

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PIMES / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

JORGE ALBINO DANTAS CORDEIRO

**O ESTADO E A SEGURIDADE SOCIAL: DIMENSIONAMENTO DOS
GASTOS SOCIAIS DA UNIÃO (1995/2006) E ANÁLISE DE INCIDÊN-
CIA, CONCENTRAÇÃO E DESIGUALDADE (2006)**

RECIFE

2010

JORGE ALBINO DANTAS CORDEIRO

**O ESTADO E A SEGURIDADE SOCIAL: DIMENSIONAMENTO DOS
GASTOS SOCIAIS DA UNIÃO (1995/2006) E ANÁLISE DE INCIDÊN-
CIA, CONCENTRAÇÃO E DESIGUALDADE (2006)**

**Tese apresentada como requisito à obtenção
do grau de Doutor em Economia. Programa de
Pós-Graduação em Economia (PIMES) da
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Economia do Setor Público.**

ORIENTADOR: PROFESSOR JOÃO POLICARPO RODRIGUES LIMA

RECIFE

2010

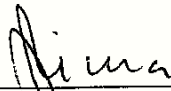
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PIMES/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE TESE DO DOUTORADO
EM ECONOMIA DE

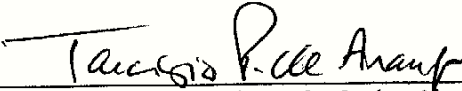
JORGE ALBINO DANTAS CORDEIRO

A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera o Candidato Jorge Albino Dantas Cordeiro **APROVADO**.

Recife, 11/03/2010.



Prof. Dr. João Polícarmo Rodrigues de Lima
Orientador



Prof. Dr. Tarcísio Patrício de Araújo
Examinador Interno



Prof. Dr. Frederico Jayme Katz
Examinador Interno



Prof. Dr. Marcos Ferreira da Costa Lima
Examinador Externo-Departº Ciência Política/UFPE



Prof. Dr. Nelson Rosas Ribeiro
Examinador Externo/UFPB

Cordeiro, Jorge Albino Dantas

O Estado e a Seguridade Social: dimensionamento dos gastos sociais da União (1995/2006) e análise de incidência, concentração e desigualdade (2006) / Jorge Albino Dantas Cordeiro. - Recife : O Autor, 2010.

249 folhas : tab. e gráfico.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2010.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Renda Distribuição (Brasil). 2. Finanças Públicas. 3. Seguridade social (Brasil). 4. Estado. I. Título.

338.1	CDU (1997)	UFPE
330	CDD (22.ed.)	CSA2010 - 071

*À minha filha Larissa,
Luz da minh'alma*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me ter consentido vir a lume em um verdadeiro lar;

À minha esposa Marcia, por seu amor, amparo e compreensão em incontáveis horas de angústias;

Aos meus pais, pelo amor e desvelo a mim votados;

Ao meu orientador, Professor Doutor João Policarpo Rodrigues Lima, pelo conhecimento, dedicação, atenção, solicitude e amizade empenhados;

Ao Estatístico Jhonatan Ferreira, do IPEA, pelo inestimável assessoramento;

Às equipes das bibliotecas do Ministério da Fazenda no Paraná, Distrito Federal e Rio de Janeiro, pelo auxílio fornecido;

À Contadora Maria Dulce de Sá, pela ajuda valiosa;

À secretária Patrícia Alves, do PIMES, por paciente e prestativa;

Aos amigos de todas as horas, Fábio, Grigório e Ivanilton;

A todos os colegas do TRE/PE e do TRE/PR, pela solidariedade;

A todas as pessoas que contribuíram à empreitada ora finda.

*Podemos esquecer as pessoas com quem
rimos; mas nunca com quem choramos...*

Kahlil Gibran

RESUMO

Intenciona-se comparar as administrações **Fernando Henrique Cardoso** (1995/2002) e **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006) sob a perspectiva do gasto social. Avaliados em cada área previamente definida como de atuação social, os montantes médios despendidos em **valores absolutos** — R\$324 bilhões no governo **Lula** contra R\$208 bilhões e R\$260 bilhões no primeiro e segundo quadriênios de seu **antecessor**, nessa ordem —, em referência ao **Produto Interno Bruto** (PIB) — 13,46% (2003/2006), ante 11,41% (1995/1998) e 12,75% (1999/2002) — e em termos **per capita** — R\$1.775,50 sobre R\$1.335,74 e R\$1.539,83, em respectivo — indicam, como se evidencia, em favor da gestão do ex-líder operário. Como meta adicional, investigam-se os **programas assistenciais de garantia de renda** — um dos símbolos do período em tela — a partir da base de dados da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD). Para o ano de **2006**, constata-se o papel representativo de semelhantes transferências monetárias nas reduções médias das **desigualdades de renda** (declinando em 1,54%) e dos índices de **indigência** (queda de 13,46%) e **pobreza** (contraída em 2,71%), bem como a excelente **seleção** dos usuários atendidos, vertida em proporções elevadas de **incidência** sobre as populações efetivamente necessitadas: em âmbito nacional, **70%** dos benefícios recaíram sobre os **27%** mais pobres, assim classificados antes da instituição dos programas; repete-se o exercício para as **cinco grandes regiões brasileiras**, com resultados gerais similares, conquanto algumas variações.

Palavras-chave: Estado; Finanças Públicas; Seguridade Social; Distribuição de Renda.

ABSTRACT

From the perspective of social spending, the purpose of this thesis is to compare the **Fernando Henrique Cardoso** (1995/2002) and **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006) administrations. Measured in each area previously defined as a social program, the total spending in **absolute** amounts — R\$324 billions (2003/2006) versus R\$208 billions (1995/1998) and R\$260 billions (1999/2002) —, with regard to the **Gross Domestic Product** (GDP) — 13.46% (2003/2006) versus 11.41% (1995/1998) and 12.75% (1999/2002) —, and in **per capita** terms — R\$1,775.50 versus R\$1,335.74 and R\$1,539.83 —, shows the supremacy of the government of the former working class leader. In addition, the **conditional cash transfer programs**, symbols of that period, are analyzed using the **National Research of Sample Domiciles database** (PNAD). For the **2006** year, it is demonstrated that cash transfers played a significant role in the average reductions of **income inequality** (reduced by 1.54%) and **indigence** (reduced by 13.46%) and **poverty** (reduced by 2.71%) figures, as well as the excellent **selection** of the recipients, including the actual destitute population: nationwide, **70%** of the benefits were distributed among the poorest **27%**, thus classified before the institution of those programs; the exercise is repeated for **Brazil's five macroregions** with similar overall results, although with some variations.

Keywords: State; Public Finance; Social Security; Income Distribution.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 3.1

Despesas primárias da União, estados e municípios: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), século XX 52

GRÁFICO 4.1

Taxa média diária de juros (SELIC), anualizada com base em 252 dias úteis: evolução em termos percentuais (a.a.) 84

GRÁFICO 4.2

Dívida total líquida do setor público: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) 84

GRÁFICO 4.3

Produto Interno Bruto (PIB): evolução em bilhões de reais de 2008 92

GRÁFICO 4.4

Carga Tributária: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) 93

GRÁFICO 4.5

Despesas Discricionárias: evolução em termos percentuais da Despesa Total Liquidada da União. Poder Executivo 93

GRÁFICO 4.6

Despesas com juros e encargos da dívida: evolução em termos percentuais da Despesa Liquidada da União (DLU) 98

GRÁFICO 5.1

Gastos Sociais da União (1995/2006): participação dos gastos em cada segmento de atuação social na despesa liquidada total 123

GRÁFICO 5.2

Transferências da União para os estados, Distrito Federal e municípios: evolução em termos das despesas orçamentárias liquidadas da União (1995/2006), área de saúde 129

GRÁFICO 5.3

Gastos Sociais da União (1995/2006): evolução percentual dos gastos em cada segmento de atuação social 132

GRÁFICO 5.4

Valores pagos dos benefícios emitidos dos programas Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Família e Cartão Alimentação: evolução em milhões de reais (2001/2006) 135

GRÁFICOS 6.1/6.2	
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Brasil	148
GRÁFICO 6.3	
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Brasil	151
GRÁFICOS 6.4/6.5	
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Norte	156
GRÁFICO 6.6	
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Norte	158
GRÁFICOS 6.7/6.8	
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Nordeste	162
GRÁFICO 6.9	
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Nordeste	164
GRÁFICOS 6.10/6.11	
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Sudeste	168
GRÁFICO 6.12	
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Sudeste	170
GRÁFICOS 6.13/6.14	
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Sul	174
GRÁFICO 6.15	
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Sul	176
GRÁFICOS 6.16/6.17	
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste	179
GRÁFICO 6.18	
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste	181

LISTA DE TABELAS

TABELA 4.1	
Resultado Fiscal do Setor Público Consolidado: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto	87
TABELA 4.2	
Composição da Dívida Líquida do Setor Público: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto	99
TABELA 4.3	
Despesa Liquidada da União, rubrica “Investimentos”: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto	100
TABELA 4.4	
Despesas Financeiras Liquidadas da União: evolução em termos percentuais da Receita Corrente Líquida da União (RCLU)	101
TABELA 5.1	
Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre receitas da Seguridade Social: evolução em milhões de reais correntes	109
TABELA 5.2	
Aplicação da receita arrecadada das contribuições COFINS, CSLL E CPMF: evolução em termos de percentuais sobre a receita total respectiva arrecadada	110
TABELA 5.3	
Salário-mínimo real: evolução percentual comparativa entre os anos Cardoso e Lula	117
TABELAS 5.4/5.5/5.6	
Gastos Sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada anual por segmento de atuação social	118
TABELA 5.7	
Gastos Sociais da União (1995/2006): crescimento percentual dos gastos em cada segmento de atuação social, por período de governo	120
TABELA 5.8	
Gastos Sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada total por segmento de atuação social e por período de governo	121
TABELAS 5.9/5.10/5.11	
Gastos Sociais da União (1995/2006): participação dos gastos em cada segmento de atuação social na despesa liquidada total, por período de governo	122

TABELA 5.12	
Benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais: evolução no quantitativo e nos valores dos benefícios emitidos pelo Regime Geral de Previdência Social	124
TABELA 5.13	
Benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais: evolução no quantitativo e nos valores dos benefícios emitidos pelo Regime Geral de Previdência Social, setor rural	125
TABELA 5.14	
Benefícios previdenciários: evolução da proporção dos gastos com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) sobre os gastos totais	126
TABELA 5.15	
Gasto Público do Governo Central em Saúde: evolução da proporção dos gastos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em países e anos selecionados	127
TABELA 5.16	
Despesas per capita empenhadas com ações e serviços públicos de saúde, com recursos próprios: evolução para as três esferas de poder (2000/2006)	128
TABELA 5.17	
Estratégia Saúde da Família: evolução da população assistida, em milhões	130
TABELA 5.18	
Gasto Público com saúde como proporção do Produto Interno Bruto (PIB): evolução para as três esferas de poder (2002/2006)	131
TABELA 5.19	
Benefícios emitidos dos programas RMV e BPC: evolução (1995/2006)	133
TABELA 5.20	
Valores pagos acumulados dos benefícios emitidos dos programas RMV e BPC: evolução (1995/2006)	133
TABELA 5.21	
Benefícios emitidos dos programas Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Família e Cartão Alimentação: evolução (2001/2006) em milhares de famílias	134
TABELA 5.22	
Benefícios emitidos da Seguridade Social para programas selecionados: dezembro de 2006	135

TABELAS 5.23/5.24/5.25

Gastos sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada por segmento de atuação social em termos do Produto Interno Bruto (PIB)	136
--	-----

TABELAS 5.26/5.27/5.28

Gastos sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada por segmento de atuação social em termos per capita	137
--	-----

TABELA 6.1

Programas assistenciais de garantia de renda: domicílios beneficiados em percentual do total de domicílios brasileiros (Brasil e Grandes Regiões)	142
---	-----

TABELA 6.2

Programa Bolsa Família: cálculo dos benefícios em setembro de 2006	144
--	-----

TABELAS 6.3/6.4

Programas assistenciais: frequência de beneficiários no Brasil e Grandes Regiões, em 2006	147
---	-----

TABELAS 6.5/6.6

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Brasil	150
---	-----

TABELAS 6.7/6.8

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Brasil	152
--	-----

TABELA 6.9

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Brasil	153
--	-----

TABELA 6.10

Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Brasil	153
---	-----

TABELA 6.11

Coeficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Brasil	154
---	-----

TABELA 6.12

Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Brasil	155
---	-----

TABELAS 6.13/6.14

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Norte	157
---	-----

TABELAS 6.15/6.16

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Norte	158
--	-----

TABELA 6.17

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Norte	159
--	-----

TABELA 6.18

Coefficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Norte	160
--	-----

TABELA 6.19

Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Norte	160
--	-----

TABELA 6.20

Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Norte	161
---	-----

TABELA 6.21

Renda domiciliar per capita média: Brasil e Grandes Regiões	162
---	-----

TABELAS 6.22/6.23

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Nordeste	163
--	-----

TABELAS 6.24/6.25

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Nordeste	165
---	-----

TABELA 6.26

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Nordeste	165
---	-----

TABELA 6.27

Coefficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Nordeste	166
---	-----

TABELA 6.28	
Coeficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Nordeste	166
TABELA 6.29	
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Nordeste	167
TABELAS 6.30/6.31	
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Sudeste	169
TABELA 6.32	
Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sudeste	170
TABELAS 6.33/6.34	
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Sudeste	171
TABELA 6.35	
Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sudeste	172
TABELA 6.36	
Coeficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sudeste	172
TABELA 6.37	
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Sudeste	173
TABELAS 6.38/6.39	
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Sul	175
TABELA 6.40	
Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sul	176
TABELAS 6.41/6.42	
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Sul	177

