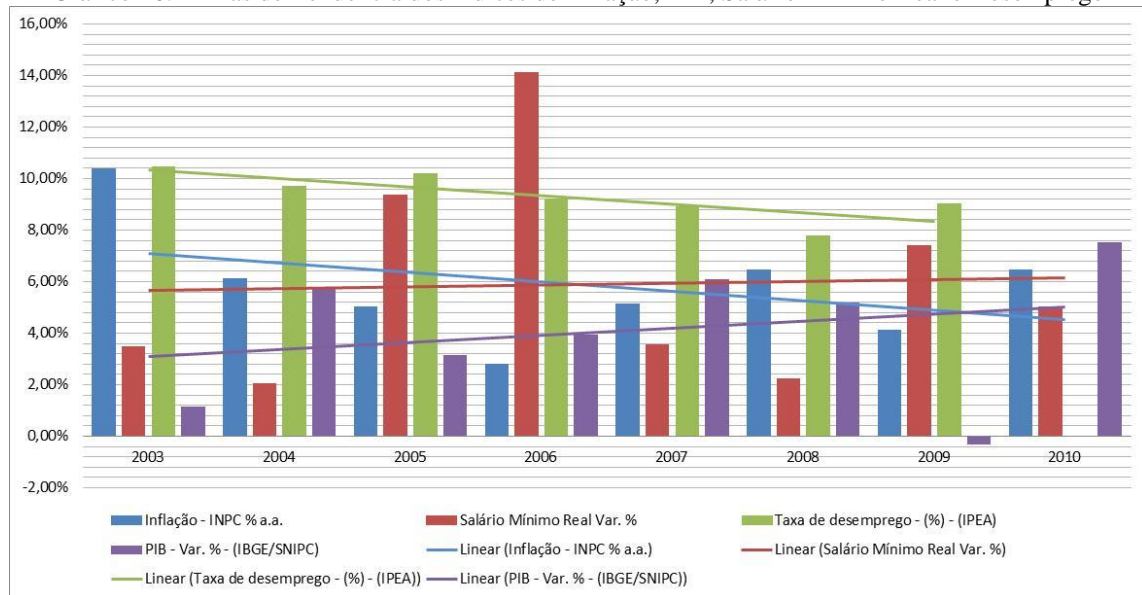
Tabela 16: Variação Percentual do Salário Mínimo Real, Inflação, Desemprego<sup>79</sup> e PIB

Data	Inflação - INPC - (% a.a.) - (IBGE/SNIPC)	Salário mínimo real Médio - R\$ - (IPEA)	Salário Mínimo Real Var. %	Taxa de desemprego - (%) - (IPEA)	PIB - Var. % - (IBGE/SNIPC)
2003	10,38%	410,54	3,47%	10,47%	1,15%
2004	6,13%	418,95	2,05%	9,71%	5,71%
2005	5,05%	458,30	9,39%	10,19%	3,16%
2006	2,81%	523,10	14,14%	9,22%	3,96%
2007	5,16%	541,67	3,55%	8,91%	6,09%
2008	6,48%	553,88	2,25%	7,78%	5,17%
2009	4,11%	594,94	7,41%	9,04%	-0,33%
2010	6,47%	624,80	5,02%	6,70%*	7,53%
Média	5,82%	532,39	5,91%	9,33%	4,06%

Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

Sendo o salário mínimo real já calculado com a correção do INPC, pode-se perceber que no período o mesmo possuiu uma variação média real de 5,91% a.a. A taxa de desemprego mostra uma queda no período analisado, sobretudo a partir de 2005, sendo interrompida em 2009, o que se dá em virtude dos efeitos da crise financeira internacional iniciada no ano anterior no mercado de trabalho brasileiro, que por sua vez também influenciou o PIB que obteve um crescimento médio de 4,06% a.a. no período.

Gráfico 16: Linhas de Tendência dos índices de Inflação, PIB, Salário Mínimo Real e Desemprego



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

<sup>79</sup> Não há cálculo oficial para a taxa de desemprego de 2010 pelo IPEA. A estimativa do IBGE, porém, aponta uma taxa de desemprego de 6,7%, tido como o menor desemprego de todo o período do governo Lula. Informação disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/01/pais-fecha-2012-com-menor-taxa-de-desemprego>.

O gráfico 16 ratifica, com o auxílio das linhas de tendência lineares, como se comportaram os indicadores acima analisados. Pode-se verificar que as linhas demonstram a tendência de crescimento do PIB e do salário mínimo real, enquanto também apontam a diminuição da taxa de desemprego e de inflação.

Silva (2012) salienta que o controle da inflação do governo Lula foi regido pelo sistema de metas de inflação, o que já ocorria no país desde meados do segundo governo FHC, aliada à política de câmbio flexível, se tornou um importante aliado do Banco Central para o controle da inflação no período. Sendo assim, a taxa de juros se tornou uma ferramenta fundamental para o Banco Central na busca da estabilidade de preços da economia por meio do controle da demanda agregada.

Uma vantagem do modelo de câmbio flexível é a da eficácia da política monetária, de forma que esta política pode gerar efeito duradouro sobre a taxa de juros e o PIB. Nessas condições é possível usar ativamente a política monetária para controlar, por meio das taxas de juros e de câmbio, as eventuais pressões inflacionárias do crescimento. (SILVA, 2012. p. 30).

Outro fator determinante, segundo Silva (2012), foi o de que, durante o período da crise financeira internacional 2008/2009, as taxas de juros também serviram de instrumento de incentivo à demanda agregada da economia do país, visto que a diminuição das mesmas no período acabou por incentivar o consumo e a manutenção dos níveis de emprego e renda do país durante a crise.

Tabela 17: Taxa de Juros Over-Selic

<b>Data</b>	<b>Taxa de juros - Over / Selic (BCB Boletim)</b>
<b>2003</b>	<b>23,3</b>
<b>2004</b>	<b>16,2</b>
<b>2005</b>	<b>19,1</b>
<b>2006</b>	<b>15,3</b>
<b>2007</b>	<b>12,0</b>
<b>2008</b>	<b>12,4</b>
<b>2009</b>	<b>10,0</b>
<b>2010</b>	<b>9,8</b>

Fonte: Banco Central do Brasil (2013). Elaboração Própria.



Um dos fatores principais que contribuíram para o crescimento do PIB no período foi a criação dos chamados PAC's (Programa de Aceleração do Crescimento<sup>80</sup>) que, segundo o Ministério da Fazenda (2007), visava dar dinamismo à economia do país por meio de um aumento de investimentos públicos (em infraestrutura) e privados, financiados e subsidiados pelo governo federal em parceria com o BNDES.

Nos seus primeiros quatro anos, o PAC ajudou a dobrar os investimentos públicos brasileiros (de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010) e ajudou o Brasil a gerar um volume recorde de empregos – 8,2 milhões de postos de trabalho criados no período. (GOVERNO FEDERAL, 2013).

Desta forma, os investimentos do PAC acabaram por aquecer a economia do país em um período onde boa parte dos países desenvolvidos ou em desenvolvimento, atravessavam graves problemas financeiros. Percebe-se, assim, que o período 2003-2010 foi efetivo em melhorar os principais problemas socioeconômicos que fazem parte da economia brasileira.

Verifica-se, assim, que a política implementada no primeiro governo Lula é que contribuiu de forma mais intensa para o processo de redução da desigualdade. Para vários autores<sup>81</sup>, a queda da desigualdade social no período 2001-2006 ocorreu em uma “velocidade incomum” para o padrão de queda de desigualdade de renda no Brasil. As políticas de renda implantadas pelo governo no período, as políticas de garantia de renda mínima e transferência de renda aceleraram a redução da desigualdade social no período.

A ampliação dos mesmos programas, a partir de 2007, fez com que no segundo período da década de 2000, a desigualdade social continuasse em queda, o que de certa forma, explica a grande aprovação do governo Lula por parte das populações mais carentes do país, chegando a 82% de aprovação na pesquisa divulgada pelo Datafolha em 22/10/2010.

Isto demonstra que nem a crise econômico-financeira mundial do período 2008-2010 conseguiu diminuir a confiança da população no plano de governo em curso. Estas significativas melhoras criaram um ambiente político propício para a eleição da presidente Dilma Rousseff.

---

<sup>80</sup> Segundo CARNEIRO (2010), entre 2007-2010 foram investidos R\$ 503,9 bilhões em infraestrutura nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

<sup>81</sup> Segundo CACCIAMALLI & CAMILO (2007); NERI (2011); & SABOIA (2007).

### 4.3 A Renda no Pós-2010

A eleição de Dilma Rousseff em 2010 foi um marco na história política do país<sup>82</sup>, uma vez que ela se tornou a primeira mulher a se eleger ao cargo de presidente da república. Dentre os motivos que levaram a então candidata à vencer às eleições, segundo Pereira, Shikidae Nakabashi (2011), foi o apoio irrestrito do então presidente Lula à eleição da mesma, visto que o então presidente possuía um alto índice de aprovação popular do seu governo. Esta aprovação popular deve-se “ao razoável crescimento econômico apresentado em seus oito anos de governo e à difusão do programa Bolsa Família durante a última gestão” (p. 100), que foram marcos do então presidente Lula.

Desta forma, os autores abordam que a eleição da candidata apoiada por um governo que trouxe melhoras significativas tanto no âmbito econômico, quanto social, foi uma demonstração de que a população apoiava e se sentia beneficiada pelas políticas desenvolvidas pelo governo que, até então, lhes garantiam uma melhora nas condições sociais e na renda.

Para Souza (2010), a eleição da presidente Dilma parte de uma escolha racional da população, sobretudo a mais pobre, uma vez que os mesmos presenciaram a melhora das suas condições de vida durante os governos Lula.

Desta forma, a vitória de Dilma pode ser interpretada como a vontade do cidadão mais pobre em dar continuidade a um projeto político mais distributivista e mais inclusivo socialmente, que consiga reduzir a desigualdade e diminuir a situação de “apartheid social” que historicamente foi submetida a grande parte da população brasileira. (SOUZA, 2010. p. 08)

Desta forma, a vontade dos cidadãos por uma continuidade dos projetos de distribuição de renda e melhoria das condições sociais acabou por criar uma expectativa positiva sobre o novo governo que poderia continuar a trajetória de diminuição da pobreza e da desigualdade que estava em curso até então.