TABELA 6.43	
Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sul	177
TABELA 6.44	
Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sul	178
TABELA 6.45	
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Sul	178
TABELAS 6.46/6.47	
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste	180
TABELA 6.48	
Coefficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Centro-Oeste	181
TABELAS 6.49/6.50	
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste	182
TABELA 6.51	
Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Centro-Oeste	182
TABELA 6.52	
Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Centro-Oeste	183
TABELA 6.53	
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Centro-Oeste	183
TABELA 6.54	
Fração acumulada dos benefícios monetários apropriada pela população indigente/pobre, no cenário conservador: Brasil e Grandes Regiões	184
TABELA 6.55	
Percentuais de indivíduos indigentes/pobres e valores do coeficiente de Gini, nas conjunturas pré e pós-concessão dos benefícios monetários de garantia de renda, no cenário conservador: Brasil e Grandes Regiões	185

TABELA 7.1	
Políticas Sociais por área de atuação: crescimento percentual entre 1995/2006	186
TABELA 7.2	
Gastos sociais por ano, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e per capita: valores médios por mandato presidencial (1995/2006)	187
TABELA 7.3	
Gastos sociais e gastos financeiros (juros, encargos e amortização da dívida): evolução em valores absolutos/relativos	188
TABELA 7.4	
Grupos e “subgrupos” de despesas selecionados: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), entre 1995 e 2006	189
TABELA 7.5	
Incidência dos benefícios assistenciais: centésimos populacionais, Brasil e Grandes Regiões	191
TABELA 7.6	
Incidência dos benefícios assistenciais: percentual médio de benefícios acumulados entre centésimos, Brasil e Grandes Regiões	192
TABELA 7.7	
Queda percentual da desigualdade em termos de coeficientes de Gini: Brasil e Grandes Regiões	192
TABELA 7.8	
Queda percentual da indigência e da pobreza: Brasil e Grandes Regiões	193

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	18
II. OBJETIVOS	20
III. ESTRUTURA	21
1. CONCEPÇÕES DE ESTADO: EVOLUÇÃO RECENTE	22
O NEOLIBERALISMO	25
A TERCEIRA VIA	28
A HETERODOXIA CHINESA	32
A CRISE DO CAPITALISMO	35
2. O ESTADO NO BRASIL: 1930/2006	41
1930/1964	41
1964/1990	43
1990/2006	45
3. FINANÇAS PÚBLICAS	52
ATRIBUIÇÕES DO ESTADO	54
EXPECTATIVAS <i>RACIONAIS</i>	60
POLÍTICA ECONÔMICA X POLÍTICA FISCAL: VISÃO DOMINANTE	66
VISÃO DOMINANTE: UMA CRÍTICA	75
4. POLÍTICA FISCAL: REFLEXÕES SOBRE A CENA RECENTE BRASILEIRA	80
OS ANOS FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995/2002)	82
OS ANOS LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003/2006): PRIMEIRO MANDATO	95
5. SEGURIDADE SOCIAL E GASTOS SOCIAIS: TRAJETÓRIA RECENTE E MENSURAÇÃO	103
MENSURAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS DA ESFERA FEDERAL: 1995/2006	118

6. BENEFÍCIOS MONETÁRIOS ASSISTENCIAIS	140
BPC, BOLSA FAMÍLIA E PETI	142
INCIDÊNCIA, CONCENTRAÇÃO E EFEITOS SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA: PNAD/ 2006	146
<i>BRASIL</i>	148
<i>REGIÃO NORTE</i>	156
<i>REGIÃO NORDESTE</i>	162
<i>REGIÃO SUDESTE</i>	168
<i>REGIÃO SUL</i>	174
<i>REGIÃO CENTRO-OESTE</i>	179
RESUMO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS	184
7. EPÍLOGO	186
REFERÊNCIAS	200
ANEXOS	
ANEXO A — SÉRIES HISTÓRICAS (CAPÍTULO 4)	222
ANEXO B — PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS (CAPÍTULO 5)	228
ANEXO C — PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS (CAPÍTULO 6)	243

I. INTRODUÇÃO

A **Grande Depressão** vivida pelo sistema capitalista na década de trinta e a irrupção da **II Guerra Mundial** testemunharam e ensejaram tendência quase universal, qual seja, a ascensão do papel desempenhado pelo Estado na vida pública. Contravindo a ortodoxia **liberal** e assumindo funções **reguladoras, intervencionistas** e de **bem-estar**, o ente estatal fez-se decisivo na organização das sociedades contemporâneas. Reinante o espírito de solidariedade, no rastro da comoção do desenrolar e fim do conflito bélico, gestou-se o dito **Estado de Bem-Estar Social**, efetivado na busca do **pleno emprego** e em **maiores gastos públicos de marca social**, aquiescendo três décadas de grande prosperidade sócio-econômica no mundo desenvolvido, difundidas como “**Era de Ouro**” do capitalismo.

Nos anos setenta, contudo, a inédita combinação entre inflação permanente e retração econômica (ao que se convencionou denominar “estagflação”) fez possível o gradual rompimento do contrato social tácito que se concertara entre mercados, trabalhadores e Estado. A contra-ofensiva **neoliberal** atribuída à generosidade do **Estado de Bem-Estar** a queda das taxas de lucro, posto a indesejada interveniência pública no cenário econômico presumivelmente distorcesse a harmonia *inata* aos mercados, assim faltos da liberdade que lhes seria imprescindível ao bom funcionamento. À severa contenção orçamentária — e, sobretudo, à repressão aos **gastos sociais** — reunia-se o freio contumaz à espiral crescente dos preços, ungido a alvo primeiro das políticas econômicas.

Nesse prosclínio, em recinto doméstico, dá-se a superação do paradigma da tardia industrialização brasileira, o modelo **substitutivo de importações** — fundado na promoção do desenvolvimento sob o firme patrocínio do Estado, em conformidade à ordem prevalente do **Pós-Guerra** —, em favor dos preceitos liberalizantes do designado **Consenso de Washington**, rol de prescrições impositivas de cunho **neoliberal** aos países da periferia capitalista. Privatização, desregulamentação, combate ao déficit público e abertura comercial/financeira faziam-se imperativos à nova disposição dos mercados globais integrados — **financeiros**, notadamente —, com dinâmica própria, autônoma, apartados das interferências do Estado regulador. Tais constrangimentos submetem as diretrizes **fiscais** aos requisitos das políticas **monetárias**, estas, calcadas na manutenção de taxas de juros sobrelevadas e, posterior e cumulativamente, no sistema de **metas de inflação**. Os gastos públicos — gênero do qual são espécie os **dispendios sociais** — atrelam-se ao dogma da **sustentabilidade da dívida pública**, fator preferencial a balizar as tomadas de investimento do volátil e superdimensionado **capital**

especulativo internacional. Às **políticas sociais** — mirando torná-las mínimas e em oposição ao **universalismo** típico do **Estado de Bem-Estar** — requer-se a **concentração (focalização)** exclusiva nas camadas mais necessitadas.

Em presença disso, imagina-se pertinente investigar a realização do **orçamento público federal**, precisamente sob a vertente **social**, durante os três últimos quadriênios — a partir da estabilização ocasionada pelo **Plano Real** —, compreendendo, portanto, os dois governos de **Fernando Henrique Cardoso** (1995/2002) e o mandato inicial de **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006). Ademais, a emergência dos **programas assistenciais de transferência de renda (Bolsa-Família e outros)** — incrementados em especial no intervalo 2003/2006 — propicia a análise de como recaem os benefícios sobre a população atendida — entenda-se, sondar-lhes a **focalização** e, embora paradoxal, o caminhar à **universalização** (plena ou restrita). Como se depreende, em linhas gerais, pretende-se delinear a contenda entre despesas financeiras e não-financeiras — quanto a estas, em particular, as de semblante **social** — no curso da recente gestão econômica, atestando-se o quão influenciada fora pelos princípios **neoliberais** hegemônicos e seus mandamentos de recuo drástico da participação do Estado na cena social e econômica, manifestos na sobriedade das **políticas fiscais**; não menos importante, quer-se elucidar as prioridades da política econômica de cada governo quanto ao atendimento da pungente (e histórica) dívida social do país.

II. OBJETIVOS

Geral

- Analisar o perfil da execução do **orçamento público**, possibilitando identificar quais atores têm as demandas atendidas no palco das finanças públicas.

Específicos

- Quantificar os **gastos públicos federais de selo social** no intervalo 1995/2006 — no decorrer das duas administrações **Fernando Henrique Cardoso** (1995/1998 e 1999/2002) e do mandato inaugural de **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006) —, sob o conceito de despesa liquidada, em cada segmento qualificado como de caráter social;
- Confrontar as efetivas ações dos governos em comento, verificando-lhes as analogias e dissimilaridades sob o facho da política **fiscal** — precisamente, dos **dispêndios sociais**; para tal, e em acordo ao acima discorrido, cogita-se estimar — em termos monetários deflacionados e relativamente a dois grandes agregados (**população** e **Produto Interno Bruto**) — o volume de recursos alocados em setores tipificados como de orbe social;
- Inferir sobre a trajetória de **variáveis macroeconômicas** ora no cerne do debate — a exemplo da dívida pública e da taxa de juros —, e a associada influência sobre as **políticas sociais**;
- Examinar a **incidência** e a **concentração** das **transferências monetárias de natureza não-contributiva**; dito de outro modo, precisar como o **primeiro** e o **último** centavos de tais rendimentos são **apropriados por diferentes estratos populacionais**, ordenados pelo critério da renda domiciliar per capita;
- Perscrutar o impacto distributivo de tais **benefícios assistenciais**, no que respeita ao declínio dos percentuais de **indigência** e **pobreza** e aos reflexos sobre a medida usual de **desigualdade de distribuição de rendimentos**, o índice de **Gini**.

III. ESTRUTURA

O capítulo 1 narra a evolução das concepções sobre a participação do ente estatal na vida sócio-econômica, desde o germinar do **Estado de Bem-Estar Social**, nos anos trinta, até a nova e percuciente crise a perpassar o sistema capitalista, precipuamente os gigantescos mercados financeiros mundiais. O capítulo **seguinte** cuida de ótica similar, atento ao caso brasileiro, ressaltando a subversão do arquétipo de desenvolvimento econômico, do **Nacional-Desenvolvimentismo** — baseado em essência no Estado e em suas instituições, como indutores da atividade econômica — para o modelo **neoliberal** de mercado, notoriamente a partir do breve governo **Collor de Mello**. No campo teórico das finanças públicas (capítulo 3), detém-se sobre a face filosófico-acadêmica da ampla crença na supremacia dos mercados (em detrimento do Estado) em alocar eficientemente os recursos disponíveis, por intermédio de agentes *perfeitamente sintonizados* às vicissitudes próprias aos mercados livres, uma vez supostamente investidos em suas **expectativas racionais**. O espectro de tais postulados dominantes se projeta incisivamente sobre as **políticas fiscais** brasileiras recentes (capítulo 4), subordinando o governo de **Fernando Henrique Cardoso** — catedrático, no passado vinculado às hostes progressistas — e o de seu sucessor, **Luiz Inácio Lula da Silva**, liderança-mor do **Partido dos Trabalhadores** (PT), entidade historicamente identificada à pauta social. Todavia, em parte lhe preservando a vocação — e no rastro dos avanços permitidos pela Constituição Federal de 1988, sobretudo na esfera da **Seguridade Social** — o primeiro governo brasileiro comandado por um líder egresso dos movimentos operários se patenteou mais afeito às causas sociais que a administração que o antecederia, via maiores **gastos de marca social**, mensurados no capítulo 5. Nessa direção, malgrado rebentos ainda da era **Cardoso**, o governo **Lula** ergueu os **programas assistenciais de garantia de renda** ao cimo de suas ações na área social — mormente o **Programa Bolsa Família** — crescendo-lhes de modo substantivo o alcance sobre as populações carentes, com desdobramentos sobre a **desigualdade de distribuição de renda**, a **indigência** e a **pobreza**; o capítulo 6 aborda tais enfoques, com arrimo na **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD), para o ano de 2006. O **epílogo**, como de ordinário, resume as conclusões de realce. Ao término, os anexos **B** e **C** dispõem sobre o processo **metodológico** empregado nos capítulos **quinto** e **sexto**.

1. CONCEPÇÕES DE ESTADO: EVOLUÇÃO RECENTE

Os anos vinte e trinta do século XX representam o outono do período de apogeu do **liberalismo** dos oitocentos (século XIX)¹. Polanyi (1980) identifica no intervalo das duas guerras mundiais os vestígios da decomposição das escoras da ordem então primaz. Segundo o autor, o progresso econômico que imperara naqueles anos não resultaria, como advogava a ideologia **liberal**, da “mão invisível”² do jogo dos interesses individuais — fundado no **mercado auto-regulável** e no **Estado liberal não-intervencionista**; ao revés, proviria de um pacto político internacional (vale dizer, do pretenso equilíbrio de poder entre as potências europeias) e de um sistema financeiro integrado e coordenado, garantindo a vigência do **padrão-ouro**. Rompido o conagraamento de forças com o estrondar da **I Guerra Mundial**³, instaurou-se o enfraquecimento da independência dos mercados, “temporariamente contidos e re-disciplinados pela pressão social e pela vontade política dos Estados” (FIORI, 1999, p. 5), cujo ápice se deu com a **crise de 1929/1933**, a partir da acentuada desvalorização das ações cotadas na bolsa de valores de Nova Iorque.

Ao abalo de **1929/1933** seguiu-se a **Grande Depressão**, extensiva à década imediata, esta, assinalada com a conflagração da **II Guerra Mundial**. Economias industrializadas enfrentaram hiperinflações; grassaram a fome e o desemprego em massa; recuaram drasticamente o produto e a renda⁴. As políticas recessivas continham o crédito e os **gastos públicos**, ampliando o obscuro horizonte. Urgia diretriz alternativa, capaz de reemergir a economia

¹ No século XIX, seguidas revoluções políticas — com gênese nas **Revoluções Americana e Francesa** do século XVIII — redundaram em intervenções profundas nos planos estrutural e supra-estrutural (SINGER, 1998). Espalharam-se os valores do “laissez-faire” (deixai fazer), transcritos nas **liberdades individuais** e **mercados soberanos**, estes, impulsionados além-fronteiras regionais, nacionais e mesmo continentais, fruto do voraz aperfeiçoamento logístico e tecnológico surgido com a dita **II Revolução Industrial**. Para os liberais, o mecanismo de mercado encampa a maioria das funções guardadas ao Estado em outros modelos, mediante a presumível (e discutível) auto-regulação da sociedade, assim posta independente do ente estatal. Fecha-se a correspondência entre a ascensão do capital industrial, altaneiro, e a ideologia que o suporta

² Em **A Riqueza das Nações** (1776) — sob parecer peculiar da natureza humana (MATTOS, 2007) —, Adam Smith defende que os agentes econômicos, em busca da satisfação de seus interesses, espontaneamente organizariam a economia de forma eficiente. Por extensão, para **Smith**, tal particular empenho, cujo imo seria o **lucro**, conduziria a um resultado (não-intencional) socialmente mais benéfico. Esse “óbvio e simples sistema de liberdade natural” (SMITH, 1776), conotado pela metáfora da “mão invisível”, transformaria, por decorrência, idiosincrasias no ganho maior da comunidade. Semelhante formulação constitui-se núcleo da **economia clássica liberal**, e expressão maior do “laissez-faire”. Conforme Stepan (1980, p. 32), oblitera-se aqui a “distinção normativa e empírica entre “o interesse coletivo no bem comum” e a “soma dos interesses individuais.”

³ Conflito decorrente da nominada **corrida imperialista**, apanágio do período em tela.

⁴ Entre 1929 e 1932, nos Estados Unidos, a maior potência capitalista, o desemprego alcançou doze milhões de pessoas, com quase um quarto da população sem meios de subsistência; oitenta e cinco mil empresas faliram; a renda agrícola reduziu-se a menos da metade; o produto industrial diminuiu em quase 50%; cinco mil bancos suspenderam as operações; os valores das ações na bolsa de valores de Nova Iorque caíram de 87 bilhões de dólares para 19 bilhões de dólares (HUNT, 2005).

mundial e resgatar a confiança no sistema econômico preeminente, o **capitalismo**, acuado entre o desalento e as vicejantes idéias **socialistas**⁵.

Posta a debilitação das poupanças privadas e dos salários reais, impunha-se ao Estado intervir ativa e soberanamente na vida econômica, valendo-se de instrumentos fiscais e monetários — elevando gastos, atenuando a carga tributária, incitando o crédito, minorando os juros.

[...] pela primeira vez na história do capitalismo, a economia foi resgatada da crise não pela reação espontânea dos mercados, mas por uma ação deliberada do Estado. Esta mudança marca a entrada do capitalismo em uma nova etapa [...] o capitalismo dirigido (SINGER, 1998, p. 156).

Tomavam-se, desse modo, políticas **anticíclicas**, encarnadas na atuação peremptória e expansionista do Estado como contrapeso às oscilações negativas na produção capitalista, em cenário semelhante ao da depressão de **1929/1933**, de violenta retração no emprego e no produto⁶.

Introduzia-se nova forma de interação entre Estado e mercado: de entes passivos, contemplativos, subscritores dos desejos do “laissez-faire”, os governos revestir-se-iam da faculdade de orientar os mercados, já não mais auto-regulados, senão convencidos ao aproveitamento total dos recursos (especificamente da mão-de-obra, corroborando o compromisso com o **pleno emprego**).

[...] o desafio principal dos economistas é refazer a separação entre Agenda do governo e Não-Agenda; e o desafio solidário da política é divisar formas de governo democrático capazes de realizar a Agenda. [...] A mais nobre Agenda do Estado se não relaciona àquelas atividades que os indivíduos já operam, mas àquelas funções que extrapolam a órbita individual, àquelas decisões que não são encabeçadas por ninguém se o Estado não as assume (KEYNES, 1926, tradução nossa)⁷.

⁵ No rastro da **Revolução de Outubro** soviética, em 1917.

⁶ A ascensão dos **social-democratas** ao governo da Suécia (1932), e de **Roosevelt** (EUA) e **Hitler** (Alemanha), em 1933, simbolizou tal reviravolta, concretizada em estratégias heterodoxas ao *consenso* vigente: expansão do crédito e das despesas do governo, desvalorização da moeda em relação ao ouro, intervencionismo estatal; conjugavam-se (heterogeneamente) a experiência **nazi-fascista** alemã — com a ratificação da indústria nacional, sobremaneira a bélica, comandada pelo Estado — e as políticas sociais dos **social-democratas** suecos e do “**New Deal**” norte-americano, incitando a demanda agregada, instituindo direitos sociais (previdenciários, inclusive), redistribuindo renda, alçando sindicatos a compartilhar o poder de Estado junto ao grande capital.

⁷ Tal reforma da ordem **liberal**, posteriormente denominada **Estado de Bem-Estar Social** (“**Welfare State**” ou “**État-Providence**”), teve na obra de **John Maynard Keynes**, a **Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro**, um de seus pilares ideológicos. Reinterpretando a doutrina econômica preponderante, associa os níveis de emprego e renda a variações na **demanda agregada**, dissentindo da teoria **neoclássica**, que os atribuía à livre concorrência no mercado de fatores (capital, trabalho, tecnologia). Como decorrência da primitiva interpretação **keynesiana**, ante a impetuosa prostração da atividade e do emprego, sugeria-se revigorar a **demanda efetiva**.

Sob os auspícios do **Estado de Bem-Estar Social** e das políticas econômicas de fundo **keynesiano**, o intervalo entre o apagar da **II Guerra Mundial** e a crise internacional do petróleo (1973) se conheceu como “**Era de Ouro**” do capitalismo, por exacerbados o desenvolvimento econômico e o aumento no emprego, produtividade e salários reais. Para Singer (1998, p. 160), “um dos logros mais extraordinários foi uma quase estabilidade estrutural, tendo as recessões sido bastante débeis e curtas.”

Entretanto, o panorama seria diverso nos anos setenta. O soerguimento das economias européia e japonesa esmaecera a vantagem tecnológica da superpotência norte-americana, cujo balanço de pagamentos se convertera em deficitário. As economias de escala clamavam à internacionalização dos mercados. O equilíbrio externo implicaria recalque na absorção interna, leia-se, contenção à alta dos salários reais. Não obstante, o poder adquirido de persuasão e sublevação da classe operária traduzia-se, para os capitalistas, em acréscimo do custo de reprodução da força de trabalho, de instantâneo transmitido aos preços. À espiral preços-salários se concertava o aumento substancial do preço do petróleo, encorajado pelo cartel internacional dos países produtores e exportadores de petróleo (**OPEP**). A inflação exibia-se persistente e em ascensão nos países do centro capitalista, fato inédito em tempos de paz.

Os postulados **keynesianos**, de pronto aplicados, recomendavam tolher a **demandada agregada**. No transcorrer daquela década, um fenômeno novo na economia de mercado: a nomeada “estagflação” unia estagnação econômica e inflação obstinada. Atendo-se ao lado da oferta, “o estado de espírito das elites internacionais do mundo capitalista sofreu uma transformação [...] uma restrição maior apareceu: a queda do lucro” (LIPIETZ, 1996, p. 92). De fato, a aura de solidariedade que possibilitara o **Estado-Providência** e uma conseqüente distribuição mais equitativa da riqueza não mais convinha ao grande capital. O ambiente divulgava-se receptivo à propagação dos ideários **neoliberais**.

O NEOLIBERALISMO

[...] foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é o Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque [...] contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 1995, p. 9).

Por defrontar a teoria **keynesiana** — sobranceira no **Pós-Guerra** —, e dada a inépcia do **liberalismo** durante a **Grande Depressão**, confinou-se o ortodoxo e (naquela conjuntura de prosperidade) peculiar modelo aos círculos conservadores acadêmicos, empresariais e jornalísticos. Recrudesce, na viva perspectiva de uso de seus preceitos, na desestabilização dos anos setenta, almejando reanimar a economia de mercado, imersa em semelhante apatia.

Às elites não agradava a influência do operariado sobre os governos nacionais. Como intenção oculta (e primária) da nova ortodoxia, a recuperação dos lucros se fazia premente. Para os neoliberais, a proeminente condição a que fora alçada a classe trabalhadora pelo **Estado de Bem-Estar** depreciara a base de acumulação capitalista: reivindicando majorar os salários e a participação na produtividade, pressionado os governos por crescentes gastos sociais, o engajamento popular desafiara o grande capital; para este, apreciável seria atenuar a sólida pauta social vigente. Fitava-se a marcha das classes trabalhadoras e, pontualmente, a organização sindical.

As políticas de **pleno emprego** transfigurariam a *salutar* concorrência no mercado de trabalho; ao contrário, para **Friedman**, o expoente monetarista, existiria uma inevitável **taxa natural de desemprego**, expressão do gênero voluntário da ociosidade. O fenômeno da globalização, derivado do novo (e do antigo) **liberalismo**, permitiu a exportação das linhas de produção, ávidas por regiões de baixo custo de mão-de-obra, sindicatos frágeis e legislação trabalhista flexível.

Ao eleger o embate contra o aumento dos preços estratégia prioritária, o receituário **neoliberal** fundava-se no diagnóstico da lassidão **fiscal** e **monetária** em que incorreram os governos regidos por práticas **keynesianas**. Em decorrência, propunha políticas econômicas de contração, potencialmente recessivas: no aspecto fiscal, gastos orçamentários sóbrios — tendo os **gastos sociais** como alvo-chave de tais moderações; sob o enfoque monetário, repressão ao crédito e incremento das taxas de juros. O debelar da inflação tornara-se um propósito em si mesmo.

Como é reto ajuizar, um dos focos da contra-revolução **neoliberal** é **mitigar a intervenção do Estado na economia**. O **Estado de Bem-Estar Social**, por ativo, distorcera a articulação *natural* dos mercados. Na melhor evocação **smithiana**, censurou-se o Estado como nicho de privilégios, impossibilitando a alocação ótima dos recursos.

O neoliberalismo pretende reprivatizar o Estado para reduzi-lo ao império do direito natural, que torna possível que a oferta e a demanda sejam os princípios normativos de um mercado livre no sentido de um Estado natural. Estas seriam as únicas “leis”. Mas [...] é indispensável um elemento: o autoritarismo em suas múltiplas manifestações, que abrangem [...] o cancelamento dos direitos sociais e das garantias individuais conquistadas nos regimes democráticos (VILLAREAL, 1984, p.15, grifos no original).

Aqui, convivem em cabal equilíbrio o Estado senhor de si — policiando suas mobilizações sociais, reprimindo controle de preços — e o Estado débil, constrito a mera audiência do espetáculo lúdico das inconstâncias do mercado: este, protagonista; aquele, seu refém. Em análise última, acessório, cúmplice e subserviente, eis o Estado **neoliberal**.

A **privatização** do Estado é decurso direto da função que a ele reserva a ortodoxia **liberal**. O Estado menor é ansiado, e sua “longa manus” mais aparente, as empresas estatais, passível de se transferir ao controle privado. Reforçar-se-iam a liberdade e o dinamismo *genuínos* dos mercados, em detrimento dos aparatos burocráticos, considerados ineficientes. As **reformas institucionais** são outro de seus imperativos. Os sistemas de previdência social e seus presumíveis déficits gradativos são fulcro dos ataques ao **Estado de Bem-Estar Social**. O abrigo conseqüente do monumental volume de recursos ali gerido seriam os mercados de seguros. Não é outro o motivo de que, “as instituições dominantes não [sejam] mais os bancos, e sim os mercados financeiros e as organizações financeiras que neles atuam [...] ao lado dos quais até os maiores bancos parecem anões” (CHESNAIS, 1996, p. 258).

O governo britânico de **Margaret Thatcher** inaugura, em 1979, o regime **neoliberal** em uma economia avançada; consolidou-se o conservadorismo anglo-saxão com a vitória de **Ronald Reagan** nas eleições norte-americanas (1980). Desde então, irradiaram-se os ideais ortodoxos, subjugando, inclusive e paradoxalmente, quadros de convicção ideológica adversa, como os “euro-socialistas”⁸ e, em momento posterior, expurgando do poder a então estável **social-democracia** sueca. O crepúsculo do “**socialismo real**” incorporou os países do **leste da Europa**, outrora satélites do regime soviético, ao elenco já numeroso de adeptos do

⁸ No amanhecer da década de oitenta, “chegavam ao poder [...] governos de esquerda, chamados de euro-socialistas: Mitterrand, na França; González, na Espanha; Soares, em Portugal; Craxi, na Itália; Papandreu, na Grécia. Todos se apresentavam como uma alternativa progressista [...] mas o projeto fracassou” (ANDERSON, 1995, p.13).

liberalismo renovado. A **América Latina**, entre as décadas de oitenta e noventa, fez-se outro molde de tais experimentações, malgrado o pioneirismo chileno⁹, no limiar dos anos setenta.

O firme cingir do processo inflacionário conjuga-se à recuperação dos lucros privados como êxitos notáveis do novo receituário **liberal**. A despeito disso, incapaz de reavivar o crescimento econômico, desviou-se o **neoliberalismo** do fim histórico perseguido (ANDERSON, 1995). À desregulamentação financeira — prerrogativa mais visível do fenômeno da globalização e um dos pilares mais caros ao paradigma **neoliberal** — devem-se majoritariamente as modestas taxas de crescimento desde a afirmação da nova hegemonia: o livre circuito transcontinental de portentosos capitais se atrela a transações puramente monetárias, em detrimento da inversão produtiva. No entanto, socialmente,

[...] conseguiu muitos de seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, [...] alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas (ANDERSON, 1995, p. 23).

⁹ O governo ditatorial do general chileno **Augusto Pinochet** — instaurado em 1973, mediante golpe de Estado — se constituiu na “primeira experiência neoliberal sistemática [...] da história contemporânea” (ANDERSON, 1995, p. 19).

A TERCEIRA VIA

A incapacidade dos governos conservadores britânicos¹⁰ em instar o crescimento econômico e a “passividade e envelhecimento da social-democracia” (Chauí, 1999) consentiram a ida ao poder do **Novo Trabalhismo**, assim chamado porquanto vislumbresse reformular o arcabouço ideológico (e progressista) do Partido Trabalhista inglês. O primeiro-ministro recém-eleito, **Tony Blair**, comprometia-se a reformar o **Estado de Bem-Estar Social**, apertar os **gastos públicos**, moderar a carga tributária e orientar o governo em favor do livre-mercado, almejando acrescer a produtividade laboral e a competitividade nos mercados (HOGE, 1997). Por outro lado, cogitava papel mais ativo para o Estado — em contraste à era **neoliberal** pregressa —, porém **severamente disciplinado** quanto à regulação e à **política fiscal**¹¹, cobiçando harmonizar suas ações às livres forças de mercado. A estratégia excogitaria o “renascimento das políticas progressistas” (BLAIR, 1998, apud COHEN, 1998, tradução nossa), assentada na retórica da cognominada **Terceira Via**.