Na política macroeconômica, pode-se afirmar que o governo Dilma, no período analisado por esta pesquisa (até 2012), manteve as políticas que vinham em curso e que estavam gerando resultados positivos até então na economia do país. Dentre estas políticas,

---

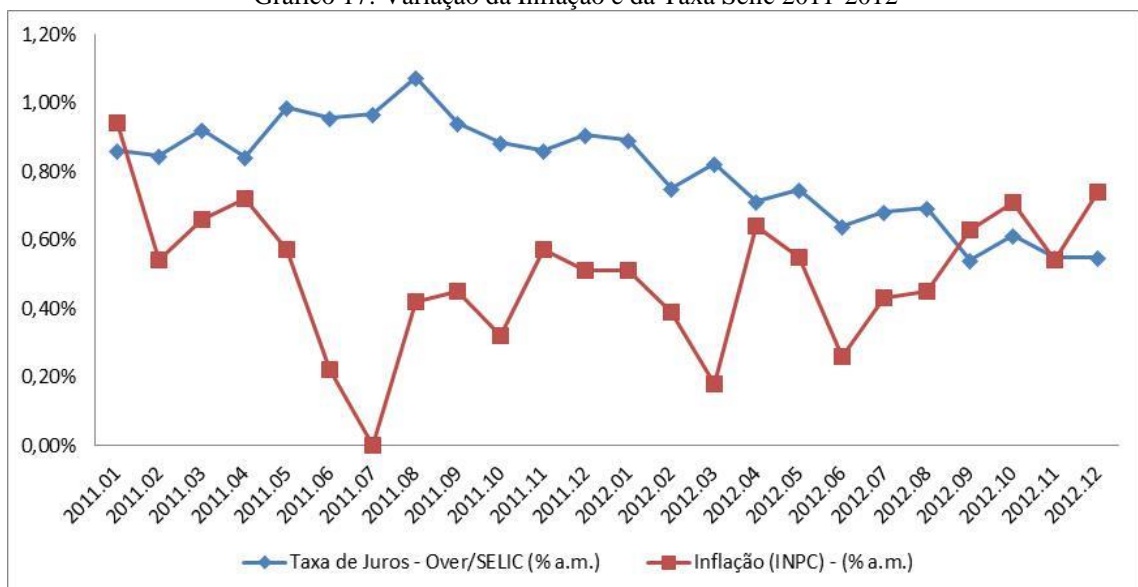
<sup>82</sup> Segundo SOUZA (2010) p. 01.

segundo Cagninet all (2013) se destaca a manutenção do regime de metas de inflação, de superávit fiscal primário e na flutuação da taxa de câmbio<sup>83</sup>. Desta forma os autores destacam que o período 2011-2012 do governo Dilma, pode ser subdividido em outros três períodos distintos. No primeiro período, durante o primeiro semestre de 2011, as políticas monetária e fiscal acabaram por atuar de forma restritiva para conter a aceleração da inflação que ocorrera naquele momento.

No segundo período, entre o segundo semestre de 2011 e o primeiro de 2012, foram adotadas medidas anticíclicas, visto a crise em curso nos países da zona do euro, que desaceleraram a atividade econômica. Sendo assim, o governo optou por desonerações tributárias, redução das taxas de juros e o incentivo ao crédito. Segundo Cagnin et all (2013. p. 170), esta desaceleração permitiu um movimento da “política econômica para priorizar a diminuição do diferencial entre a taxa básica de juros brasileira (Selic) e as taxas de juros internacionais”.

O terceiro período, que compreende o segundo semestre de 2012, abrange uma diminuição da atividade econômica no país. Isto levou ao governo a tomar medidas mais efetivas frente ao mercado, buscando reduzir as taxas de juros das instituições financeiras das quais detém o poder de decisão e aumentando os investimentos<sup>84</sup> públicos.

Gráfico 17: Variação da Inflação e da Taxa Selic 2011-2012



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

<sup>83</sup> Chamada de “suja” pelo autor, visto que o governo acaba por interferir na variação do câmbio através das ações de compra e venda de dólares pelo Banco Central.

<sup>84</sup> Segundo CAGNIN et all (2013. p. 171) “no caso do investimento, o estímulo extra ocorreu por meio do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que passou a cobrar, até dezembro de 2012, juros negativos na aquisição de máquinas e equipamentos.”

O gráfico 17 ilustra a diminuição da taxa básica de juros, sobretudo a partir do segundo semestre de 2011, ao mesmo tempo em que a partir do mesmo período há uma elevação da inflação. Estas variáveis se comportam de forma oposta visto que a redução dos juros pode causar um aumento da inflação em virtude da aceleração dos níveis de demanda.

Outra medida adotada foi o de aumentar concessão de crédito ao setor privado por meio da ampliação dos recursos disponíveis, através do BNDES, como pode ser observado na tabela 18.

Tabela 18: Operações de Crédito ao Setor Privado 2011-2012<sup>85</sup>

Data	Operações de Crédito ao Setor Privado - (milhões)						Total
	Indústria	Habitação	Rural	Comércio	Pessoas Físicas	Outros Serviços	
2011.01	361.763	142.483	124.645	171.202	551.938	291.987	1.644.018
2011.02	365.740	146.337	125.431	176.183	559.385	293.881	1.666.957
2011.03	367.183	150.891	127.229	178.610	563.755	298.163	1.685.831
2011.04	374.582	155.785	128.758	180.977	570.827	299.857	1.710.785
2011.05	378.674	161.399	129.540	183.934	580.344	304.064	1.737.956
2011.06	384.518	167.445	129.563	187.598	587.761	309.820	1.766.706
2011.07	387.138	173.616	128.581	189.744	592.779	315.371	1.787.228
2011.08	391.880	180.410	132.079	192.501	601.128	321.653	1.819.650
2011.09	401.864	184.458	135.464	197.068	607.263	330.789	1.856.907
2011.10	403.582	189.633	136.435	198.160	621.945	324.441	1.874.197
2011.11	409.711	195.263	138.376	203.490	626.693	333.202	1.906.735
2011.12	418.072	200.494	141.134	208.440	632.820	347.217	1.948.177
2012.01	412.073	205.845	142.280	204.473	639.402	343.316	1.947.390
2012.02	412.276	210.674	142.663	203.884	642.053	344.236	1.955.787
2012.03	419.990	217.675	144.085	207.665	647.082	353.191	1.989.689
2012.04	425.610	222.641	145.073	210.724	653.417	357.205	2.014.670
2012.05	431.022	228.973	147.015	211.894	660.511	366.838	2.046.253
2012.06	437.634	236.024	149.165	214.796	666.537	373.268	2.077.423
2012.07	438.360	242.325	146.195	214.197	670.802	368.462	2.080.342
2012.08	439.008	250.054	152.237	213.774	679.802	372.312	2.107.187
2012.09	445.638	256.415	155.481	217.641	679.993	376.660	2.131.828
2012.10	451.291	263.215	159.697	218.782	687.228	382.247	2.162.460
2012.11	456.554	269.577	163.878	221.815	692.926	390.151	2.194.901
2012.12	461.997	277.047	171.301	227.212	698.505	404.739	2.240.800

Fonte: Banco Central do Brasil (2013). Elaboração Própria.

Pode-se notar o aumento das operações de crédito ao setor privado da economia, destacando-se o aumento do crédito para habitação que, em 24 meses, foi ampliado em 94,4%. Um dos motivos deste aumento no crédito habitacional foi a implantação da chamada “fase II” do PAC com a ampliação do programa Minha Casa Minha Vida, implantada à partir de 2011, que visava aquecer ainda mais o mercado da construção civil para habitação.

<sup>85</sup> Valores correntes em milhões (R\$).

Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorados pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e municípios, para a execução de obras estruturantes que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. (PAC, 2013)

Para Shimbo (2012), o programa Minha Casa Minha Vida promove a inclusão das faixas mais baixas de renda à moradia digna às prestações, muitas vezes, menores do que os valores dos aluguéis. Isto reafirma o compromisso da esfera federal em diminuir as diferenças de renda entre as classes sociais, uma vez que o aumento de famílias com moradias próprias tende, em médio prazo, a reduzir os preços dos aluguéis e, com isso, criando uma economia de recursos por parte das camadas mais necessitadas.

Sendo assim, um programa habitacional destas proporções<sup>86</sup> cria uma melhora nas condições de renda da população, ao mesmo tempo em que aquece todo o mercado de construção, que passou a pagar maiores salários aos seus operários, e ao mesmo tempo cria a demanda por materiais necessários à construção que, por sua vez vão remunerar os seus proprietários e funcionários.

Já no âmbito da política cambial o governo, neste período, começou a realizar um controle mais efetivo das volatilidades do câmbio através de duas ações básicas, segundo Cagnin et all (2013). A primeira delas parte da atenuação da volatilidade do câmbio e do acúmulo de reservas com a intenção de reduzir a vulnerabilidade externa do país. Já a segunda foi a diversificação dos instrumentos utilizados para que se atingissem os objetivos traçados. Dentre elas estão às alterações das alíquotas de IOF sobre os investimentos estrangeiros, a imposição do recolhimento compulsório sobre as posições vendidas dos bancos no mercado de câmbio e a regulação dos derivativos cambiais<sup>87</sup>.

[...]pode-se afirmar que a deterioração do ambiente financeiro internacional ampliou a eficácia da política cambial para atingir sua nova meta, conduzindo a taxa de câmbio para um patamar mais competitivo. Ao mesmo tempo, o efeito deflacionário dessa deterioração sobre os preços das *commodities* atenuou o impacto da desvalorização cambial sobre a inflação interna, reduzindo o conflito entre os objetivos “controle da inflação” e “competitividade externa”. (CAGNIN et all, 2013. p. 177).

---

<sup>86</sup> Segundo informações disponibilizadas pela PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2013), na primeira fase, foram contratadas mais de um milhão de moradias. Já na segunda fase, a meta do Minha Casa Minha Vida, que teve seu decreto de regulamentação publicado no último dia 28 de agosto, é construir dois milhões de casas e apartamentos até 2014.

<sup>87</sup> Segundo FUNDAP (2012) foi imposto um IOF de 1% sobre as posições líquidas vendidas dos derivativos acima de US\$ 10 milhões.

A primeira metade do governo Dilma, com isto, conseguiu controlar os ímpetus inflacionários, manter a dinâmica do mercado através do crédito disponibilizado ao setor privado e manter o ciclo de melhora da distribuição da renda no país. Esta afirmação pode ser realizada através da verificação dos indicadores da economia dispostos na tabela 19:

Tabela 19: Indicadores Econômico-Sociais 2011-2012

Data	Inflação - INPC - (% a.a.) - (IBGE)	Taxa de desemprego - (%) - (IPEA)	Salário mínimo real - R\$ - (IPEA)	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini - (IPEA)	Taxa de juros - Over / Selic - (Média % a.a.) - (BCB Boletim)
2011	6,08%	7,29%	624,97	0,532	11,82%
2012	6,20%	6,72%	678,46	0,530	8,34%

Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

Pode-se verificar na tabela 19 que o índice de inflação sofre um aumento em 2012 se comparado ao ano anterior, porém cabe ressaltar que o mesmo é menor que o índice de 2010 que apontou 6,47%. Há uma redução na taxa de desemprego ao mesmo tempo em que o salário mínimo real cresce 8,55% de 2011 para 2012 que, aliados à ampliação dos investimentos através do PAC e do aumento do crédito ao setor privado com redução de juros, ajudaram a diminuir o índice de Gini, ou seja, reduzir a desigualdade.

#### 4.4 A Comparação Entre as Políticas Desenvolvidas no Período 1993/2012 e Seus Efeitos Sobre a Renda e a Pobreza

Com dois períodos (1993-2002 e 2003-2013) de políticas econômicas distintas, uma comparação nos resultados entre os períodos levará a uma melhor compreensão sobre quais tipos de políticas foram mais efetivas, ou seja, geraram uma melhora da qualidade de vida e na distribuição de renda no país entre 1993-2012. Isto poderá indicar, quais são os rumos a serem seguidos nas futuras políticas sociais e, com isso, levando o país a uma melhora nas condições de vida de sua população, nos períodos futuros.

#### 4.4.1 Controle dos Preços: uma análise das variações nos preços no pós-1994

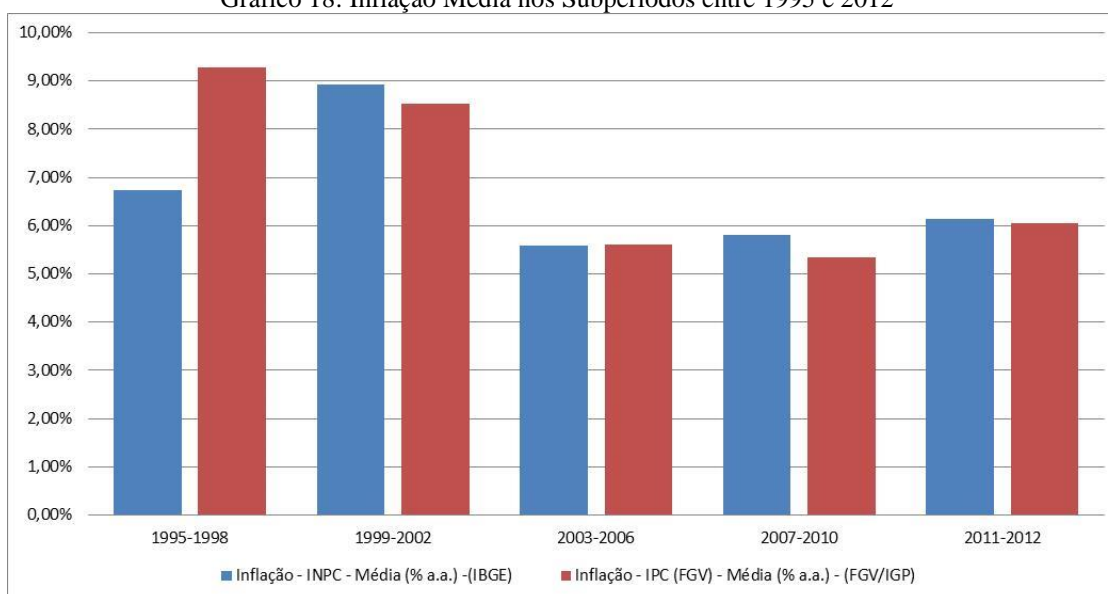
Sendo a inflação um processo de alta nos preços de uma economia e, segundo Oreiro e Padilha (2006), a inflação alta representa um obstáculo ao crescimento econômico, uma vez que torna instável a política macroeconômica de longo prazo.

Para as famílias, sobretudo as de baixa renda, a inflação causa danos aos seus orçamentos de modo a piorar a qualidade de vida, uma vez que os consumidores, muitas vezes, acabam não conseguindo consumir tudo aquilo que necessitam para manter uma vida digna. O controle inflacionário, assim, cria um ambiente onde é possível que todas as representações da economia consigam realizar um planejamento mais efetivo.

Sendo assim, é correto afirmar que o período que demonstra uma inflação mais estável, é o período onde há uma maior possibilidade de planejamento dos investimentos da economia, sejam eles por parte das famílias, empresas ou do próprio governo.

Cabe também ressaltar que o Brasil passou a adotar, a partir de 1999, o regime de metas de inflação, uma vez que não era mais possível realizar a manutenção do regime de metas cambiais em virtude dos ataques especulativos e das baixas reservas internacionais que forçaram o país a adotar o câmbio flexível no mesmo ano.

Segundo Barbosa-Filho (2007), o Banco Central do Brasil passou a ter controle e uma maior independência para conduzir a política de forma a alcançar as metas inflacionárias impostas pelo governo. O Gráfico 18, demonstra a inflação média para os períodos de governo analisados:

Gráfico 18: Inflação Média nos Subperíodos entre 1995 e 2012<sup>88</sup>

Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

O gráfico 18 evidencia que, após o processo de controle inflacionário implantado entre 1993 e 1994, a inflação passou a galgar níveis controlados anualmente. Pode-se verificar que as médias da inflação nos períodos posteriores a 2003 (média de 5,89% a.a. – INPC/IBGE e 5,52% a.a. – IPC/FGV) são menores dos que as dos períodos entre 1995 e 2002 (média de 9,48% a.a. – INPC/IBGE e 10,20% a.a. – IPC/FGV).

Os potenciais benefícios de uma inflação baixa incluem a facilitação dos ajustamentos no mercado de trabalho, pois na medida em que os salários nominais são rígidos para baixo, a inflação permite que uma redução no salário real seja empreendida sem que haja cortes no nível de emprego. (OREIRO & PADILHA, 2006, p. 55).

Com esta afirmação, os autores demonstram que uma inflação controlada, a baixos níveis<sup>89</sup>, pode ajudar a regular inclusive o mercado de trabalho, garantindo os níveis de emprego e renda aos trabalhadores. Uma vez controlada, a inflação permite que os trabalhadores controlem melhor suas rendas, de forma a se anteciparem às desvalorizações recorrentes da mesma.

<sup>88</sup> O Subperíodo 1993-1994 não foi considerado para esta análise, pois durante a transição entre os planos econômicos a inflação continuava elevada, o que causaria uma visão distorcida do fato de que o período em questão foi fundamental para o controle inflacionário dos períodos seguintes.

<sup>89</sup> Para OREIRO & PADILHA (2006), uma inflação controlada e estável é benéfica ao país, desde que seja abaixo dos dois dígitos, ou seja, inferior a 10% a.a.



#### 4.4.2 A Evolução do PIB e PIB *per capita*

Uma vez que o crescimento econômico é um dos fatores que demonstram a evolução da renda de uma economia, ao mesmo tempo onde pode reduzir a desigualdade da renda, a análise do PIB e do PIB *per capita* real, comparativamente nos períodos abordados, podem demonstrar quais períodos foram mais efetivos neste quesito.

Tabela 20: PIB e PIB *per capita* Médio

Período	PIB (Médio) - R\$ de 2012 (Bilhões)- (IPEA)	PIB - Variação % (Média) Anual	PIB <i>per capita</i> (Médio) - R\$ de 2012 - (IPEA)	PIB <i>per capita</i> - Variação % (Média) Anual
1993-1994	2.517,11	5,00%	16.215,35	3,35%
1995-1998	2.786,80	2,49%	17.141,99	0,95%
1999-2002	2.987,62	2,13%	17.312,40	0,64%
2003-2006	3.280,73	3,22%	18.182,79	1,87%
2007-2010	3.982,96	4,62%	20.901,64	3,56%
2011-2012	4.383,51	1,80%	22.693,44	1,63%

Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

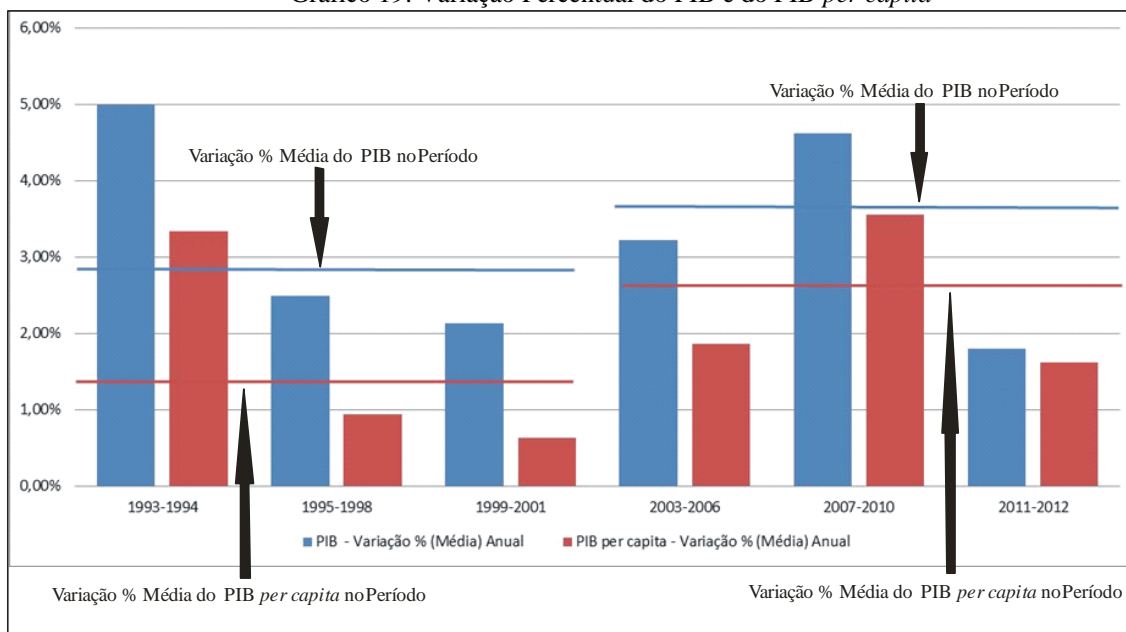
Ao se analisar a tabela 20, pode-se verificar que o período com maior variação percentual média do PIB foi o de 1993-1994, ao mesmo tempo em que a estabilização econômica com o controle inflacionário causou um aumento do PIB *per capita* do país, mesmo de forma momentânea como cita Neri (2006). Ou seja, a estabilização fez com que o país se beneficiasse diretamente com o aumento do produto interno e valorização média dos rendimentos da população.

Já o período de 1999-2002 mostra que o PIB cresceu menos do que no período anterior, o que também acontece com o PIB *per capita*. Esta forma o período 1995-2002 mostra uma diminuição no ritmo, tanto do crescimento quanto dos rendimentos médios da população do país. Este crescimento é retomado a partir do período 2003-2006 com um crescimento médio das variáveis analisadas, chegando a um crescimento médio de 4,62% no PIB e um crescimento médio de 3,56% no PIB *per capita*, sendo esta a melhor média de crescimento do mesmo em todo o período analisado.

Já no período 2011-2012, o crescimento médio do PIB ficou abaixo de todos os períodos analisados, ao mesmo tempo em que o crescimento do PIB *per capita* supera apenas os dos períodos compreendidos entre 1999-2002.

De forma geral, pode-se perceber que as políticas adotadas nos períodos compreendidos entre 2003 e 2010 foram mais efetivas para o crescimento econômico na análise da evolução do PIB, ao mesmo tempo em que foi o período onde o PIB *per capita* teve seu maior crescimento (2,87% a.a.).

Gráfico 19: Variação Percentual do PIB e do PIB *per capita*



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

#### 4.4.3 Salário e Emprego: uma análise das variações nos períodos pós-1993

Observa-se na evolução do PIB *per capita*, que há uma evolução média dos rendimentos no país, no período 2003-2012, maior do que no período 1993-2002. Esta evolução pode ser justificada pela melhoria dos salários e da diminuição do desemprego observado no referido período. Desta forma a melhoria das condições salariais eleva a renda dos trabalhadores, ao mesmo tempo em que mais trabalhadores ingressam no mercado de trabalho, sobretudo no âmbito formal (com registro em carteira), como pode ser observado na tabela 21.