O termo remetia a um programa suposto entre o **neoliberalismo econômico** e o **Estado de Bem-Estar Social**; pretendia-se reformista em relação a este, avocando a si revolucionar a tradição européia **social-democrata**, acedendo-a às novas demandas da sociedade impostas pela globalização; subjaz a idéia de que a atuação do ente estatal — desde que circumscrita — forneceria o balanço necessário aos efeitos mais perversos da (amiúde) *bem-vinda* ação do livre-mercado. A **Terceira Via** (ou **Governança Progressiva**) colecionava chefes de Estado auto-proclamados, na aquarela ideológica, como “centro radical” ou “novo centro”¹², compreendendo, entre outros, o presidente norte-americano **Bill Clinton** e o chanceler alemão **Gerhard Schroeder**, forcejados em fazer triunfar:

¹⁰ Ao governo **Thatcher** (1979-1990) sucedeu a gestão do também **neoliberal John Major** (1990-1997).

¹¹ Para **Blair**, imperativo seria relegar “as idéias **ultrapassadas** de mais gastos e regulação”, para “conciliar uma sociedade humana e decente com a economia aberta, competitiva e bem-sucedida” (HOGE, 1997, tradução e grifo nossos).

¹² “Uma política de Terceira Via é uma política de centro, mas idealmente ela se apresenta não como uma forma de compromisso entre dois extremos, mas como uma superação simultânea de um e de outro, e, portanto, como uma **simultânea supressão e aceitação deles** [...] tende a ir além dos dois opostos e a englobá-los numa **síntese** superior, e **anulando-os**, portanto, enquanto tais; [...] faz deles duas partes de um todo, de uma totalidade dialética” (BOBBIO, 1995, p.56, grifos nossos). A partir dessa descrição, compreende-se a qualificação de “perturbadoramente vago” (THE ECONOMIST, 1998, tradução nossa) atribuída a tal ideário ideológico/político/programático.

[...] a evidência sobre a ideologia, a experimentação sobre o conformismo, mantendo sintonia com uma época sob constante mutação [...] os governos devem encarar tais avatares adotando novas abordagens, para além das opiniões arcaicas da direita e da esquerda sobre o papel do Estado¹³ [...] (CLINTON, 2003, p. 2, tradução nossa). [Necessário seria, logo] [...] encaixar nossas políticas em um novo modelo econômico [...] onde os governos possam suportar as empresas, mas jamais substituí-las. A função essencial dos mercados deve ser complementada e melhorada pela ação política, e não por ela impedida. Apoiamos uma economia de mercado, e não uma sociedade de mercado (BLAIR; SCHROEDER, 1998, p.2, tradução nossa).

Diz o sociólogo inglês **Anthony Giddens**, um dos próceres teóricos do **Novo Trabalhismo** inglês,

[...] a Terceira Via representa um movimento de modernização do centro. Embora aceite o valor socialista básico da justiça social, [...] rejeita a política de classe [e da igualdade econômica]¹⁴ [...]; [personifica] uma nova economia mista. [...] [advoga] equilíbrio entre regulamentação e desregulamentação [...] [cabendo-lhe] preservar a competição econômica [...] quando ameaçada pelo monopólio, [...] [bem como] controlar os monopólios naturais, criar e sustentar as bases institucionais dos mercados [por dependentes de grande acumulação de capital, que não pode ser feita diretamente pelo mercado]¹⁵ [e] [proteger as condições físicas e contratuais dos empregados]¹⁶; uma reforma radical, não para reduzi-lo [o Estado de Bem-Estar], mas para fazer com que responda às circunstâncias nas quais vivemos [...] as instituições de bem estar social são muitas vezes alienantes [...] (GIDDENS, 1999, apud ANTUNES, 1999, p. 30).

Ao deslocar o olhar das políticas econômicas dirigidas pelo **ente estatal** — típicas do **Estado-Providência**, com ênfase na **demanda agregada** — para a crença na maior aptidão da **iniciativa individual e privada** para a criação da riqueza — privilegiando o lado da **oferta** —, o **Novo Trabalhismo** compromete-se com uma interpretação sobejamente liberal de teses caras à **social-democracia** europeia do **Pós-Guerra**, aproximando-se no matiz ideológico/programático dos postulados **neoliberais**.

¹³ Diversamente, no dizer de Bobbio (1995, p. 50-1), “tem sido repetidamente afirmado [...] que a distinção entre direita e esquerda [...] não tem mais nenhuma razão de ser utilizada [...] [no entanto] Pode-se tranquilamente objetar [...] [que] esquerda e direita indicam programas contrapostos com relação a diversos problemas [...] contrastes não só de idéias, mas também de interesses e de valorações a respeito da direção a ser seguida pela sociedade, contrastes [...] que não vejo como possam simplesmente desaparecer.”

¹⁴ GIDDENS (1999) apud CHAUI (1999).

¹⁵ GIDDENS, op. cit..

¹⁶ GIDDENS op. cit.. De fato, os **novos trabalhistas** sugeriam uma (improvável) mistura de menor rigidez das leis trabalhistas com a segurança no emprego (BBC BRASIL, 2000).

[...] a habilidade dos governos nacionais em ajustar a economia para assegurar crescimento e empregos tem sido avaliada com exagero [...] os pontos fracos dos mercados foram exaltados, e suas virtudes subestimadas (BLAIR; SCHROEDER, 1998, p. 3, tradução nossa).

Sob pretexto de afrontar “certa irresponsabilidade fiscal” (CRAMME, 2008, apud CHAOUAD, 2008, tradução nossa) dos governos nacionais sob norte **keynesiano**, imperativo seria reformar a textura do Estado para “evitar uma estrutura pesada e burocrática, que provavelmente não proverá bons serviços e não será funcional à prosperidade econômica” (GIDDENS, 2000, apud ROPER, 2003, tradução nossa). Não menos iminente, corrigir-se-iam os *excessos* do **Estado de Bem-Estar Social**, cujas generosas dotações sociais insinuariam “a acomodação e a mediocridade” individuais, dada a negligência do sistema em “recompensar esforço e responsabilidade”, uma vez seja “a promoção da justiça social por vezes confundida com a igualdade de rendimentos” (THE BERLIN COMMUNIQUE, 2000, tradução nossa). Redirecionar-se-ia a diligência social do Estado, porque “em uma Sociedade de Bem-Estar [deve-se] investir em capital humano e não pagar diretamente os benefícios” (GIDDENS, 1999, apud CHAUI, 1999). Como decorrência, o **Novo Trabalhismo** justapôs-se ao núcleo das políticas sociais **distributivas** — subjacentes ao contrato social entre o operariado e a burguesia industrial das décadas de meados do século XX —, com medidas compatíveis com o fenômeno (pérvido, em geral) dos mercados mundiais integrados. De tal modo, desobrigava-se o Estado de prestações/direitos básicos, executando-os porém indiretamente, via parcerias com o setor privado.

Embotando ideologias, relegando a existência de classes, fomentando o poder de mercado, plasmando os serviços públicos à feição das organizações privadas, minando as ações de cunho social do Estado, minando a legislação trabalhista¹⁷, a **Terceira Via** verte-se antes em mera condescendência ao sistema prevalecente, e menos em tentativa resoluta de transformá-lo, fazê-lo menos iníquo; afeta-se, por decurso, da retórica **neoliberal** — fracassada em seu projeto na Europa e periferia —, ora travestida de caráter renovado e progressista; abstrai-se da crítica à raiz das doenças sociais — a assimetria aderente ao capitalismo, traço de um sistema que olha primariamente o lucro — em favor do discurso de ocasião, anuindo aos ditames da nova configuração geoeconômica dos mercados mundiais integrados; despe-se da

¹⁷ O relaxamento do tecido social/jurídico sobre o **trabalho** — herança inexorável da fase **neoliberal** — se avulta no receituário da **Terceira Via** (HOANG-NGOC; TINEL, 2003): “mercados de bens, capital e trabalho devem ser flexíveis: se não deve aliar intransigência em parte do sistema econômico com abertura e dinamismo no resto dele. (...) crescimento e maior geração de empregos requerem economias ajustáveis” (THE BERLIN COMMUNIQUE, 2008, tradução nossa).

herança **social-democrata** clássica, **reformista**, **trabalhista**, desvanecendo-a em proveito da apologia pragmática e conformista da **economia de mercado**; desvia o enfoque do bem-estar coletivo, tomado das privações da sociedade, para o das demandas individuais. Para o conservador diário britânico Financial Times (HALL, 2007, tradução e grifos nossos), “em uma década de poder, ele [Blair] praticou a versão de **livre-mercado** da social-democracia [...] preservou visceralmente o legado de Margaret Thatcher dos mercados incontestes [...]”

A HETERODOXIA CHINESA

Em fins dos anos setenta do século XX, a **República Popular da China** apresentava como paradigma uma economia de **comando**, com **controle e planejamento centrais**: alocando recursos, controlando preços, estabelecendo metas de produção, o Estado manipulava fração majoritária do produto nacional; empresas privadas e de capital estrangeiro praticamente inexistiam; o comércio exterior abarcava os bens não-produzidos internamente; perto de três quartos da produção industrial chinesa procediam de empresas estatais; a rédea aos preços violava a (fraca) competição (MORRISSON, 2005). Como ocorrido em outras economias dos países do “**socialismo real**”, ineficiência e atraso econômico relativos rotulavam a economia chinesa.

A assunção de **Deng Xiaoping** ao poder (1978) gerou enérgico programa de reformas econômicas, trasladando o sistema da luta de classes para a construção econômica; de semi-fechado, para aberto ao comércio exterior (CHINA ECONOMIC NET, 2008a). Posteriormente (1995), cancelam-se o modelo de crescimento econômico intensivo (em lugar do extensivo) e o abandono do sistema econômico do tipo **planificado**¹⁸ em favor da **economia de mercado socialista**¹⁹ (CHINA ECONOMIC NET, 2008b). No veredicto da ideologia oficial, perseverava-se no curso do **estado primário do socialismo** (THEURET, 2003), no qual, “[...] o intuito do modelo chinês é atribuir ao mercado a função primordial de alocação de recursos, sob a regulação macroeconômica do Estado [...] tornando robusta a ainda débil força competitiva de mercado da economia chinesa [...]” (WENLIE, 2000, tradução nossa).

Para Arrighi (2008), a privatização e a desregulamentação não tipificariam tais reviravoltas, senão o impulso ativo do governo à concorrência entre todos os capitais — nacionais e além-fronteiras, privados e públicos —, implicando ponderoso declínio da participação do setor público no emprego e produção²⁰. Desde então, a taxa de crescimento e a magnitude do Produto Interno Bruto da economia chinesa alçaram-na à condição de terceira no orbe mundial²¹ (WENTZEL, 2009).

¹⁸ Signo das economias do “**socialismo real**”, subordinava a atividade e planejamento econômicos a um poder central, detentor dos meios de produção.

¹⁹ Os óbices à propriedade privada e a ascendência da regulação macroeconômica do governo sobre o mercado são traços diferenciais entre os modelos de **socialismo de mercado** (SCHWEICKART, 1998).

²⁰ Entre 1978 e 2000, a participação relativa das **empresas estatais** na produção total decaía de 78% para 23,5%; no emprego formal urbano, de 78,3% para 38,1% (RAMIREZ, 2006). Contudo, resta ainda predominante a propriedade pública (SARGIS, 2003).

²¹ Em quinze anos, o Produto Interno Bruto chinês cresceu à taxa média de **9,3% ao ano** (MORRISON, 2005); em valores absolutos, multiplicou-se por **cinquenta e seis** (ZEMIN, 2003b).

[O modelo chinês] tem sido paulatinamente celebrado como melhor opção ao modelo dos livre-mercados, o Consenso de Washington²², [ao combinar] planejamento em longo prazo [...] manutenção da soberania nacional [...], regulação estatal e prudência na gradativa abertura dos mercados [...] (NIJS, 2008, apud CHINA ECONOMIC NET, 2008c, tradução e grifos nossos).

À parte as façanhas, o sublinhar das áreas urbanas e industriais como “locus” do desenvolvimento repercutiu em contínua agressão ao meio-ambiente (LIAN, 2005) e na disparidade de renda entre campo e cidade, constituindo a **República Popular da China** um dos países de maior desigualdade em distribuição de renda (WONG, 2008). O estímulo crescente à concorrência entre os capitais público e privado ameaçou seriamente a estabilidade usufruída pelos trabalhadores urbanos na fase anterior às reformas, induzindo sensível acréscimo em demissões, extensas jornadas de trabalho, remunerações vis, ambientes insalubres e trabalho infantil (TYLER, 1997). O êxodo rural — reflexo do empobrecimento nas extensas áreas rurais — pronuncia o recente quadro de exploração do operariado urbano (WONG, 2008).

Para Walker e Buck (2007, tradução e grifos nossos), a **China** ingressou em inelutável rota para o **capitalismo** ao remodelar o Estado; refreando-o, “facilitou, e eventualmente acelerou a **acumulação primitiva**”; esta última — de acordo com Marx (1867), gênese do modo de produção capitalista —, espelha-se, no caso chinês, em expropriação dos produtores dos meios de produção (procriando a classe operária), emergência de uma classe capitalista, caracterização da terra e do trabalho como mercadorias, desenvolvimento do mercado interno, formação do capital financeiro e de um Estado burguês moderno; as reformas de **Xiaoping**, querendo costurar uma sociedade socialista a partir da teia capitalista, ao revés, estariam utilizando “o socialismo para pavimentar o capitalismo” (WEIL, 1996, apud WALKER; BUCK, 2007, tradução nossa). Em parecer extremo, Hui (2006, apud MISHRA, 2006, tradução e grifos nossos) arremata que “assentir a uma economia de mercado **neoliberal** desmonta os sistemas de **Bem-Estar**”²³ [...] injunge-se relembrar ao Estado suas velhas e incompletas obrigações para com os trabalhadores.”