Tabela 21: Mercado de Trabalho no Brasil no Período 1993-2012

Data	Taxa de desemprego - (%) - (IPEA)	Taxa de desemprego aberto - (%) - (IBGE)	Empregados c/ Registro em Carteira - (mil) - (IBGE)	Empregados c/ Registro em Carteira - (Var. %) - (IBGE)	Ocupados por conta própria - (mil) - (IBGE)	Ocupados por conta própria - (Var. %) - (IBGE)	Empregados sem Registro em Carteira - (mil) - (IBGE)	Empregados sem Registro em Carteira - (Var. %) - (IBGE)
1993	6,80%	5,75%	7.717	-	3.188	-	3.491	-
1994	-	5,44%	7.668	-0,63%	3.373	5,80%	3.679	5,39%
1995	6,66%	4,96%	7.747	1,03%	3.507	3,97%	3.848	4,59%
1996	7,59%	5,81%	7.633	-1,47%	3.720	6,07%	4.049	5,22%
1997	8,46%	6,14%	7.600	-0,43%	3.808	2,37%	4.063	0,35%
1998	9,75%	8,35%	7.495	-1,38%	3.783	-0,66%	4.155	2,26%
1999	10,44%	8,26%	7.296	-2,66%	3.856	1,93%	4.325	4,09%
2000	-	7,85%	7.461	2,26%	3.986	3,37%	4.715	9,02%
2001	10,05%	6,83%	7.760	4,01%	3.965	-0,53%	4.660	-1,17%
2002	9,86%	7,88%	7.966	2,65%	3.960	-0,13%	4.859	4,27%
2003	10,47%	12,30%	8.198	2,91%	3.700	-6,57%	4.059	-16,46%
2004	9,71%	11,50%	8.331	1,62%	3.872	4,65%	4.292	5,74%
2005	10,19%	9,80%	8.790	5,51%	3.793	-2,04%	4.370	1,82%
2006	9,22%	10,00%	9.179	4,43%	3.817	0,63%	4.315	-1,26%
2007	8,91%	9,30%	9.621	4,82%	3.961	3,77%	4.231	-1,95%
2008	7,78%	7,90%	10.263	6,67%	3.978	0,43%	4.157	-1,75%
2009	9,04%	8,10%	10.504	2,35%	4.001	0,58%	4.034	-2,96%
2010	-	6,70%	10.191	-2,98%	4.054	1,32%	3.966	-1,69%
2011	7,29%	6,00%	11.917	16,94%	4.028	-0,64%	3.757	-5,27%
2012	6,72%	5,50%	12.329	3,46%	4.085	1,42%	3.640	-3,11%

Fonte: IPEA e IBGE. Elaboração Própria.

A tabela 21 mostra uma elevação, tanto na taxa de desemprego calculada pelo IPEA, quando na taxa de desemprego aberto calculada pelo IBGE, entre 1993 e 2003. Além disto, há a piora nas condições do mercado do trabalho, que podem ser evidenciadas com o aumento do número de empregados sem registro em carteira, que só iniciou sua queda à partir de 2006.

Pode-se, então, afirmar que a piora das condições de trabalho durante o período 1993-2002 se dá em virtude do baixo crescimento econômico que, segundo Garcia, Araújo, Araújo e Castilho (2013), gerou postos de trabalho em números e condições não suficientes para a população.

Os efeitos deletérios desta política econômica dos anos 90, notadamente sobre o mercado de trabalho revelaram-se inéditos, e altamente contraditórios do ponto de vista da teoria clássica, pois ao mesmo tempo em que elevou a taxa de desemprego para níveis inéditos, promoveu uma queda sem precedente no valor real do salário mínimo, o qual em 1999 desceu ao seu menor nível desde sua instituição em 1940. (GARCIA, ARAÚJO, ARAÚJO & CASTILHO, 2013. p. 09).

Já a partir de 2004, os cenários dos indicadores do trabalho mudam favoravelmente aos trabalhadores, visto que se inicia uma redução nos níveis de desemprego, ao mesmo tempo em que o número de trabalhadores com carteira assinada aumenta e diminui o número dos trabalhadores sem carteira assinada. Assim sendo, o período 2003-2012 é efetivo em criar mais postos de trabalho de forma qualitativa.

Garcia, Araújo, Araújo e Castilho (2013), expõe ainda que essa mudança nas tendências das questões relativas ao emprego ocorre em virtude da mudança da orientação da política econômica, tendo a mesma assumido um caráter muito mais desenvolvimentista sob a tutela do Estado.

Os efeitos das diferentes políticas dos períodos sobre o salário real mínimo negam a parte do pensamento que concorda com a tese de que o aumento do salário real mínimo geraria, como resultado, uma diminuição dos níveis de emprego no país.

Não é esta conclusão que se observa, ao comparar os dados da evolução do salário mínimo com os níveis de emprego, sobretudo à partir de 2004/2005. Neste caso o salário mínimo real cresce, enquanto a taxa de desemprego diminui e o número de trabalhadores com carteira assinada cresce.

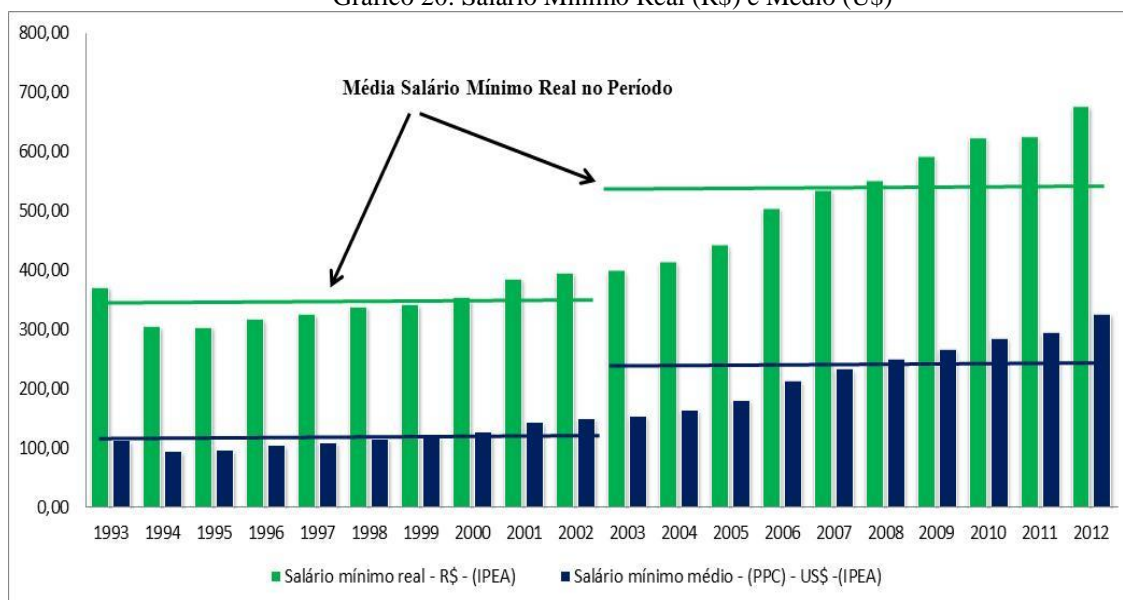
A tabela 22 e o gráfico 20 demonstram a variação do salário mínimo real, salário mínimo real médio e o salário mínimo em dólares para os períodos analisados:

Tabela 22: Salário Mínimo Real e do Salário Mínimo Médio (PPC<sup>90</sup>) em US\$ no Período 1993-2012

Data	Salário mínimo real - R\$ - (IPEA)	Var. % Salário Mínimo Real	Salário mínimo médio - (PPC) - US\$ -(IPEA)	Salário mínimo - PPC (Var. %) - US\$ -(IPEA)
1994	305,55	-18,03%	95,31	-15,96%
1995	305,39	-0,05%	98,08	2,91%
1996	318,54	4,31%	105,26	7,32%
1997	326,64	2,54%	110,45	4,93%
1998	339,78	4,02%	116,69	5,64%
1999	342,91	0,92%	120,32	3,11%
2000	354,66	3,43%	128,67	6,94%
2001	386,87	9,08%	144,34	12,17%
2002	396,75	2,55%	150,34	4,16%
2003	399,52	0,70%	154,84	2,99%
2004	414,39	3,72%	164,91	6,50%
2005	443,23	6,96%	182,43	10,63%
2006	505,53	14,06%	214,78	17,73%
2007	536,09	6,04%	234,20	9,04%
2008	552,58	3,08%	250,66	7,03%
2009	592,48	7,22%	267,77	6,83%
2010	623,96	5,31%	286,59	7,03%
2011	624,51	0,09%	295,89	3,24%
2012	678,46	8,42%	327,46	10,67%

Fonte: IPEA, IBGE e BCB. Elaboração Própria.

Gráfico 20: Salário Mínimo Real (R\$) e Médio (US\$)



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

<sup>90</sup> Segundo IPEA (2013) esta série representa, em cada mês, qual era o preço nos Estados Unidos da mesma cesta de bens que se podia adquirir com um salário mínimo no Brasil. A conversão é feita pela taxa de paridade de poder de compra (PPC) observada pelo Banco Mundial em 2005, corrigida pela inflação ao consumidor nos Estados Unidos e no Brasil.

Os dados acima explicam que a valorização do salário mínimo real, tanto em reais quanto em dólares, teve uma média superior no período 2003-2006, sobretudo a partir de 2005. A média do salário mínimo real entre 1993-2002 foi de R\$ 344,99, enquanto no período 2003-2012 foi de R\$ 536,94 (aumento de 55,64% na média). Sendo assim, da mesma forma que se observa na teoria keynesiana, uma contenção da elevação dos salários reais mínimos tende a agravar os níveis de desemprego, enquanto uma elevação nos mesmos causa um desemprego menor frente a uma renda real maior aos trabalhadores.

Assim, Keynes (2012), expõe em sua “Teoria Geral” que esta alternativa de aumento da renda real dos trabalhadores é a sua preferida, porque é mais fácil conservar o nível real de emprego dentro de determinada escala de pleno emprego, com esperança de maiores salários no futuro do que com a expectativa de salários menores, e também em virtude das vantagens sociais de alívio gradual das dívidas, da maior facilidade nos deslocamentos de mão-de-obra das indústrias que declinam para as que progridem, e do estímulo psicológico que ordinariamente resulta de uma tendência moderada a subir dos salários nominais e, por consequência, os reais.

#### 4.4.4 Gastos Sociais, a Pobreza e a Desigualdade de Renda

Outro argumento aqui explorado, é de que a elevação dos gastos sociais do governo federal, desde 1993, além dos salários, tenha causado a queda verificada na desigualdade da renda no país. Segundo Duarte et all (2012) os gastos sociais são uma importante parte da política voltada para a qualidade de vida dos cidadãos do país, seja pela sua existência ou pela sua ausência. Assim, os gastos sociais tomam importante papel na diminuição da pobreza e na busca pela melhora das condições de igualdade de renda em um país.

Ao identificar o montante gasto, em cada período, nas políticas sociais, pode-se compreender qual dos governos possuiu um papel mais importante na redução recente da desigualdade e da pobreza. Para atingir estes objetivos, Duarte et all (2012) explica que o

Estado, atualmente, desenvolve um conjunto amplo e diversificado de políticas públicas que têm como objetivo a Proteção Social e a Promoção Social<sup>91</sup>.

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. (DUARTE et all, 2012. p. 06).

Tabela 23: Gasto Social Federal no Período 1993-2012

<b>Data</b>	<b>Gasto Social Federal - bilhões R\$ - Valores de 2012</b>	<b>Gasto Social Federal - % PIB</b>
1993	150,5	6,13%
1994	170,8	6,61%
1995	234,0	11,24%
1996	237,4	10,98%
1997	259,8	11,51%
1998	280,1	12,25%
1999	286,9	12,16%
2000	306,8	12,56%
2001	327,2	13,00%
2002	340,0	12,92%
2003	343,3	12,95%
2004	379,9	13,20%
2005	406,6	13,82%
2006	447,8	14,35%
2007	485,7	14,38%
2008	516,3	14,19%
2009	576,5	15,54%
2010	638,5	15,03%
2011	672,4	15,41%
2012	748,0	16,99%

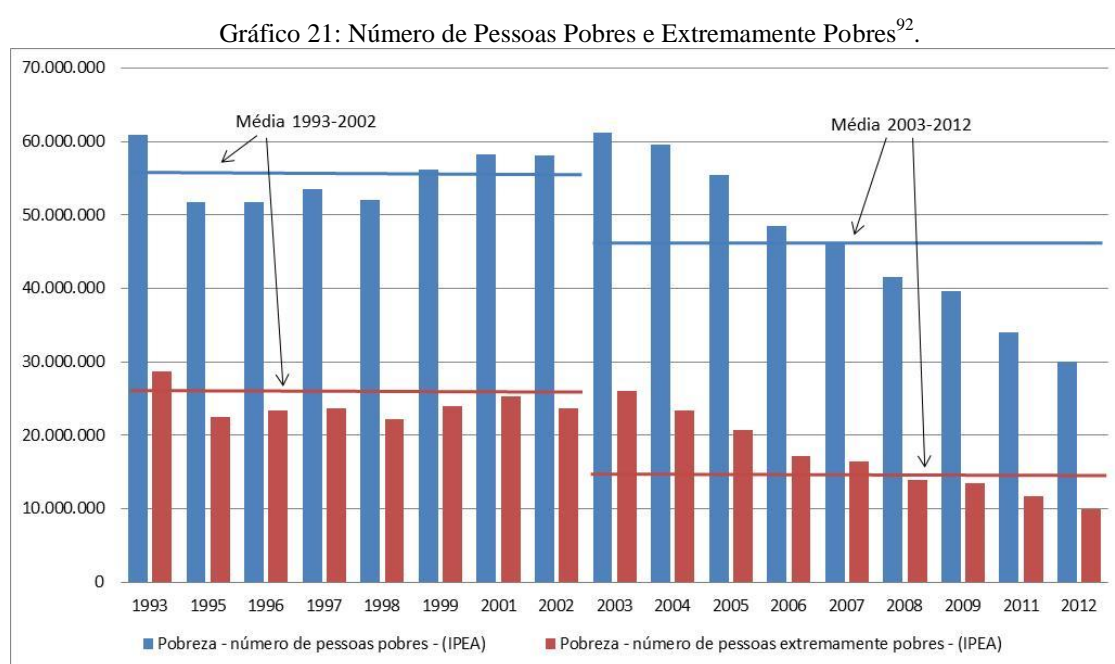
Fonte: IPEA, SIAFI/SIDOR. Elaboração Própria.

Verifica-se com a tabela 23 que os gastos sociais no período 1993-2002 foram inferiores aos verificados no período 2003-2012 sendo que o aumento nos períodos foi de R\$ 189,51 e

<sup>91</sup> As políticas de Proteção Social são aquelas vinculadas à seguridade social, enquanto as de Promoção Social são voltadas para a garantia de oportunidades e resultados mais amplos de acesso aos recursos conquistados pela sociedade, pelos cidadãos.

R\$ 404,70 bilhões, respectivamente, além da participação média dos gastos sociais no PIB foram de 10,94% para o primeiro período, enquanto para o segundo foi de 14,59%.

Com isto, a ampliação dos gastos sociais, com relação percentual ao PIB, demonstra que as políticas do período 2003-2012 tinham como objetivo acelerar o processo de melhoria social em curso, assim como proposto pelos respectivos planos de governo. Isto pode ser verificado com a comparação entre os indicadores de pobreza e desigualdade, uma vez que maiores gastos na área social tendem a diminuir as condições de desigualdade da renda e, por consequência da pobreza.



Como se pode verificar, tanto o número de pessoas pobres, quanto o número de pessoas extremamente pobres foram, em média, menores no período 2003-2012 do que no período anterior. O gráfico 21 mostra que de 1993 a 2002 o número de pessoas pobres e extremamente pobres não apresentaram uma tendência de queda, como o observado no período posterior.

Isto mostra que as políticas de combate à pobreza, já apresentadas anteriormente, surtiram efeito no sentido de reduzir o montante da pobreza no país, sendo que o percentual de pessoas extremamente pobres no período era, em média, mais de 24 milhões de pessoas no

<sup>92</sup> Segundo IPEA (2013), a linha de extrema pobreza considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. Já a linha de pobreza é o dobro da linha de extrema pobreza.



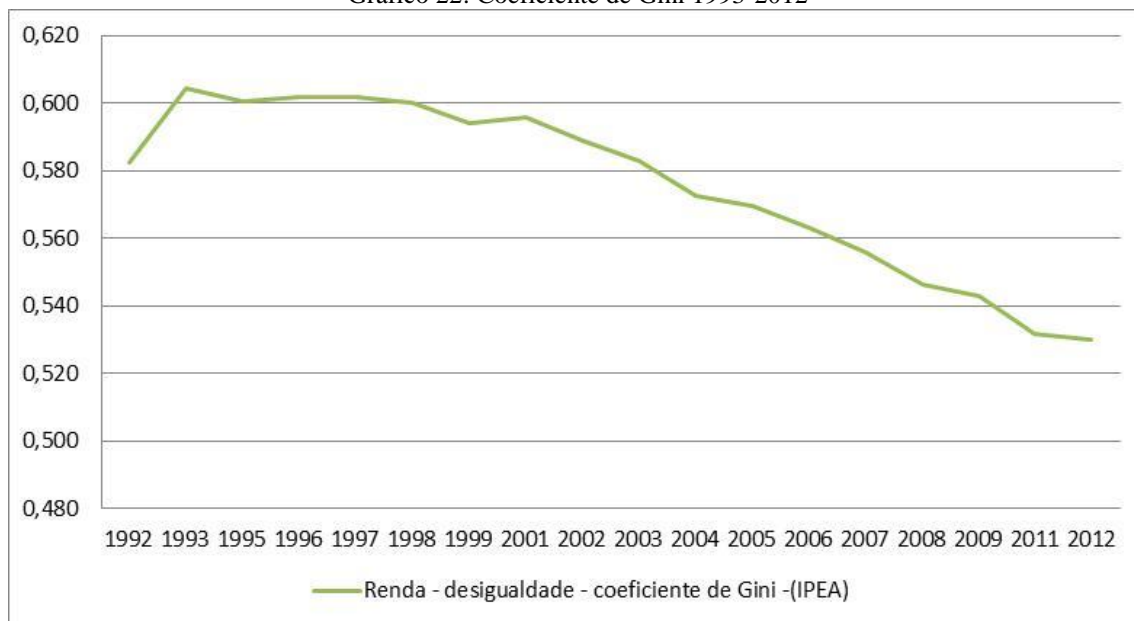
primeiro período analisado e de 16,9 milhões no segundo. Já o número de pessoas pobres caiu de uma média de 55,3 milhões até 2002, para 46,2 milhões em média de 2003 a 2012. É possível avaliar se a queda da pobreza no país é resultante de uma queda nos índices de desigualdade. Com isso, tanto o índice de Gini, quanto a comparação da renda dos mais ricos e dos mais pobres do país, mostra uma visão ampla sobre este quesito. Desta forma temos que o índice de Gini se comportou da seguinte forma observada na tabela 24 e no gráfico 22:

Tabela 24: Coeficiente de Gini 1993-2012

Data	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini -(IPEA)	Renda - desigualdade - coeficiente de Gini (Var. %) - (IPEA)	Média %
1992	0,583	-	
1993	0,604	3,76%	
1995	0,601	-0,65%	
1996	0,602	0,26%	
1997	0,602	0,01%	<b>0,15%</b>
1998	0,600	-0,32%	
1999	0,594	-1,03%	
2001	0,596	0,29%	
2002	0,589	-1,09%	
2003	0,583	-1,06%	
2004	0,572	-1,80%	
2005	0,570	-0,52%	
2006	0,563	-1,14%	
2007	0,556	-1,24%	<b>-1,17%</b>
2008	0,546	-1,75%	
2009	0,543	-0,65%	
2011	0,532	-2,06%	
2012	0,530	-0,31%	

Fonte: IPEA. Elaboração Própria.

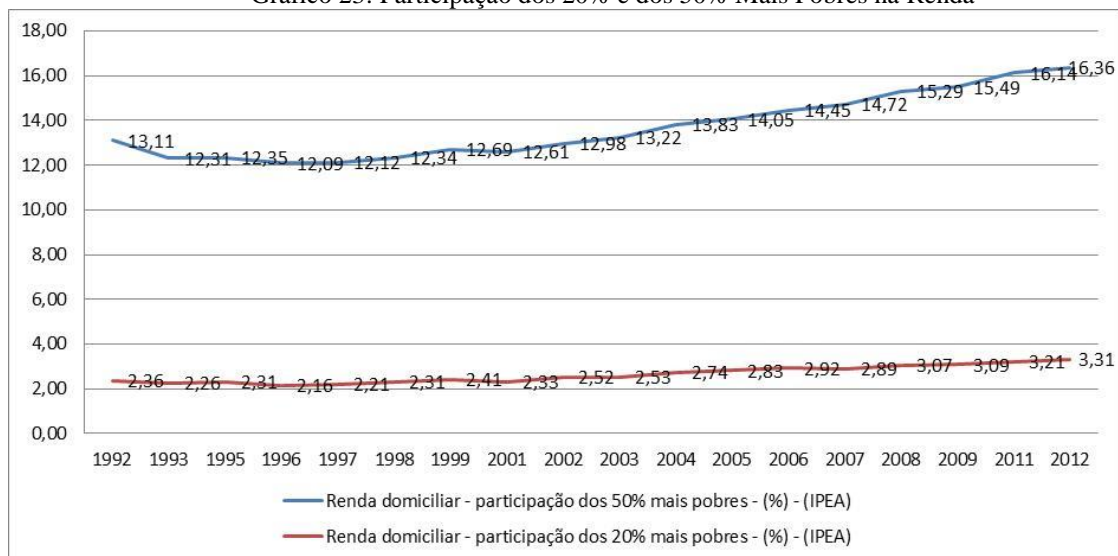
Gráfico 22: Coeficiente de Gini 1993-2012



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

Apesar do gráfico 22 mostrar que, a partir de 2001 há uma queda no índice de Gini, o período 1993-2002 demonstra certa estabilidade (média de 0,15% a.a.) do índice de desigualdade, como pode ser verificado na tabela 24. Já no período posterior, é visível o aumento na velocidade da queda da desigualdade (média de 1,17% a.a.), sendo assim pode-se verificar que o aumento dos gastos sociais realizados neste período, em conjunto com as políticas de emprego, valorização do salário mínimo e crescimento do PIB e PIB *per capita*, gera uma melhora nas condições de desigualdade de renda. Isto também pode ser comprovado pelo gráfico 23 abaixo:

Gráfico 23: Participação dos 20% e dos 50% Mais Pobres na Renda



Fonte: IPEADATA. Elaboração Própria.

Observa-se que os 50% mais pobres passaram a ter uma maior participação na renda nacional a partir de 2003, o que também acontece para os 20% mais pobres. Desta maneira, se verifica que as camadas mais pobres da população se beneficiaram diretamente dos programas sociais e das mudanças na estrutura econômica pós 2003.