Não obstante, Galbraith (2004, tradução e grifos nossos) refuta a tese da adesão ao cardápio do “**Consenso de Washington**”, alegando ter a **China** “preservado o controle de capital, obstado a crise da dívida externa, embaraçado a liberdade do capital financeiro

²² O dito **Consenso de Washington** simbolizou o inventário de *recomendações* de instituições financeiras sediadas na capital norte-americana (**Fundo Monetário Internacional** e **Banco Mundial**, entre outras) sobre a política econômica de países em desenvolvimento, exaltando os alicerces do livre-mercado — privatizações, desregulamentação financeira, livre movimento de capitais, entre outros (WADE, 2008).

²³ Em raciocínio oposto, Stiglitz (2002) invoca o gradualismo das reformas econômicas chinesas em oposição às medidas de impacto próprias do **neoliberalismo**.

especulativo²⁴ e mantido grandes setores estatais na indústria pesada”; reportando-se às realidades da **China** e da **Índia**, para ele, vive-se “a era de ouro do **socialismo reformado**”. Segundo Arrighi (2008), apesar de assimilar postulados de instituições liberais como o Banco Mundial, a **China** guardou a soberania nacional; por decorrência, mantém-se credor-mor da dívida externa dos Estados Unidos, além de velar pelo bem-estar dos trabalhadores em detrimento da lucratividade; essa relação entre poder de Estado e capital, com as oportunidades deste rendidas aos imperativos daquele, discerniria, medita o autor, uma **economia de mercado não-capitalista**, malgrado a presença de instituições, práticas e propensões capitalistas.

À margem o espectro de interpretações, há de se notar que a gestação de uma sociedade **socialista** pressupõe justiça social. Antes de se ater à prevalência da propriedade pública sobre a propriedade privada como distinção do **socialismo** — ou à ativa participação do Estado na economia —, deve-se atentar ao decair das desigualdades, escória de dois séculos de saliente desenvolvimento sob patrocínio **capitalista**. Como se demonstrou, demarca-se a transição chinesa por substratos sociais reprováveis; ajuntem-se a preeminência da industrialização como motriz do desenvolvimento econômico, o erguimento de cidades, o agudo aperfeiçoamento tecnológico, e se entrevêm sombrias semelhanças com a **Revolução Industrial** inglesa do século XIX — processo histórico de insigne aspersão social, econômica e filosófica sobre o mundo contemporâneo, porque uma das matrizes ideológicas do modo de produção dominante²⁵.

Em sua peculiar realidade, os capitalistas chineses colaram-se ao sistema Estado/Governo/Partido, pois dele carecem para asseverar os grandes investimentos na nova engrenagem econômica, assomando-se “uma aliança entre elite política e interesses comerciais” (HUI, 2006, apud MISHRA, 2006, tradução nossa). O Estado chinês, sob igual análise, ironicamente, se não diferenciaria muito do disposto no **Manifesto Comunista**: “o executivo do Estado moderno não passa de uma comissão para dirigir os negócios comuns de toda a burguesia” (MARX, 1847, tradução nossa); ou ainda, do que sentencia Engels (1884, tradução nossa): “O Estado [...] é exclusivamente o Estado da classe que governa, e, em todos os casos, essencialmente uma máquina para manter submissa a classe oprimida, explorada.”

²⁴ No entanto, compromissos mantidos com a **Organização Mundial do Comércio** — à qual se filia a **China** desde o portal do novo século (AMBASSADE DE CHINE, 2001) — obrigam o governo a permitir a circulação de bilhões de dólares em investimentos estrangeiros no interior do “outroa fortemente protegido setor financeiro” (MISHRA, 2006, tradução nossa).

²⁵ Sobre as analogias entre as transformações chinesas e a **Revolução Industrial**, ver a extensa análise de Walker e Buck (2007).

A CRISE DO CAPITALISMO

O ano de 2008 convocou a maior comoção econômica no coração do capitalismo desde a **Grande Depressão: a crise de crédito** — instaurada no mercado imobiliário dos Estados Unidos e parida no ano prévio —, trazida ao paroxismo, provocou perdas de centenas de bilhões de dólares nos mercados financeiros mundiais em investimentos relativos a hipotecas²⁶, conduzindo à debilitação e/ou à falência poderosas instituições financeiras²⁷.

Ao profundo recalque dos canais do crédito — artérias de irrigação da economia real — respondeu o **governo federal** com um vultoso “plano de salvamento” (ANDREWS; LANDLER, 2008, tradução nossa), com o escopo de ressuscitar os mercados²⁸. Constatada, ulteriormente, a tênue reação dos mercados de crédito, o **Estado norte-americano** — copian-do passo recente do **governo inglês** — interveio ainda mais decididamente no sistema financeiro ao adquirir participações acionárias nos nove maiores bancos do país²⁹ — impondo-lhes a **nacionalização parcial**³⁰ (LANDLER; DASH, 2008). Visava reaver a concessão de

²⁶ A securitização indiscriminada de créditos hipotecários da classe “subprime” — vale dizer, dirigido a indivíduos com histórico de inadimplência —, fazendo-os, portanto, papéis negociáveis nos mercados financeiros (LORDON, 2007), ensejou a proliferação de complexas operações financeiras nos chamados **mercados de derivativos**. Com a eventual elevação dos juros a partir das autoridades monetárias, o casamento entre a debilitação da demanda e o aumento da inadimplência fez declinar violentamente os preços, ocasionando perdas grandiosas para os portadores desses intrincados instrumentos financeiros (THE NEW YORK TIMES, [2008]). Em 2007, o mercado imobiliário norte-americano mobilizava algo como 1,3 trilhão de dólares em empréstimos “subprime” (MSNBC, 2007) — valor equivalente ao Produto Interno Bruto brasileiro naquele ano (THE WORLD BANK, 2008).

²⁷ Revestindo-se no mais extenso processo de falência bancária da história norte-americana (DASH; SORKIN, 2008).

²⁸ Anunciou-se um “plano de salvamento” (ANDREWS; LANDLER, 2008, tradução nossa) da ordem de 700 bilhões de dólares, autorizando o governo federal a comprar ativos tóxicos dos maiores bancos norte-americanos. Ainda assim, registrou-se queda das cotações acionárias em “Wall Street” de índices próximos a 20%, em apenas uma semana (THE NEW YORK TIMES, [2008]).

²⁹ Estimado em 2,25 trilhões de dólares (LANDLER; DASH, 2008), faz-se “o maior programa federal [norte-americano] de resgate econômico desde a Grande Depressão” (LANDLER, 2008, tradução nossa), e de tom inédito desde então (BBC BRASIL, 2008a). O plano do governo britânico inundava com 250 bilhões de libras o sistema bancário local — na tentativa de restituir a liquidez e os empréstimos —, parcialmente nacionalizando as maiores instituições bancárias do Reino Unido (FINANCIAL TIMES, 2008a); nas palavras do primeiro-ministro Gordon Brown, “não é hora de moderações convencionais, nem dogmas ultrapassados, mas de uma intervenção inovadora, que atinge o coração dos problemas [...] este período extraordinário implica medidas audaciosas e ambiciosas” (UOL, 2008, tradução nossa). De pronto, outros países europeus, liderados por França e Alemanha, indicavam percorrer veredas análogas — incluída a compra de ações em bancos endividados —, carreado à injeção de portentosos recursos em suas economias (JOLLY; BENNHOLD, 2008).

³⁰ Na versão de Krugman (2008, tradução nossa), a “ideologia anti-governamental do governo Bush” fez-lhe relutar em seguir igual rumo; de fato, conquanto avalizando que “a apropriação parcial dos bancos e outros dispositivos enfileirados no plano de resgate financeiro não seriam parte de seu instinto natural [...] o presidente decidiu ser prestimosa a ação robusta do governo” (ANDREWS; LANDLER, 2008, tradução nossa). Instrutiva é a assunção do controle da maior companhia seguradora nacional, na “mais radical intervenção do Estado nos negócios privados da história do banco central norte-americano” (ANDREWS, 2008a, tradução nossa). Como

empréstimos e incutir a estabilidade no sistema financeiro, afinal, à crise de liquidez, acaso prolongada, poderia associar-se, mais gravemente, a crise de solvência (LANDLER, 2008).

No raciocínio de analistas vários, a guinada **intervencionista** do **governo dos Estados Unidos** indicaria o possível anoitecer do “modelo americano de capitalismo” (BBC BRASIL, 2008a), ilustrado pela indolência do Estado e ampla liberdade concedida aos mercados. O ex-presidente do banco central norte-americano, **Alan Greenspan** — eminente defensor da primazia dos mercados sobre as regras governamentais na organização da economia —, reconhecendo fora maculada sua crença na **auto-regulação** dos agentes econômicos³¹ (ANDREWS, 2008b), admitia que a trepidação relativizara a superioridade do sistema de **livre-mercado** (DELHOMMAIS, 2008). Publicações conservadoras pregavam a migração do foco da política econômica, do **monetário** para o **fiscal** — sugerindo a elevação dos **gastos públicos** para coibir a fase recessiva³² —, e o forjar de um novo sistema de regulação financeira global³³. Para o periódico inglês **The Daily Telegraph**, “as normas regentes da economia britânica demudaram irreversivelmente, em precedente para a intervenção estatal, tornando o país em parte capitalista, em parte socialista” (RAYNER, 2008, tradução nossa).

Em outra faixa do espectro ideológico, Hobsbawm (2008) concitava os governos nacionais a abandonar suas convicções no modelo **maximizador de lucros** como adequado à sociedade e ao Estado. A atual confusão ideológica se não confinava meramente à doutrina do “laissez-faire”; espalhava-se também ao fundamento do **equilíbrio orçamentário**, incompatível à conjuntura recessiva (MEYERSON, 2008). Para o diário progressista britânico **The Guardian**, “a tibia regulação dos serviços financeiros encarnou a quase-total obediência ao grande capital” (ELLIOT, 2008, tradução nossa) e “o plano de salvamento do sistema

esperado, congressistas com “arraigadas crenças nos livre-mercados” condenaram a índole das medidas, qualificando-as “socialistas” (THE NEW YORK TIMES, [2008], tradução nossa).

³¹ No dizer de **Greenspan**, “cometi um erro em supor que o interesse das organizações, especialmente dos bancos e de outras empresas, faria com que elas estivessem melhor [sic] capacitadas para proteger seus próprios acionistas e suas ações nas empresas” (BBC BRASIL, 2008b); e prossegue: “entendi, por cerca de quarenta e poucos anos, com muitas evidências, que o mercado estava trabalhando excepcionalmente bem [...] é precisamente a razão pela qual estou em choque” (DELHOMMAIS, 2008, tradução nossa).

³² Para a liberal e centenária revista britânica **The Economist** (2008b, tradução nossa), “a economia não está se curando sozinha. Se os mercados de crédito persistirem obstruídos, firmas e consumidores adentrarão em espiral nefasta”; e continua (THE ECONOMIST, 2008d, tradução nossa): “[...] [por conseguinte] é o caso de maior ação governamental para reavivar a demanda privada [...] o mecanismo usual recai sobre as taxas de juros [...] todavia [...] a fadiga do sistema financeiro as torna menos efetivas [...] quando os mercados de créditos entram em disfunção, a demanda privada se esvai e a confiança esmaece, um choque fiscal é uma boa opção [...] em aumentando seus próprios gastos, os governos podem diretamente compelir a demanda e o emprego”. Em analogia, o não menos tradicional (e conservador) diário londrino **Financial Times**, aquiesce: “[...] todos somos keynesianos agora [...] este período de altos gastos governamentais [...] perdurará por anos” (WOLF, 2008b, tradução nossa).

³³ “Imperativo seria desfraldar a fragilidade sistêmica de um arranjo financeiro complexo (...) temos uma escolha: lidar com os desafios, cooperativamente e pragmaticamente, ou deixar o egoísmo e a cegueira ideológica nos eximirem de fazê-lo” (WOLF, 2008b, tradução nossa).

bancário [...] descerrou com grande alarido a deficiência do modelo capitalista anglo-saxão” (DIXON, 2008, apud ELLIOT, 2008, tradução nossa).

Aludindo à turbulência, mesmo chefes de governos **conservadores** europeus expunham “as falhas do modelo norte-americano de livre-mercado”, ratificando o retorno dos **Estados nacionais** ao guiar das políticas econômicas (FINANCIAL TIMES, 2008b, tradução nossa). Em postura contundente, o presidente francês **Nicolas Sarkozy** reivindicava um “Estado mais ativo na economia, encampando suas responsabilidades, empreendedor, investidor [...] se por ora há um fato maior a ser patenteado [...] é o retorno da política. A ideologia da ditadura dos mercados e da impotência estatal pereceu com o sobressalto financeiro” (JAKUBYSZYN, 2008, tradução nossa)³⁴; o italiano **Berlusconi** dispunha-se a erigir um novo “capitalismo de Estado”, aspirando proteger a indústria local diante da concorrência além-fronteiras (BERLUSCONI, 2008, apud STEPHENS, 2008, tradução nossa).

A globalização, antes de encorajar o desenvolvimento e minorar as desigualdades internacionais, contribui para uma ordem econômica injusta e mentora de conflitos sociais (STIGLITZ, 2002). O comportamento seletivo de organismos internacionais (**FMI** e **Banco Mundial**, por exemplo) estaria na alma do horizonte cruel: aos países desenvolvidos, estratégias anti-cíclicas, expansivas, protecionistas; aos da periferia, compressão dos gastos públicos, prostração de direitos sociais, liberalização. Para o economista, as políticas do “**Consenso de Washington**” não surgem de análise acurada das condições econômicas, senão do compromisso com o paradigma do **livre-mercado** e, logo, da rejeição da ação efetiva do Estado³⁵.