Mesmo não desconsiderando que os ajustes econômicos dos primeiros anos do período 1993-2002 acabaram por atenuar os problemas relativos às variações de preços nas camadas mais pobres, fica claro que as políticas do período 2003-2012 foram muito mais focadas nas mesmas. Assim, com a expansão dos investimentos e dos gastos por parte do governo, a aproximação deste com a política keynesiana fica muito mais evidente do segundo período do que no primeiro, visto os resultados obtidos em todos os aspectos analisados nesta pesquisa.

## 5. CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi o de demonstrar que a questão da distribuição desigual da renda no país, só pode ser melhorada a partir de políticas públicas voltadas para desenvolver as classes menos favorecidas no processo histórico de concentração da renda, dando às mesmas melhores condições de acesso à renda disponível no país. Visto que, desde o processo de estabilização econômica, em curso desde 1993, puderam-se proporcionar condições de melhoria para estas populações mais pobres.

Constata-se que o problema acerca da distribuição da renda no Brasil, vai além da simples repartição desigual dos recursos, mas é fruto, também, de um processo histórico de favorecimento das classes dominantes no país. Desde o descobrimento, as políticas econômicas e sociais adotadas favoreceram a acumulação do capital e dos recursos produtivos nas mãos de uma pequena quantidade de indivíduos, criando uma pequena massa burguesa e uma grande quantidade de pessoas que passaram a lutar para sobreviver com o pouco que lhes era oferecido pela sociedade.

A utilização da mão-de-obra escrava por parte do país até 1888 tornou-se um dos problemas centrais da pobreza no país, uma vez que não foram desenvolvidas políticas para absorver esta mão-de-obra no fim do processo escravista. Posteriormente a importação de mão-de-obra estrangeira veio por agravar a situação, uma vez que as condições de trabalho, sobretudo no setor agrícola, eram degradantes e pouco contribuiu para uma melhora dos padrões sociais daqueles trabalhadores.

Com o advento da crise de 1929, as posteriores ideias de Keynes sobre o emprego e as condições de participação das populações mais carentes na demanda agregada, deram uma nova visão ao mundo sobre a questão da renda, fica evidente que a participação do Estado através de políticas públicas de desenvolvimento econômico-social é de relevante importância.

Apesar de Keynes não tratar especificamente da renda, seus estudos visam contribuir para a melhora dos sistemas econômicos como um todo, levando os mesmos a um desenvolvimento econômico-social. Desta forma a melhora da distribuição de renda é um dos fatores que direcionam a economia ao desenvolvimento, juntamente com as políticas públicas de melhoria dos salários reais, investimentos governamentais e programas de auxílio aos mais pobres.

As políticas keynesianas buscam, assim, estabelecer um padrão de eficiência social, juntamente a uma justiça na repartição dos recursos, com políticas econômicas, sejam elas fiscais, monetárias e/ou cambiais, com o intuito de atingir os níveis ideais da demanda efetiva a ponto de reduzir o desemprego involuntário e criar expectativas positivas no meio empresarial, através do incentivo direto do Estado por meio de investimentos.

Esta visão de Keynes foi ampliada a partir dos estudos posteriores às suas obras, pelo que se deu o nome de “pós-keynesianismo”. Nestes estudos, sobretudo naqueles denominados mais heterodoxos, pode-se verificar que o pensamento keynesiano foi expandido e a distribuição da renda passou a ter uma maior visibilidade, frente à capacidade da renda de gerar uma melhora dos padrões sociais. Esta renda podendo ser gerada através dos investimentos diretos dos governos e os gastos sociais reafirmam o importante papel do Estado como norteador da situação da renda e da pobreza das suas fronteiras.

Apesar das contribuições de Keynes, e de seus sucessores, a pobreza no Brasil cresceu constantemente até a década de 1990, fruto de políticas que não foram eficazes, durante os anos que se passaram em dar melhores condições de renda à população do país. Nem mesmo os esforços dos primeiros governos no pós-ditadura militar foram capazes de apaziguar a condição social, visto os problemas econômicos enfrentados nos referidos períodos.

Observa-se que a partir da estabilização econômica alcançada com a criação do Plano Real, pelo então presidente Itamar Franco em 1993, houve uma mudança nas condições dos menos favorecidos da economia, visto a possibilidade de um melhor planejamento econômico familiar. Apesar disto, o plano político dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), era voltado ao neoliberalismo econômico e à globalização do estado brasileiro, como uma forma de captar recursos estrangeiros para manter o controle dos indicadores econômicos, sobretudo o da inflação.

Sendo assim, os compromissos do Estado para com o capital internacional, incluindo o FMI, fizeram com que o país adotasse políticas fiscais restritivas que impediam que os programas sociais previstos tivessem um efeito significativo na melhora da distribuição de renda e na diminuição da pobreza.

A valorização dos salários mínimos não atingiu um nível satisfatório, uma vez que o desemprego durante o período mostrava sinais de que o mercado de trabalho se deteriorava. Ao mesmo tempo, o crescimento no país, medido pelo PIB, apresentou uma queda percentual

ao longo da maior parte do governo FHC. Deve-se a isto, também, as crises econômicas dos mercados estrangeiros que forçaram o governo a tomar medidas que impactaram diretamente no mercado de trabalho e na expectativa dos empresários, como a mudança do regime cambial, a alteração nos parâmetros de controle das taxas de juros, dentre outros.

Os programas sociais desenvolvidos a partir de 1998/1999, dentre eles o Bolsa Escola e a assistência à agricultura familiar, ajudaram a reduzir o índice de Gini, apesar do período 1995-2002 mostrar que o mesmo esteve, na maior parte do tempo, estável. Desta forma a pobreza e a desigualdade diminuíram de forma pouco significativa no período. Os aumentos dos gastos sociais do período mostram também que, apesar da política (neo) liberal adotada no período, houve momentos onde as políticas públicas pareciam estar voltadas ao keynesianismo, no intuito do Estado mover ações com a finalidade de melhorar as condições sociais em busca de um desenvolvimento social.

Pôde-se verificar, porém, que as políticas desenvolvidas no período 1993-2002, foram muito mais preocupadas com o ajuste econômico e com o capital especulativo proveniente do mercado internacional, do que com as políticas keynesianas de desenvolvimento social e distribuição de renda, criando uma situação deletéria do mercado de trabalho.

Constata-se que, a partir de 2003, a preocupação com a questão social tornou-se central nas políticas desenvolvidas pelo governo. Apesar de manter os contratos e as metas acordadas anteriormente com o mercado, inclusive com o FMI, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) desenvolveu de forma mais efetiva os programas, os investimentos e os gastos sociais já existentes, mostrando uma evolução e um aumento de receitas superior aos períodos anteriores.

Os dados abordados na pesquisa revelam que houve um expressivo aumento nos investimentos realizados para o combate a fome, a pobreza, a agricultura familiar e a assistência ao trabalho. Os reflexos destas políticas foram a diminuição do número de pessoas pobres e/ou abaixo da linha da pobreza, além da constante queda no coeficiente de Gini durante o período 2003-2010, que foi a maior de todo período de análise (1993-2012).

Este aumento dos gastos sociais não se deu, porém, com o sacrifício dos outros importantes setores econômicos. Esta afirmação é comprovada pelo fato de que o crescimento tanto do PIB, quanto do PIB *per capita* foram, também, acima da média dos demais períodos.

Sendo assim, não apenas houve uma aceleração na diminuição da pobreza, mas também uma melhora no ritmo do crescimento econômico do país.

Nem o fato de uma crise econômico-financeira mundial frear momentaneamente o crescimento durante os anos de 2008 e 2009, fez com que a política econômica de melhoria social fosse alterada. O que ocorreu, porém, foi a criação de medidas de combate à crise que acabaram por, diretamente, melhorar ainda mais a situação social no país. Com a criação dos PAC's, foi possível que as pessoas mais pobres da população conseguissem ainda mais recursos, a taxas atrativas e reduções temporárias de tributos sobre produtos, para realizarem investimentos tanto em bens, quanto em habitação, como no programa Minha Casa Minha Vida, mantendo acelerada a demanda por bens duráveis, não-duráveis e de mão-de-obra.

Observa-se que a valorização do salário mínimo real também superou a valorização dos períodos anteriores. Assim sendo, a economia do país no período 2003-2010 tomou um “caminho desenvolvimentista”, visto que há uma diminuição do desemprego, valorização dos salários, uma inflação controlada e um crescimento econômico acima dos que era praticado anteriormente. Estas melhoras continuaram evidentes durante os dois primeiros anos do atual mandato da presidente Dilma Roussef, que promoveu uma continuação dos programas desenvolvidos no governo de seu antecessor.

Durante o início do mandato de Dilma, houve uma ampliação dos recursos destinados ao PAC e a continuação dos aumentos dos gastos sociais, do crescimento e do controle da inflação. Chega-se, portanto, a 2012 com a menor taxa de desemprego, o maior número de pessoas com carteira assinada, o maior salário mínimo real, tanto em reais quanto em dólares, e o menor índice de desigualdade medido pelo coeficiente de Gini de todo o período analisado.

Com isto, o subperíodo 2003-2012 demonstra uma ampla aplicação de políticas keynesiana e pós-keynesiana, voltadas a um desenvolvimento econômico contínuo com ampla melhora das condições sociais e de renda da população brasileira, sobretudo das mais carentes. Conclui-se, assim, que o referido subperíodo possuiu políticas públicas mais eficientes na melhora da distribuição de renda, comparativamente ao subperíodo anterior analisado.

A pesquisa demonstra que as políticas influenciadas pela teoria keynesiana e pós-keynesiana, contribuem de forma ativa para a melhoria, tanto das condições econômicas,

quanto sociais de uma economia capitalista de um país em desenvolvimento como o Brasil, estabelecendo que são com estas políticas que se alcança o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que a mesma contribui no sentido de indicar uma direção das políticas econômicas voltadas para uma melhoria das condições sociais.



## 6. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Júlio. G. & BELLUZZO, Luiz. G. **Depois da queda — A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro - RJ, 2002.
- ALMEIDA, Leandro O. & GUILHOTO, Joaquim J. M. **Crescimento econômico e distribuição de renda: uma análise a partir das estruturas econômicas do Brasil contemporâneo**. ANPEC, 2006.
- ALVES, Thaís G. & VERÍSSIMO, Michele P. **Política Monetária, Crise Financeira e Estado: Uma Abordagem Fundamentalmente Keynesiana**. II Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. São Paulo – SP, 2009.
- AMADEO, E. J. **Keynes' s principle of effective demand**. Aldershot: Edward Elgar, 1989.
- BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. Editora Nobel. São Paulo - SP, 2003.
- BALTAR, Paulo E. A. **Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil**. Revista Economia e Sociedade (UNICAMP). Nº 6. Campinas – SP, 1996.
- BARBOSA-FILHO, N. **Inflation targeting in Brazil: 1999-2006**. Disponível em: <http://www.networkideas.org/feathm/oct2007/pdf/Barbosa.pdf> . 2007.
- BARRÉRE, Alain. **Keynes e o Futuro do capitalismo**. Editora Progresso. Salvador - BA, 1958.
- BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo & MENDONÇA, Rosane. **Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 15 nº 42. São Paulo – SP, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Evolução Recente da Pobreza e Desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil**. Revista Pobreza e Política Social. Nº 1 p. 11-30, 2000.
- \_\_\_\_\_. FOGUEL, Miguel N. & ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente (IPEA)**. vol. 1. Brasília – DF, 2007.
- BCB – Banco Central do Brasil. **Central de Dados**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?CONSORCIOBD>.
- BELLUZZO, Luiz G. **Plano Real: do sucesso ao impasse**. Revista Economia Aplicada, v.3, nº especial. São Paulo - SP, 1999.
- BONELLI, Régis & RAMOS, Lauro. **Distribuição de Renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70**. Revista de Economia Política. Vol. 13 Nº 2. São Paulo - SP, 1993.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e social: 1963-65**. Departamento de Imprensa Nacional. Rio de Janeiro – RJ, 1963.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Da Macroeconomia Clássica à Keynesiana**. Editora Makron Books. São Paulo – SP, 1974.

CACCIAMALI, Maria C. **Distribuição de Renda no Brasil: Persistência do Elevado Grau de Desigualdade**. Publicado no livro Pinho, D. & Vasconcellos, M.A. S., Manual de Economia, Ed. Saraiva. São Paulo – SP, 2002. p. 406:422.

CACCIAMALI, Maria C. & CAMILO, Vladimir C. **Magnitude da Queda da Desigualdade de Renda no Brasil de 2001 a 2006: uma abordagem regional por tipos de renda**. 15º Congresso da APDR – Associação Portuguesa para Desenvolvimento Regional. Braga – Portugal, 2009.

\_\_\_\_\_. **Redução da desigualdade da distribuição de renda entre 2001 e 2004 nas macro-regiões brasileiras: tendência ou fenômeno**. ENCONTRO DA SOCIEDADE DE ECONOMIA POLÍTICA. Ano 7. São Paulo – SP, 2007.

CAGNIN, Rafael F., PRATES, Daniela M., FREITAS, Maria C. P., NOVAES, Luís F. **A Gestão Macroeconômica do Governo Dilma (2011 e 2012)**. Revista Novos Estudos nº 97. São Paulo – SP, 2013.

CAMPOS, G. W. de S. **Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública**. *Serviço Social & Sociedade* n. 87, São Paulo – SP, 2006. p. 132-146

CANO, Wilson. **Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o Desenvolvimento?** Revista do Desenvolvimento Público, Edição Especial nº 70. Brasília – DF, 2007.

CANUTO, Otaviano & HOLLAND, Márcio. **Flutuações Cambiais, Estratégias de Políticas Monetárias e Metas de Inflação**. Revista Ensaios FEE. vol. 23 nº 1. Porto Alegre – RS, 2002.

CARDOSO DE MELO, J. **O Capitalismo Tardio**. Editora Brasiliense. São Paulo – SP, 1982.

CARNEIRO, Ricardo. **Crise, estagnação e hiperinflação: a economia brasileira nos anos 80**. Editora Unicamp. Campinas – SP, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Desenvolvimento Brasileiro Pós-Crise Financeira: Oportunidades e Riscos**. Observatório de Política Global (UNICAMP) nº 4. Campinas – SP, 2010.

CARVALHO, Fernando J. C. **Mr Keynes and the Post Keynesians**. Cheltenham: Edward Elgar, 1992.

\_\_\_\_\_, Fernando J. C. **Temas de Política Monetária Keynesiana**. Revista Ensaios - FEE n.15. Porto Alegre – RS, 1994. p. 33:61.

\_\_\_\_\_, Fernando J. C. **Políticas econômicas para economias monetária**. Publicado em Lima, Gilberto T. & Sicsú, João; Paula, Luis F. **Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia Contemporânea**. Editora Campus. Rio de Janeiro – RJ, 1999. p. 258-281.

\_\_\_\_\_, Fernando J. C. **Equilíbrio Fiscal e Política Econômica Keynesiana**. Revista Análise Econômica ano 26 n.50. Porto Alegre – RS, 2008. p. 07:25.

CASTRO, Alba T. B. **A Política Social do Governo Lula**. Revista de Políticas Públicas (UFMA). São Luis – MA, 2005.

CASTRO, Jorge A. & CARDOSO JR, José C. **Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002**. Publicado em: IPEA: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília – DF, 2005.

COHN, Amélia. **As Políticas Sociais do Governo FHC**. Revista Tempo Social. vol. 11 n° 2. São Paulo – SP, 1999.

COLISTETE, Renato P. **Salários, Produtividade e Lucros da Indústria Brasileira, 1945-1978**. Revista Economia Política, Vol. 29 n°04. São Paulo – SP, 2009.

CONTI, Bruno M. & ROITMAN, Fábio B. **Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa**. Revista BNDES n° 35. Brasília – DF, 2011.

CORAZZA, Gentil. **As contradições da Proposta Neoliberal**. Revista Fundação de Economia e Estatística – FEE. Vol. 20 N° 2. Porto Alegre, 1992.

COSTA, Luís. C. da. **Pobreza, Desigualdade e Exclusão Social, in Sociedade e Cidadania desafios para o século XXI**. Editora UEPG. Ponta Grossa – PR, 2005.

CYSNE, Rubens P. **A Economia Brasileira no Período Militar**. Revista Estatística Econômica. V.23 n° 02. São Paulo – SP, 1993.

DATAFOLHA. **Pesquisa de Opinião Pública Sobre o Governo Lula**. Disponível em [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=1110](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=1110). Publicado em: 22/10/2010. São Paulo, 2010.

DAVIDSON, Paul. **Money and the Real World**. Editora Macmillan. London - UK, 1977.

\_\_\_\_\_. **Money and real world**. Editora Macmillan. London – UK, 1978.

\_\_\_\_\_. **Post Keynesian Macroeconomic Theory**. Editora Macmillian. London - UK, 1994.

\_\_\_\_\_. **Colocando as evidências em ordem: macroeconomia de Keynes versus velho e novo keynesianismo**. Publicado em: LIMA, G. T. et alii (Orgs.). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea**. Editora Campus. Rio de Janeiro - RJ, 1999.

DELGADO, Guilherme C. & THEODORO, Mário. **Desenvolvimento e Política Social**. Publicado em: IPEA: **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília – DF, 2005.

DIEESE. **Mercado de trabalho no Brasil**. Publicado em: **A situação do trabalho no Brasil**. São Paulo – SP, 2001.

\_\_\_\_\_. Estatísticas do Meio Rural 2010-2011. Disponível em: <http://goo.gl/0Bs0mH>. São Paulo – SP, 2011.

DRAIBE, Sônia M. **A Política Brasileira de Combate à Pobreza. Publicado em: VELLOSO, João Paulo dos Reis. O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século.** Editora José Olympio. Rio de Janeiro - RJ, 1998.

\_\_\_\_\_, Sônia M. **A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social.** Revista Tempo Social (USP). São Paulo, 2003.

DUARTE, Bruno C. CHAVES, José J. RIBEIRO, José A. C. & CASTRO, Jorge A. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010.** Publicado em: IPEA – Nota Técnica nº 11. Brasília – DF, 2012. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/120904\\_notatecnicadisoc011.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc011.pdf).

ERBER, Fábio. S. **As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política.** Revista de Economia Política vol. 31 nº 1. São Paulo – SP, 2011.

FAGNANI, Eduardo. **A Política Social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica.** Revista SER Social (UNB). vol. 13 nº 28. Brasília – DF, 2011.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** Editora Melhoramentos. São Paulo - SP, 1996.

FERREIRA, Adriana N. **A Recuperação Pós-Keynesiana da Autonomia da Macroeconomia.** Artigo apresentado em ANPEC, 2008.

FERREIRA, Luciana da Silva. **Releitura do Debate Sobre Distribuição de Renda no Brasil nas Últimas Décadas.** Artigo apresentado no XVI Encontro de Economia Política (SEP). Uberlândia, 2011.

FERRARI-FILHO, Fernando. **Os “Keynesianos” Neoclássicos e os Pós-Keynesianos.** Revista Ensaios (FEE) n.12. Porto Alegre - RS, 1991.

\_\_\_\_\_. **Política comercial, taxa de câmbio e moeda internacional: uma análise a partir de Keynes.** Editora UFRGS. Porto Alegre – RS, 2006.

\_\_\_\_\_. & CORAZZA, Gentil. **A Política Econômica do Governo Lula: questionando a continuidade e a mudança.** Revista de Análise Econômica – UFRGS. Ano 21 n.40. Porto Alegre - RS, 2003.

FISHLOW, Albert. **A distribuição de renda no Brasil. Publicado em: TOLIPAN, Ricardo & TINELLI, Arthur Carlos. A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento.** Editora Zahar. Rio de Janeiro - RJ, 1978.

FILGUEIRAS, Luiz. & GOLÇALVEZ, Reinaldo. **A Economia Política do Governo Lula.** Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/clacso/revista/20100316020535/20lula.pdf> . Buenos Aires – Arg, 2007.

FONSECA, Pedro C. D. **Desenvolvimento Econômico e Distribuição de Renda**. Publicado em SALVO, Mauro e Porto Júnior, Sabino da Silva. Uma nova Relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil. EDUNISC. Santa Cruz do Sul, 2004. V.1, p. 269-292.

FREITAS, Rosana C. M. **O Governo Lula e a Proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Katál. v. 10 n° 1. Florianópolis – SC, 2007. p. 65-74.

FUNDAP – Fundação de Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo. **Boletim de Economia**. n° 17. São Paulo – SP, 2012.

FURTADO, Celso. **Não à Recessão e ao Desemprego**. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro – RJ, 1983.

\_\_\_\_\_. **Em busca de novo modelo. Reflexões sobre a crise contemporânea**. Editora Paz e Terra. São Paulo - SP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia Editora Nacional. São Paulo – SP, 2005.

GANDRA, Rodrigo M. **O debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90**. Editora UFRJ. Rio de Janeiro-RJ, 2004.

GARCIA, Maria F. ARAÚJO, Eliane C. FAUSTINO, Izabel A. & ARAÚJO, Elisângela L. **Crescimento Econômico e Primeiro Emprego no Brasil: uma leitura para o período 1999-2009**. Revista Econômica do Nordeste. Vol. 44 n° 1. Fortaleza – CE, 2013.

GASPARI, Elio. **As ilusões armadas – A ditadura escancarada**. Editora Companhia das Letras. São Paulo – SP, 2002.

HOFFMANN, Rodolfo. **Desigualdade e Pobreza no Brasil no Período 1979-90**. RBE N° 49. Rio de Janeiro – RJ, 1995.

\_\_\_\_\_. **Distribuição de Renda e Crescimento Econômico**. Revista de Estudos Avançados. n° 15, p. 67-76. São Paulo – SP, 2001.

\_\_\_\_\_. **A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001**. Revista Economia e Sociedade (UNICAMP). v. 1, n° 11. Campinas – SP, 2002. p. 213-235.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados Estatísticos**. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. Livro 10**. Brasília – DF, 2010.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade de Renda no Brasil: um análise da queda recente**. São Paulo – SP, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/WLdUp8>.

\_\_\_\_\_. **Distribuição Funcional da Renda no Brasil: situação recente**. Comunicado N° 14 de Novembro de 2008. Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/081111\\_comunicadoipea14.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/081111_comunicadoipea14.pdf).

\_\_\_\_\_. **DATA. Base de Dados Estatísticos.** Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>.

KALECKI, Michal. **Luta de Classe e Distribuição da Renda Nacional.** In Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. Editora Hucitec. São Paulo – SP, 1977.

KEYNES, John M. **A Short View of Russian.** Publicado em Leonard & Virginia Woolf at The Hogarth Press. Londres - UK, 1925. Disponível em <http://goo.gl/fMedkT>.