Como se infere, a atual convulsão é severa o bastante para diluir dogmas até então súperos³⁶. Conforme a exegese preponderante, nas décadas sucessivas à **Segunda Guerra Mundial**, os governos nacionais dos países periféricos intervinham rotineiramente sobre a

³⁴ Consoante **Sarkozy**, “a idéia de que os mercados têm sempre a verdade fora débil [...] finda-se o laissez-faire [...] sem embargo, a crise financeira não é a crise do capitalismo, senão a crise de um sistema que se distancia de seus valores fundamentais [...] Que fazer? Encontrar um novo equilíbrio entre o mercado e o Estado, regular as finanças, reformar o sistema monetário internacional [...], soçobrar os dogmas. Vasto programa [...] a economia de mercado é o mercado disciplinado, a serviço do desenvolvimento, da sociedade [...] não é a lei da selva, dos lucros exorbitantes para alguns e de sacrifícios para a maioria” (SARKOZY, 2008, tradução nossa).

³⁵ “O mantra conservador sustenta [...] quanto menor o governo e quanto mais baixos os impostos, tanto melhor. O dinheiro gasto pelo governo seria [...] um desperdício, enquanto [...] pelo setor privado, bem gasto seria. Os acontecimentos dos anos 90 deveriam ter acabado com essas pretensões: [...] o setor privado desperdiçou dinheiro de formas e em ritmos que nem em sonhos poderia ter imaginado o grosso dos funcionários estatais. Os executivos das corporações manejam seus impérios de maneiras completamente incontroladas, rivalizando com o menos democrático dos governos” (STIGLITZ, 2003, apud DOMÈNECH, 2008).

³⁶ Em 2007, a economia mundial crescera 3,7% em termos reais, contra previsões de índices de 2,7% (2008) e 1,9% (2009); para os países de alta renda, antevia-se **estagnação** de suas economias em 2009 (WOLF, 2008a). Na visão de **The Economist** (2008c, tradução nossa), “no curto prazo, defender o capitalismo implica, paradoxalmente, a intervenção do Estado.”

atividade econômica³⁷ — motivo maior, sob o diagnóstico, do atraso econômico relativo aos países de ponta, estes, em gradativa liberalização (desde os anos setenta, sobremodo); instigados por organismos multilaterais de crédito como o **Banco Mundial** e o **Fundo Monetário Internacional** e os governos **britânico** e **norte-americano**, o mundo em desenvolvimento, especialmente a partir da segunda metade dos anos oitenta, acolhera gradualmente a estratégia **neoliberal** pró-mercado. No entanto, “o consenso da globalização do Pós-Guerra Fria apresenta fundações empíricas frágeis” (WADE, 2008, p. 17, tradução nossa). De fato, quando ladeada a proporção da **renda per capita** de algumas regiões à dos países do **Hemisfério Norte**, revelam-se declínios acentuados para as nações da **África**, **América Latina** e **Leste Europeu**³⁸ — outro dos espaços geopolíticos receptivos às políticas **neoliberais**, após a ruína do “**socialismo real**”³⁹.

[...] o século XX acabou com uma marca simbólica não melhor, e provavelmente pior, que o século XIX: [...] um coeficiente global de Gini que produziu uma desigualdade de 0,67 [...] (DOMÈNECH, 2008).

Na **América Latina**, como mencionado, pródiga no emprego recente e sistemático das práticas liberalizantes, de austeridade fiscal e do diluir **dos gastos sociais** — materializadas por governos nacionais submetidos aos preceitos da ideologia oficial⁴⁰ — e em reiteradas perturbações econômicas⁴¹, prole da promiscuidade/lassidão dos mercados financeiros, as duas

³⁷ No Brasil, por exemplo, avultou o modelo **substitutivo de importações** (ver Capítulo 2).

³⁸ Sob tal critério, a **República Popular da China** — embora estagnada (com baixos índices) durante a maior parte do período — inicia um crescimento consolidado e praticamente ininterrupto a partir do ano de 1980 — com as reformas econômicas —, alcançando a média do **Hemisfério Sul** em torno de 2001 e catapultando a evolução do continente **asiático**. Não obstante, decresce a média global do mundo **em desenvolvimento**, para o período em tela.

³⁹ Entre 1989 e 1995, o emprego dos fundamentos do “**Consenso de Washington**” nos países da ex-cortina de ferro — antigas economias-satélites da ex-potência soviética e outros, como a Iugoslávia — ascendeu de catorze milhões a cento e sessenta e oito milhões o contingente humano **abaixo da linha de pobreza**, ao tempo em que elites “cleptomaníacas, amiúde procedentes da burocracia socialista real dominante” (DOMÈNECH, 2008) privatizaram em benefício próprio parcela majoritária dos recursos públicos. Para Stiglitz (2000, p. 172-3), em atenção à terapia de choque sugerida à Rússia quando de sua transição para a economia de mercado, na primeira metade dos anos noventa, “as privatizações aceleradas [...] permitiram que um pequeno grupo de oligarcas [“nomenklatura”] conquistasse o controle dos ativos estatais [...] ao mesmo tempo em que faltava ao governo dinheiro para pagar as aposentadorias e pensões [...] pilhavam o patrimônio nacional e vendiam os mais preciosos recursos nacionais, enviando o dinheiro resultante para contas bancárias na Suíça”. Começa-se a ajuizar, a nosso ver, a pouco ruidosa resistência interna à ruína do império soviético.

⁴⁰ A partir da segunda metade de oitenta, citam-se, dentre vários, **Alberto Fujimori** (Peru), **Carlos Andrés Pérez** (Venezuela), **Carlos Menem** (Argentina), **Carlos Salinas de Gortari** (México), **Fernando Collor de Mello** (Brasil), **Sánchez de Lozada** (Bolívia); sobre outros, como **Alejandro Toledo** (Peru), **Fernando de La Rúa** (Argentina), **Fernando Henrique Cardoso** (Brasil), **Ricardo Lagos** (Chile), **Vicente Fox** (México), conquanto preferissem se identificar como adeptos da híbrida **Terceira Via**, realizaram — em fidelidade às suas vagas convicções, como se vê — administrações de aparato estatal exangue e submetidas à soberania dos mercados. Em época mais remota (1973), há de se mencionar o governo ditatorial do general **Augusto Pinochet**, no Chile, compondo-se em experiência efetiva introdutória do **neoliberalismo** (ver nota de rodapé 9).

⁴¹ Citam-se as do **México** (1994), **Brasil** (1999) e **Argentina** (2001/2002).

últimas décadas consignaram aumento pungente nas desigualdades, desnudando uma região de freqüente instabilidade social, política e econômica⁴². Mas, o decair do modelo predominante nas economias capitalistas do **Primeiro-Mundo** — sugerido com avidez pelo presente tremor — **fora antecipado** pela ascensão dos governos democráticos **pós-neoliberais** latino-americanos⁴³, **coligados aos movimentos sociais e proponentes de ideário diverso**⁴⁴, porquanto com apoio na deflagração de políticas sociais e em maior participação do Estado na economia — malgrado, em alguns casos, ainda atrelados à rigidez macroeconômica que embebera os anos pregressos, direcionada ao combate à inflação⁴⁵.

O semblante mais extremo do fenômeno se dá com a eleição de **Hugo Chávez** na **Venezuela**, o desabrochar não apenas da resistência às práticas e ao pensamento até então ordinários, mas, para além, do discurso cujo signo é o anti-imperialismo e o anti-capitalismo. O dito **socialismo do século XXI**⁴⁶ verte-se, entre outros, em processos de estatização e reforma agrária, estritamente na **Bolívia** (do presidente **Evo Morales**) e no **Equador** (**Rafael Correa**), reunindo-se ao labor venezuelano⁴⁷.

A convergência de políticas econômicas abonadas no amanhecer dos anos noventa — imposta quando da renegociação das dívidas externas dos países do continente —, acompanhada de privatizações, desregulamentações e, por conseguinte, do desmonte do Estado condutor do desenvolvimento, tornou-se estéril em selar o crescimento econômico da América

⁴² Nos últimos vinte anos — tomados até a primeira metade da atual década (primeira do século XXI) — **noventa e um milhões de pessoas cruzaram a linha da pobreza; duzentos e vinte e seis milhões viviam com menos de dois dólares por dia** (DOMÈNECH, 2008); **noventa e dois milhões** mergulhavam na **indigência** (SADER, 2003). Entrementes, o emprego sistemático (e quase generalizado) de esquemas de proteção social por governos (em sua maioria) de orientação ideológica dessemelhante do coletivo prévio (ver nota de rodapé sucedânea), carrou a triunfos no desenvolvimento social recente: de um elenco de **pobres e indigentes** estimado em **duzentos e vinte e um milhões** (2002) — ou **44%** da população total — **para cento e oitenta e quatro milhões** (2007) — **34,1%** do contingente humano (BARRETO, 2009).

⁴³ **Evo Morales** (Bolívia), **Hugo Chávez** (Venezuela), **Luiz Inácio Lula da Silva** (Brasil), **Michelle Bachelet** (Chile), **Néstor e Cristina Kirchner** (Argentina), **Rafael Correa** (Equador), **Tabaré Vazquez** (Uruguai). Mais recentemente, **Daniel Ortega** (Nicarágua), **Fernando Lugo** (Paraguai) e **Mauricio Funes** (El Salvador).

⁴⁴ No dizer de Noam Chomsky (2008), “[...] há mudanças muito significativas na ordem mundial e esta crise talvez contribua para isso. Mas elas estão aí há algum tempo. Uma das principais mudanças na ordem mundial está sendo vivida agora na América Latina.”

⁴⁵ Caso do governo **Luiz Inácio Lula da Silva** (Brasil).

⁴⁶ Para Moniz Bandeira (2008), “nenhum deles tentou mudar completamente o modo de produção, o que é impossível em países atrasados, isoladamente, pois estão inseridos dentro de uma economia mundial de mercado, regida pelas leis do capitalismo.”

⁴⁷ Com a promulgação da nova constituição, o Estado **boliviano** tornou-se proprietário único de seus recursos naturais, limitando às empresas transnacionais o papel de prestadoras de serviços (JARDIM, 2006). No **Equador**, o texto constitucional recém-sancionado prevê a substituição da economia de mercado por um “sistema econômico social e solidário” (LE MONDE, 2008), prescrevendo ao Estado o direito de administrar e controlar setores estratégicos, como o petróleo, mineração, telecomunicações, água e agricultura; ademais, outorgou-se ao Estado a expropriação de terras não-produtivas para fins de reforma agrária, decretando-se a proibição de novos latifúndios (JARDIM, 2008). O governo **venezuelano** fustiga a nacionalização de setores-chave, como o energético, financeiro, petrolífero, siderúrgico e de telecomunicações (JARDIM, 2009).

Latina. Como se deduz, a frustração de tal expectativa produziu, “neste início do século XXI (...) algo extraordinário no continente, talvez uma ruptura [...]” (FIORI, 2007, p. 229).

2. O ESTADO NO BRASIL: 1930/2006

1930/1964

O século XX presenciou eminentes transformações na cena econômica nacional: de economia com núcleo no **setor primário-exportador cafeeiro** — sobremaneira até a década de trinta —, à detentora de grandioso parque industrial, sobretudo a partir dos anos cinquenta. Singular na metamorfose, a presença do Estado afigurou-se imprescindível, materializada no projeto nacional-desenvolvimentista, remontando à era **Vargas** e extensível aos anos oitenta, em fins do século. Similar estratégia, com base no **modelo substitutivo de importações**⁴⁸, engendrou notáveis taxas de crescimento, conotando-se resposta à profunda depressão que assaltara o capitalismo mundial no alvorecer do século XX⁴⁹. Dada a sua preeminência na geopolítica latino-americana, ao Brasil se reservou natural e altivo desempenho continental na confirmação do novo modelo de desenvolvimento. A equação do transpor do atraso histórico da América Latina clamaria por duas variáveis: a industrialização e o dirigismo estatal.

Nos difíceis anos trinta, maquina-se o arranjo institucional votado ao desenvolvimento: normatizando as áreas de atividade econômica, coligindo a arquitetura administrativa, auscultando as variáveis econômicas relevantes, o Estado brasileiro começa a alinhar os meios imperativos ao planejamento econômico. No entanto, é na década de cinquenta que avulta o símbolo do Estado-desenvolvimentista, delineado no governo final de **Getúlio Vargas** (1951/1954), mirando o crescimento da economia e a remoção das deficiências em infraestrutura — com realce ao transporte e à energia elétrica. Nesse sentido, cita-se a criação do **BNDE**⁵⁰ (1951) como um dos empenhos do Poder Público na articulação das novas políticas nacionais de desenvolvimento. Outro dos marcos do modelo, o surgimento da estatal do petróleo, a **Petrobras** (1953), conformava-se ao obstinado nacionalismo da ocasião. Firmava-se

⁴⁸ Descendente direto da matriz **keynesiana**, o **desenvolvimentismo** foi a ideologia a inspirar os modernos fundamentos da política econômica latino-americana, congregando “um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização” (MANTEGA, 1987, p. 23).

⁴⁹ Instalada a crise no começo do século XX, ocorre pronunciada queda na receita exportadora e conseqüente definhamento da capacidade de importação da maioria dos países latino-americanos, cujos governos se viam obrigados à defesa do mercado interno perante tais desequilíbrios internacionais, costumeiramente via controle de importações. Mantendo-se assim a magnitude da renda interna, proporcionava-se poderoso incentivo à **produção nacional substitutiva**: recorria-se à variável endógena investimento como principal subscritora do crescimento (TAVARES, 1972).

⁵⁰ Atual **BNDES** (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

o tripé desenvolvimentista: empresas estatais, empreendedorismo privado nacional e capital estrangeiro.

Na segunda metade da década, a gestão **Juscelino Kubitschek** (1956/1960) alça a industrialização a alvo precípua. Realizava-se a pretensão em um ambicioso conjunto de objetivos setoriais específicos, extensão do processo **substitutivo de importações**, divisado nos dois decênios anteriores. Consagrado à manutenção e ampliação da nova realidade, o nominado **Plano de Metas** postulava pesado investimento direto do Poder Público em infra-estrutura — energia e transportes, em destaque — e em certas atividades industriais como siderurgia e petróleo, além de incitar a expansão e diversificação do setor secundário privado, produtor de equipamentos e de bens intermediários⁵¹. O esforço de integração industrial dá por inaudito o papel do Estado brasileiro no alargamento das fontes produtivas capitalistas, embora ao custo da aceleração inflacionária, endividamento externo, déficit público, aumento das desigualdades sociais, regionais e setoriais (LESSA, 1983).

⁵¹ Mensura-se em 47,8% a participação do setor público na formação bruta de capital fixo no período 1957/1960 — incluídas as empresas estatais federais —, e em 7,9% o crescimento do PIB no quinquênio 1957/1961 (LESSA, 1983). Sob semelhante diretriz, construiu-se a nova capital federal, Brasília.

1964/1990

Com o golpe de Estado de 1964, o regime militar procurou dotar a economia das condições ao impetuoso (e vindouro) recobrar do crescimento⁵². Para Fiori (1992, p. 79-80), “com o regime autoritário instalado em 1964 sob a liderança tecnocrático-militar, o projeto de desenvolvimento nacional capitaneado pelo Estado alcançou sua máxima potenciação, com base em uma retórica liberalizante, mas sob o signo da ideologia da segurança nacional”. De fato, paradoxalmente, à parte os históricos argumentos dos círculos conservadores civis e militares, contrários aos pendores progressistas do governo **Goulart**⁵³ (1961/1964) — entre os quais a decisiva presença do Estado na vida sócio-econômica nacional —, os governos insurretos, mormente a partir de **Costa e Silva** (1967/1969), estendendo-se aos governos **Médici** (1969/1974) e **Geisel** (1974/1979), resignaram-se aos preceitos **keynesianos** do Estado intervencionista⁵⁴, com a peculiaridade, no caso brasileiro, da utilização de meios institucionais coercitivos intrínsecos ao regime de exceção⁵⁵.

De tal modo, inaugurou-se outra pujante fase expansiva, conduzida a nau econômica sob os ventos da prosperidade, auxiliando-a a bússola do dirigismo estatal, no mar do nomeado “milagre econômico” — epíteto justificado em face do proeminente crescimento⁵⁶ a perdurar por seis anos consecutivos — e, posteriormente, sob os auspícios do **II Plano Nacional de Desenvolvimento** (1974/1979). Testemunham-se sensíveis avatares no sistema produtivo, com o fito de vencer a dependência externa — via ampliação da capacidade produtiva doméstica — e em grandiosos investimentos públicos dedicados a consolidar a infra-estrutura — com eloquente acréscimo da participação das empresas estatais. Entretanto (HERMANN, 2005b), no decorrer do período, com o intensificar das tendências preliminares (e crônicas) de crescimento da inflação e de deterioração das contas públicas e do setor externo, transparecia

⁵² O **Plano de Ação Econômica do Governo**, de veia ortodoxa, já sob **Castello Branco** — primeiro dos governos militares de exceção —, atribuíra a si estabilizar os preços e sugerira salientes reformas estruturais, visando tornar o arcabouço institucional adequado e permissivo ao crescimento econômico — como a criação do mercado de **dívida pública** (HERMANN, 2005a) e a abertura ao capital estrangeiro, no rol da denominada “reforma financeira”.

⁵³ **João Goulart** assumira a presidência da República após a renúncia do titular **Jânio Quadros**, que sobreviera a **Juscelino Kubitschek**.

⁵⁴ Ministro da Fazenda entre 1967 e 1974 e, por extensão, um dos artífices das políticas econômicas praticadas nos anos do “milagre econômico”, diz **Antônio Delfim Netto** (2008, apud SOUZA, 2008, p.9, grifo nosso): “Uns crêem que o mercado seja capaz de produzir por si mesmo o equilíbrio, e outras, como é o meu caso [negam o fato] [...] certamente eu diria que talvez seja um **keynesiano** de pé quebrado. O certo é que o funcionamento da economia depende de um Estado.”

⁵⁵ Ausente, por exemplo, um Poder Legislativo independente a contestar os excessos de um Executivo de silhueta ditatorial.

⁵⁶ Em média, próximo a 11% ao ano (HERMANN, 2005a).

a exaustão do modelo vigente desde os anos cinquenta, de **industrialização por substituição de importações, liderada pelo Estado** por intermédio de enormes investimentos e pródiga concessão de créditos, com firme apoio no endividamento externo⁵⁷.

Durante os anos oitenta, o prosclínio político/econômico brasileiro contrastara em demasia com as décadas passadas, em particular com a de setenta. Findos vinte anos de crescimento ininterrupto, principiava-se um extenso intervalo de predomínio da estagnação econômica, arremessando-se até meados da década de noventa, classificando os anos oitenta “década perdida”: referendando as sombrias inclinações pretéritas, são-lhe inerentes os drásticos recuos do crescimento e investimento, a vertiginosa escalada inflacionária e a crise da dívida externa; a estatização da quase totalidade da dívida externa se derramou em percuciente desequilíbrio estrutural do setor público, com o declínio persistente da poupança pública, na chamada **crise fiscal do Estado**; consumiram-se os cuidados no debelar da crônica ascensão dos preços, valendo-se de recorrentes (e frustrados) planos de estabilização⁵⁸. A intermitência entre ciclos breves de recessão e expansão alinha-se, na seara política, à volta da democracia — a **Nova República** —, sucedendo o regime de exceção⁵⁹.

O vagar das variáveis econômicas é, assim, marca da “década perdida”. A sucumbência do **modelo substitutivo de importações** coincide com a propagação do ideário **neoliberal**, desde a Inglaterra de **Thatcher** (1979) e os Estados Unidos de **Reagan**, (1980). Revoga-se o papel do Estado enquanto promotor decisivo do desenvolvimento econômico.

⁵⁷ A deliberada captação de recursos externos, plantada na ampla liquidez dos mercados internacionais — exce-
tuado o período do **primeiro choque do petróleo**, com o acréscimo brusco nos preços do insumo e a contenção
do crédito externo —, auxiliou no financiamento do usual déficit em transações correntes, a expensas de ampliar
gravemente a dívida externa.

⁵⁸ A saber, os Planos Cruzado, Bresser e Verão.

⁵⁹ Os governos **Geisel** (1974/1979) e **Figueiredo** (1979/1985) conflagram e consolidam o longo processo de
distensão do regime autoritário, paulatinamente conduzindo à redemocratização do país, na década de oitenta.

1990/2006

Instaura-se a década de noventa com a posse do primeiro presidente civil eleito de forma direta desde o infortúnio do golpe militar, em 1964. Na vertente econômica, lança-se substancial **permuta do paradigma de crescimento**: do modelo de **substituição de importações** — emblema da economia do **Pós-Guerra**, tendo por ativa a intervenção do Estado na atividade econômica e na proteção à indústria nacional — às práticas liberalizantes que impregnaram os programas dos governos latino-americanos, personificadas na abertura comercial/financeira e no processo de privatização. Contribuindo à transição, ainda em fins dos anos oitenta, o cognominado **Consenso de Washington** — símbolo do novo receituário liberal — e o **Plano Brady** — diminuição do encargo da dívida do Terceiro Mundo, condicionada à realização de reformas e do ajuste fiscal extremo.

As políticas de **privatização** e **abertura econômica** do governo **Collor de Mello** (1990/1992) se inseriam no ventre da **Política Industrial e de Comércio Exterior**. Com respaldo na legitimidade das urnas, no contexto internacional pró-reformas e na **crise do Estado**, deu-se o âmago da nova política, no âmbito interno, na estratégia da **privatização** — carreado, em seu imaginar, a maior *competição* e *eficiência* — e, no externo, nas **reformas das políticas de comércio exterior**⁶⁰ (CASTRO, 2005).

Quanto ao primeiro aspecto, o **Programa Nacional de Desestatização** urdia domesticar a dívida pública e redesenhar o parque industrial, vislumbrando a permanência da estabilidade; propunha-se igualmente a

[...] reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público; [...] permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada; [...] permitir que a Administração pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais; contribuir para o funcionamento do mercado de capitais (BRASIL, 2008, artigo 1º, incisos I, III e V da Lei 8.031/90).

⁶⁰ Fundada na abertura comercial, desfilava esquemas tarifários (como a redução gradual nas alíquotas de importação) e não-tarifários (como o embaraço aos regimes especiais de importação), em frontal oposição ao projeto desenvolvimentista precedente, calcado na **proteção à indústria nacional**. Incorporando às diretrizes citadas o livre-câmbio, vê-se a envergadura do empenho do governo **Collor de Mello** em modificar radicalmente a política de comércio exterior (CASTRO, 2005).

As metas catalogadas, porém, situaram-se aquém do planejado (CASTRO, 2005), pelo imperioso saneamento financeiro de estatais potencialmente sujeitas à privatização, por algumas proibições constitucionais categóricas (caso da energia e dos minérios) ou pela agitação política — culminando com o “impeachment” (impedimento) do presidente **Fernando Collor de Mello**⁶¹.

A despeito das profundas vicissitudes nas atribuições do Estado brasileiro, revolvendo cinquenta anos de soberano intervencionismo na economia, dá-se como episódio mais conturbado e traumático do governo **Collor de Mello** o seqüestro da liquidez, com o carimbo do pretense plano de estabilização Collor I. A inflação, contudo, não capitularia senão com o **Plano Real**, já na segunda metade da década de noventa, sob o governo do vice-presidente eleito de **Collor de Mello**, **Itamar Franco** (1992/1994). Quando ainda incipientes as discussões acerca do **Plano Real**, ocupava a pasta de Fazenda **Fernando Henrique Cardoso**⁶², que viria se seguir a **Itamar Franco** no Palácio do Planalto.

Os dois mandatos presidenciais do ex-ministro de Fazenda marcam de vivo verniz **neoliberal** as suas políticas: aliava-se a luta sistemática contra a inflação (ostensiva bandeira de campanha) ao aperfeiçoamento da subversão do modelo econômico encampada no governo **Collor de Mello**, ou seja, por em marcha os processos de **privatização, reforma do Estado e abertura comercial e financeira**.

Malgrado o sucesso do **Plano Real** — vertido na queda das taxas de variação anual dos preços —, a gestão macroeconômica, encostada na fusão entre a valorização artificial do câmbio e em taxas desmesuradas de juros reais, ocasionava anomalias: **desequilíbrio externo** crescente — explicado pelo momentoso déficit em conta-corrente⁶³ — e **degradação fiscal** aguda; quanto a esta, infundia-se pelo crescimento da dívida pública⁶⁴ e do déficit público nominal médio⁶⁵, no período em tela. À ortodoxia monetária — baseada na manutenção de

⁶¹ Apesar de eleito para um mandato de cinco anos (1990/1994), o ex-presidente **Fernando Collor de Mello** renunciou à presidência em 1992, sob denúncias de corrupção.

⁶² **Fernando Henrique Cardoso** se desvencilhara do cargo de ministro de Fazenda em primeiro de abril de 1994, para se candidatar à presidência da República; **arquitetado** e **executado** foi o **Plano Real**, destarte, **na gestão ulterior do Ministro Rubens Ricúpero** (01/04/1994 a 06/09/1994).

⁶³ Fruto do crescimento amplamente desigual entre importações e exportações, publicando o comportamento desfavorável da balança comercial. Ademais, o financiamento do saldo negativo gestou a realimentação dos desequilíbrios, via novos endividamentos externos e entrada de capitais na forma de investimento estrangeiro direto (IED); portanto, a acumulação de estoques de passivos externos — dívida e/ou estoque de capital no país — implicava pagamentos crescentes de juros e/ou lucros e dividendos, acrescendo o déficit de serviços e rendas. Depreende-se seja a apreciação cambial — um dos lastros do programa de estabilização da economia — decisiva no cenário em questão. Juntam-se ao elenco de fatores a concitar tais desajustes os processos de abertura comercial e financeira — facilitando fluxos de recursos reais e financeiros —, justificados para adequar o marco regulatório doméstico às novas oportunidades oriundas do fenômeno da globalização.

⁶⁴ Ver gráfico 4.2 (capítulo 4).

⁶⁵ Ver tabela 4.1 (capítulo 4).

insólitas taxas de juros⁶⁶ para refrear movimentos ascensionais de preços — credita-se o feito, propiciado por excessivas despesas financeiras com os juros da dívida.

As políticas de viés **monetarista**, com taxas de juros incessantemente elevadas, subsidiaram a acumulação de capital financeiro em detrimento do capital produtivo e da criação de empregos. Interpreta-se igual processo como transferência da coordenação econômica, da política industrial e das responsabilidades alocativas — prerrogativas do governo federal, ao menos sob o modelo de acumulação de capital que permeava a economia por cinco décadas — para o **sistema financeiro**, principiada, de forma embrionária, nos anos sessenta, com a reforma do sistema financeiro do **Plano de Ação Econômica do Governo**. As manobras prendem-se a **transformações viscerais nas atribuições econômicas do Estado**; renegaram-se as políticas de desenvolvimento setorial, incluíram-se a **desregulamentação**, a **liberalização** e a **privatização** no rol dos dogmas oficiais.

De tal modo, os anos **Fernando Henrique Cardoso** animaram-se a exacerbar a incidência no panorama econômico brasileiro das doutrinas e práticas da reparada ortodoxia. Em congruência às disposições do “**Consenso de Washington**”, transfigurou-se o Estado motor do desenvolvimento. Nesse sentido, o suporte oficial foi-lhe explícito, e direto: agências federais como o **Banco Central**, o **Tesouro Nacional** e o **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social** (SAAD FILHO E MORAIS, 2002) orquestraram a transferência de grandes empresas estatais para o setor privado — conglomerados brasileiros e mesmo transnacionais —, com primazia aos setores de energia elétrica e telecomunicações, incluindo, em alguns casos, o financiamento de tais operações.

Às razões do processo de privatização enumeradas pelo **Programa Nacional de Desestatização** — caudatárias do cardápio ortodoxo⁶⁷ — sobrevieram outras, intrinsecamente atadas às políticas econômicas do governo **Cardoso**. Ante os portentosos desajustes em conta-corrente e no resultado primário das contas públicas — notoriamente no primeiro mandato —, a **privatização** mostrava-se funcional ao atenuar o impacto do desequilíbrio fiscal na dívida pública e financiar parte do desajuste da conta-corrente, mediante a atração de capitais estrangeiros via conta de capital (GIAMBIAGI, 2005a)⁶⁸. O fim dos **monopólios estatais** nas áreas de petróleo e telecomunicações é outro a acenar a reversão das funções do Estado no período em questão; instituído por alteração constitucional, a retórica oficial desejava

⁶⁶ Ver gráfico 4.1 (capítulo 4).