\_\_\_\_\_. **The general theory and after - The Collected Writings of John Maynard Keynes.** Editora Macmillan. London – UK, 1973.

\_\_\_\_\_. **Activities 1940-1944: shaping the post-war world - The Collected Writings of John Maynard Keynes.** Editora Macmillan. London – UK, 1980.

\_\_\_\_\_. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** Editora Saraiva. São Paulo, 2012.

KINZO, Maria D. G.. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição.** Revista **São Paulo em perspectiva.** n°15. São Paulo – SP, 2001.

KON, Anita. **Mudanças na distribuição dos rendimentos da população ocupada brasileira.** Relatório de Pesquisas NPP-EAESP/FGV. São Paulo - SP 1999.

KREGEL, Jan. **Budget deficits, stabilisation policy and liquidity preference: Keynes's Post-War policy proposals.** Publicado em VICARELLI, Fausto. **Keynes's Relevance Today,** Editora Macmillan. Londres – UK, 1985. p. 28-50.

LACERDA, Antônio C de, BOCCHI, João I., REGO, José M., et al. **Economia Brasileira.** 2ª Edição. Editora Saraiva. São Paulo – SP, 2003.

LAGO, Luiz A. Corrêa et al. **O sistema de relações trabalhistas no Brasil e suas implicações econômicas e sociais, 1940-1979.** Editado por IBRE-FGV. Rio de Janeiro - RJ, 1979.

LEMO, Breno P. & OREIRO, José L. C. **Um modelo pós-keynesiano de crescimento e distribuição de renda aplicado à dinâmica das economias capitalistas desenvolvidas e em desenvolvimento.** Revista **Economia e Sociedade** v. 15 n. 03. Campinas – SP, 2006. p. 475:514.

LOBBO, Eulália M. L. **Imigração Portuguesa no Brasil.** Editora Hucitec. São Paulo – SP, 2001.

LUNA, Francisco V. & KLEIN Herbert S. **Desigualdade e Indicadores Sociais no Brasil. Publicado em: O Sociólogo e as Políticas Públicas.** Editora FGV. Rio de Janeiro – RJ, 2009.

MARQUES, R. M. **A Importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros.** Relatório de pesquisa do MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

(MDS). Disponível em: [http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/estudos-e-pesquisas/cadernos de estudos](http://www.mds.gov.br/institucional/secretarias/secretaria-de-avaliacao-e-gestao-da-informacao-sagi/estudos-e-pesquisas/cadernos%20de%20estudos). Brasília – DF, 2004.

MARX, Karl. **O Capital**. Edição Resumida por Julian Borchardt. 7ª Edição. Editora LTC. São Paulo, 2010.

MARTINE, George. **A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Publicado em: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas; políticas sociais e organização do trabalho**. Revista IPEA. p.97-128. Brasília – DF, 1989.

MATTEI, L. **Impactos do PRONAF: Análise de Indicadores**. Série Estudos do Ministério do Desenvolvimento Agrário/NEAD. vol. 11. Brasília – DF, 2005.

MATTOS, Fernando A. M. **Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro**. Publicado em: Revista São Paulo em Perspectiva, vol. 19, nº2. São Paulo – SP, 2005. p. 135-149.

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Fome Zero**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao>.

MEC – Ministério da Educação. Painel de Controle de Dados, 2013. Disponível em: <http://painel.mec.gov.br>.

MEDEIROS, Carlos A. **A recente queda da desigualdade de renda no Brasil: análise de dados da Pnad, do Censo Demográfico e das Contas Nacionais por Rodolfo Hoffman e Marlon Gomes Ney**. Revista Econômica, vol. 10, nº 1. Niterói – RJ, 2008. p. 41-45.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**. IPEA. Rio de Janeiro - RJ, 2001.

MF – Ministério da Fazenda. **O PAC e a Política Econômica do Novo Governo**. 2007. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes>.

MOREIRA, Cássio Silva. **O projeto de nação do governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964)**. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/35450/000784422.pdf?sequence=1>. Porto Alegre - RS, 2011.

MORETTI, Bruno & LÉLIS, Marcos T. C. **Economia clássica e novo-clássica versus Keynes e pós-keynesianos: um debate ontológico**. Revista Ensaio – FEE. v.28 n.01. Porto Alegre – RS, 2006. p.79:98.

NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. Editora Saraiva. São Paulo - SP, 2006.

NERI, Marcelo C. **Desigualdade de Renda na Década**. Revista FGV. CPS. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Desigualdade, Estabilidade e Bem-Estar Social**. Revista Ensaio Econômicos – FGV. Nº 637. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e Políticas Sociais na Década da Redução da Desigualdade.** Revista Nueva Sociedad. São Paulo – SP, 2007.

OLIVEIRA, Gesner & TUROLLA, Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas.** Revista Tempo Social (USP). vol. 15 nº 2. São Paulo – SP, 2003.

OREIRO, José L. **Economia Pós-Keynesiana: Origem, Programa de Pesquisa, Questões Resolvidas e Desenvolvimentos Futuros.** Revista Economia e Tecnologia – UFPR. Curitiba – PR, 2006.

OREIRO, José. L. & LEMOS, Breno P. & PADILHA, Rodrigo A. **O regime de metas de inflação e a governança da política monetária no Brasil: análise e proposta de mudança.** Anais do XI Encontro de Economia Política. Curitiba – PR, 2006. Disponível em <http://www.economia.ufpr.br>.

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento. **Ministério do Planejamento.** Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>.

PAULANI, Leda & BRAGA, Márcio. **A nova contabilidade social.** Editora Saraiva. 3ª Edição. São Paulo - SP, 2007.

PEREIRA, Ana E. G. SHIKIDA, Cláudio & NAKABASHI, Luciano. **Análise Introdutória dos Determinantes da Eleição de Dilma.** Revista Economia e Tecnologia (UFPR). vol. 26 ano 07. Curitiba – PR, 2011.

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil.** Editora Brasiliense. São Paulo – SP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia.** Editora Brasiliense. São Paulo – SP, 2004.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, BRASIL. **Biblioteca da Presidência.** Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acervo/biblioteca-da-presidencia>.

POCHMANN, Márcio. **Políticas do Trabalho e de Garantia de Renda no Capitalismo em Mudança.** Editora LTR. São Paulo, 1995.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalism and Social Democracy.** Cambridge University Press. New York – NY, 1985.

PSDB, Partido da Social Democracia Brasileira. **Plano de Governo 1994.** Disponível em <http://www.psd.org.br/biblioteca>.

\_\_\_\_\_. **Plano de Governo 1998.** Disponível em <http://www.psd.org.br/biblioteca>.

PT, Partido dos Trabalhadores. **Plano de Governo 2002.** Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>.



\_\_\_\_\_. **Plano de Governo 2006.** Disponível em [http://www.pt.org.br/downloads/categoria/documentos\\_historicos](http://www.pt.org.br/downloads/categoria/documentos_historicos).

RAMOS, Lauro. & REIS, José G. A. **Salário mínimo, distribuição de renda e pobreza no Brasil.** Pesquisa e Planejamento Econômico. vol. 25 n° . São Paulo – SP, 1995.

REIS, José G. A. **Salário Mínimo, Distribuição de Renda e Pobreza no Brasil.** Perspectivas da Economia Brasileira (IPEA). Rio de Janeiro – RJ, 1989.

RESENDE, André L. **Estabilização e reforma: 1964-1967. Publicado em: Marcelo de Paiva Abreu (org.). A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana, 1889-1989.** Editora Campus. Rio de Janeiro - RJ, 1990.

ROBINSON, J. **A Model of Accumulation. Publicado em Sen, A. *Growth Economics*.** Editora Penguin Books. Cambridge MA – USA, 1962.

\_\_\_\_\_. **Os Economistas - Ensaios sobre a teoria do crescimento econômico.** Editora Abril. São Paulo – SP, 1983.

RODRIGUEZ, Vicente. **O Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a Política de Descentralização.** Caderno CEDES (UNICAMP). ano XXI n° 55. Campinas – SP, 2001.

ROWTHORN, B. **Capitalism, Conflict and Inflation.** Editora Lawrence and Wishart. Londres – UK, 1980.

SABOIA, João. **Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995 – 2005: resultados de simulações.** Publicado em: *Econômica*. Rio de Janeiro: vol. 9 n° 2. Rio de Janeiro – RJ, 2007.

SALLUM JR, Brasílio. **O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo.** Revista Tempo Social (USP). n° 12. São Paulo – SP, 1999.

SHIMBO, Lúcia Z. **Os mercados da habitação social no Brasil: articulando política habitacional, setor imobiliário e construção civil.** Revista ANPUV. vol. 15. São Paulo – SP, 2012.

SCHUMPETER, J.A. **History of Economic Analysis.** Editora Oxford University Press. Nova Iorque – NY, 1954.

SILVA, Francisco C. T. da. **Do Golpe Militar à redemocratização 1964/1984. Publicado em: LINHARES, Maria Yedda. História Geral do Brasil.** Editora Campus. Rio de Janeiro - RJ, 1990

SILVA, Maria O. da Silva e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.** Revista História e Sociedade. UFMA. São Luís – MA, 2007.

SILVA, Maria C. B. **A Política Macroeconômica do Governo Lula e o Impacto da Crise de 2008 na Economia Brasileira.** Revista UFSC vol. 15 n° 1. Florianópolis – SC, 2012.

SIMIONI, Mônica. **Macroeconomia - Distribuição de renda é desenvolvimento - Meta é melhorar a distribuição funcional da renda, aumentando participação de salários no PIB.** Revista Desafios e Desenvolvimento – IPEA. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1285:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1285:reportagens-materias&Itemid=39). São Paulo, 2010.

SIMONSEN, Mário H. **A Legitimidade da Monarquia no Brasil.** Editora Globo. Porto Alegre - RS, 1964.

SOUZA, Carlos A. S. **A Vitória da Democracia.** Revista Em Debate. vol. 02 nº 11. Belo Horizonte – MG, 2010.

SOUZA, Solange de C. I. BAPTISTELLA, Juliana C. F. FERREIRA, Carlos R. & GABRIEL, Flávio B. A. **Concentração de Renda nas Macro-Regiões Brasileiras: Estudo do Período 2003 – 2006.** VII ENABER. São Paulo – SP, 2009. Disponível em: <http://aplicativos.fipe.org.br/enaber/pdf/131.pdf>.

STEDILE, João Pedro. **A Questão Agrária no Brasil – O Debate Tradicional.** Editora Expressão Popular. São Paulo - SP, 2005.

STEIN, Stanley. **The Brazilian Cotton Manufacture.** Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1957.

SZMRECSÁNYI, Tamás. **Introdução. In: Keynes.** Editora Ática. São Paulo – SP, 1978.

TAVARES, M. **Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil.** Editora Unicamp. Campinas – SP, 1985.

TERRA, Fábio H. B. & FILHO, Fernando F. **As políticas fiscal e monetária em Keynes: reflexões para a economia brasileira no período pós-Plano Real.** Apresentado no XL Encontro Nacional da ANPEC. Porto de Galinhas – PE, 2012.

TSURU, Shigeto. **Keynes versus Marx: a metodologia dos agregados,** in HOROWITZ, David (org.). **A economia moderna e o marxismo.** Editora Zahar. Rio de Janeiro – RJ, 1979.

WOOD, C.H. & CARVALHO, J.A. **A demografia da desigualdade.** IPEA. Rio de Janeiro - RJ, 1994.