⁶⁷ Ver capítulos 3 e 4.

⁶⁸ Como implicação dessas transferências ao setor privado, criaram-se **agências reguladoras de serviços de utilidade pública** — como as existentes nos países desenvolvidos — mediadoras entre os interesses dos consumidores e dos grupos privados prestadores de serviços públicos (GIAMBIAGI, 2005a).

incrementar a competição nos setores, agora entregues à dinâmica inarredável dos mercados e aos seus livres jogos de oferta e demanda⁶⁹.

À parte a coleção de diretrizes de matiz liberal, anotaram-se importantes (ainda que insuficientes) diligências do governo **Cardoso**, especialmente no derradeiro quadriênio, quanto às **políticas sociais**⁷⁰, compelindo o **gasto público** e criando uma rede de **proteção social** “relativamente desenvolvida para os padrões de um país latino-americano de renda média, como o Brasil” (GIAMBIAGI, 2005a, p. 185). Sem prejuízo, registra-se maior desigualdade na distribuição funcional da renda, com o encolher da participação dos salários e, em concomitância, aumento da fração das rendas do capital⁷¹.

A moratória da Rússia⁷² ensejou reviravoltas nos caminhos da política econômica: então com arrimo na designada “âncora cambial”⁷³, a esta se sobrepôs o sistema de **metas de inflação**, a “âncora nominal”; o governo brasileiro finalizara acordos com o **Fundo Monetário Internacional** (FMI), que lhe permitiram enfrentar o quadro inóspito, com a contrapartida de rigoroso aperto fiscal, realizado na alta gradual da meta de **superávit primário**; inevitável torna-se a desvalorização cambial. Desenhava-se o pífio crescimento, apanágio dos anos noventa⁷⁴.

Nos seis meses que se seguiram à vitória eleitoral de **Luiz Inácio Lula da Silva**⁷⁵, o novo governo assentiu a medidas nitidamente destoantes da tradição programática do **Partido dos Trabalhadores** (PT), contribuindo a relaxar as tensões macroeconômicas. A comoção

⁶⁹ Embora a participação, no caso do setor petrolífero, da Petrobras, ainda estatal; não obstante, há fortes indícios das vontades da gestão **Cardoso** em privatizar a estatal do petróleo; **Sérgio Motta**, ex-ministro das Comunicações e interlocutor político do governo, dizia que a Petrobras “é um dos últimos esqueletos da República”, avançando ao sistema institucional “desmontá-la, osso por osso” e julgando-a “um paquiderme que consome [...] 9 bilhões [de dólares] em importações, prejudicando a balança comercial do País e a sociedade brasileira” (O GLOBO, 1998); para **Mendonça de Barros**, igualmente ex-ministro das Comunicações, “O governo já deveria pensar na privatização da Petrobras, seguindo a mesma lógica adotada no sistema Telebrás” (CUCOLO, 2001). O próprio mandatário, anos após o término de seu governo, diria não ser “contra a privatização da Petrobras” (FOLHA ONLINE, 2006).

⁷⁰ Evocam-se programas como o **Bolsa-Escola** e o **Auxílio-Gás** (ver capítulo 5).

⁷¹ Relativamente à renda nacional, decaiu de 32% (1994) para 26,5% (1999) a proporção dos salários; no mesmo intervalo, acresceu-se de 38,4% para 41,4% a participação das rendas do capital (GONÇALVES, 2001).

⁷² Em 1998, o banco central da Rússia anuncia a desvalorização do rublo e a suspensão dos pagamentos dos débitos comerciais de curto prazo e da dívida interna, desvalorizando ainda mais a moeda russa (BBC, 1998).

⁷³ Sobrevalorização artificial da moeda nacional em cotação flexível (permitidas, porém, tão-somente pequenas flutuações dentro da “banda cambial”) em relação à moeda norte-americana, para debelar pressões (cambiais) sobre os preços.

⁷⁴ Nos dois mandatos de **Fernando Henrique Cardoso**, gravaram-se taxas médias anuais de crescimento do Produto Interno Bruto de 2,45% (1995/1998) e de 2,13% (1999/2002) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, vários anos).

⁷⁵ Eleito para um primeiro mandato (2003/2006), o novo presidente reeleger-se-ia para um novo período à frente do Executivo Federal (2007/2010).

argentina⁷⁶ e os volumosos déficits em conta-corrente ao final da administração **Cardoso** conspiraram à conversão da cúpula do partido em favor de um programa moderado, com alicerces macroeconômicos **neoliberais** semelhantes aos de seu antecessor. Enunciam-se: o acréscimo do alvo fiscal do **superávit primário** e a política fiscal fortemente contracionista; o aumento da taxa básica de juros e a fixação de metas de inflação inferiores às verificadas em 2002, sublinhando a estratégia deflacionária; a reforma previdenciária; a renovação do acordo com o **Fundo Monetário Internacional**. O nomeado “choque de confiança” tramava acalmar os mercados financeiros, depreciando o “risco-Brasil” (GIAMBIAGI, 2005b).

De fato, auxiliando-se das ortodoxias alardeadas pelo “*Consenso de Washington*” — assentadas no tripé câmbio flutuante com livre vaivém de capitais, metas de inflação e postura fiscal restritiva — e em tempos de ampla liquidez internacional, atenuou-se (ao menos sob o olhar do grande capital) o soturno esboço do findar da segunda gestão **Cardoso** — propensão à subida dos preços e déficit em conta-corrente. Pode-se mesmo certificar tenha a nova administração adensado, em linhas gerais, o modelo macroeconômico da era antecedente. Sem embargo, conservando o viés progressista do perfil do **Partido dos Trabalhadores**, ambicionava-se conciliar a manutenção da estabilidade econômica ao redirecionamento dos gastos públicos, transferindo-os às classes sociais efetivamente mais necessitadas. Inscrevem-se ainda outras discrepâncias entre uma e outra gestão.

A assunção do novo governo sobrepujou a concepção de Estado predominante nos mandatos prévios recentes. É ilustrativo o veredicto de **Mendonça de Barros**, um dos mentores das políticas econômicas do **Partido da Social Democracia Brasileira** (PSDB), laje partidária-mor da era **Cardoso**⁷⁷:

⁷⁶ A associação entre a longa paridade da moeda argentina ao dólar, o abalo financeiro da Ásia (1997) e a desvalorização cambial brasileira (1999) acarretou a insuficiência de divisas em moeda estrangeira para pagamento da dívida pública externa, levando à decretação de moratória por parte do governo nacional, em 2001 (BBC BRASIL, 2001). A sinistra crise econômica interna irrompeu em tumultos sociais e políticos, com a posse de cinco presidentes da república em doze dias (FOLHA ONLINE, 2005).

⁷⁷ Ao contrário dos decanos congêneres europeus, o neófito **Partido da Social-Democracia Brasileira** (PSDB) não brotou do movimento operário/sindical e, durante o período em que governou o país — sob **Fernando Henrique Cardoso** —, distanciou-se de pressupostos basilares do programa **social-democrata** clássico, tais como o dirigismo estatal na atividade econômica (ao revés, como visto, reduziu-se sobremaneira o patrimônio público) e o esmorecimento das desigualdades, por intermédio de fartos dispêndios sociais, dentre outros meios (ver capítulo 5). Surgido no crepúsculo da década de oitenta, insere-se, é justo acrescentar, no reformismo programático ao qual se subjugaram os partidos social-democratas tradicionais — incluído o (precursor) alemão, com as políticas de **Terceira Via** do ex-chanceler **Schröder** (ver capítulo 1). Para Caroni (2007), “Tal constatação só reforçaria que a tentativa de clonagem foi exitosa, mas o clone brasileiro [...] já nasceu envelhecido [...] um equívoco no próprio nome [...] uma idéia fora do lugar (...)”.

[...] a grande diferença [...] entre as duas administrações é a concepção de Estado. No governo FHC [...] um Estado menor, mais regulador, voltado para os gastos prioritários na área social, privatizando, concedendo e terceirizando. No caso do governo Lula [...] mais Estado, mais funcionários, menos terceirização, menos privatização, menos capital privado, menos agências reguladoras, mais poder para os ministérios (BARROS, 2005, apud ARAÚJO, 2006, p. 12).

Posto isso, a gestão **Lula** suspendeu as políticas de privatização, marco dos anos **Cardoso**, preservando braços estatais como **Banco do Brasil**, **Caixa Econômica Federal** e **Petrobras**, entre outros. Houve maior impulso à contratação de servidores públicos, minimizaram-se as terceirizações, delimitaram-se os poderes das agências reguladoras. O **BNDES** voltou à função de origem — desvirtuada na administração pretérita, em que se prestava, de ordinário, ao financiamento das privatizações —, fomentando a produção e a geração de empregos.

No entanto, para Carneiro (2006), ausente esteve o preponderante, qual seja, o uso decidido do aparato estatal como alavanca de novo e robusto modelo de desenvolvimento, ao menos durante o primeiro quadriênio **Lula** (2003/2006). A edificação de semelhante paradigma — de maior participação do Estado na atividade econômica — aparentemente repousou na retórica, como indicam os meandros da política econômica e o desempenho de variáveis econômicas (como a formação bruta de capital fixo) (CARNEIRO, 2006). O crescimento recente não fugiu aos padrões tíbios — porém superiores à média do governo **Cardoso**⁷⁸ — e à típica oscilação da magnitude de sua medida usual, o Produto Interno Bruto, repetida nas últimas décadas. A despeito disso, a vinda do **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC), no limiar da segunda gestão, sinalizou reversão de tais propensões, ao representar “[...] uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade: o Estado e o mercado” (SICSÚ, 2007, p. 3). Almeja-se, pois, munir o Estado de papel mais ativo na indução do desenvolvimento⁷⁹.

Constituiu-se o **Programa de Aceleração do Crescimento** de um sistema de metas e ações a esposar ampla lista de investimentos públicos (sobretudo em infra-estrutura) e de incentivos às inversões privadas, tecendo o crescimento econômico (BRASIL/PRESIDÊNCIA

⁷⁸ Estimado em 3,50% a.a. entre 2003 e 2006 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, vários anos).

⁷⁹ Na interpretação de Sader (2008), “[...] o governo Lula passou a outra etapa [...] conseguindo retomar um ciclo expansivo da economia e desenvolvendo efetivas políticas de distribuição de renda (...) recolocava o tema do desenvolvimento como central — deslocando o da estabilidade, central para o governo Fernando Henrique Cardoso —, avançando na recomposição do aparelho do Estado, melhorando substancialmente o nível do emprego formal, diminuindo o desemprego, entre outros aspetos. A caracterização do governo Lula como expressão consolidada do neoliberalismo, um governo cada vez mais afundado no neoliberalismo — reedição de Fernando Henrique Cardoso [...] Menem [...] Fujimori [...] — chocava-se com a realidade.”

DA REPÚBLICA, 2007). Sinaliza ampliar o palco da política fiscal, comprometida até então primordialmente em obter **superávits primários** — entenda-se, com a trajetória estável e descendente da **relação dívida/PIB** —, ao convocar a preocupação em instar o crescimento, em acordo às diretrizes **keynesianas** chanceladas nos países protagonistas, no **Pós-Guerra**. Os montantes consagrados ao investimento público, apesar de ainda insatisfatórios (SICSÚ, 2007), extrapolam os observados nos últimos anos, prevendo-se advenham do acréscimo da dotação orçamentária e da retração dos gastos correntes⁸⁰.

O governo **Lula** aprofundou as políticas sociais encetadas na gestão precedente⁸¹. À parte os constrangimentos infligidos pela política econômica, houve apreciáveis mutações na estrutura social, no sentido de inclusão dos menos favorecidos na vida econômica. Dados da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD), em 2006, descortinam melhoria na justiça distributiva, impressa no cair das desigualdades de renda e da extrema miséria⁸² (IPEA, 2007c). Atribui-se parte da façanha às transferências federais de caráter previdenciário — pensões e aposentadorias, sobretudo — e **assistencial** — das quais sobressai o **Bolsa-Família**, rebento da unificação de alguns programas sociais criados na administração **Cardoso**, atingindo onze milhões de famílias em 2006⁸³ (THE ECONOMIST, 2008a). Na área da educação, o aumento do número de crianças matriculadas, das taxas de escolarização e do tempo médio de estudo, conjugando-se à queda dos índices de analfabetismo; o mercado de trabalho acresceu a oferta de empregos com carteira assinada e o rendimento médio mensal assalariado⁸⁴ (IPEA, 2007c). De tal forma, excogita-se combinar ortodoxia macroeconômica, de corte **neoliberal**, e políticas sociais identificadas ao **Estado de Bem-Estar Social**, sobranceiras durante os anos “de ouro” do **capitalismo**.

⁸⁰ Contudo, imperativo seria adequar as políticas **cambial** e **monetária** às metas planejadas: o câmbio apreciado poderia acentuar eventuais desequilíbrios da balança comercial, normalmente simultâneos a processos de crescimento econômico — pelo acréscimo natural da demanda por importações; em adição, as altas taxas de juros inibiriam o investimento produtivo, ao proporcionarem maior atratividade aos ativos financeiros

⁸¹ Ver capítulo 5.

⁸² Ver capítulo 6.

⁸³ Idem.

⁸⁴ O salário-mínimo exibiu reajustes reais de 41,73% no período 2003/2006, contra 32,36% e 8,03% nos dois quadriênios anteriores (IPEA/IPEADATA, vários anos). Ver tabela 5.3 (capítulo 5).

3. FINANÇAS PÚBLICAS

Um dos traços relevantes das economias do século XX, quer das nações capitalistas de ponta — defensoras da livre iniciativa e da economia de mercado —, dos países em desenvolvimento, ou ainda das (então) remanescentes estruturas coletivizadas é o gradativo aumento dos **gastos públicos**⁸⁵.

O Brasil se não excetua ao enredo: o **gráfico 3.1** desvenda a evolução dos gastos primários⁸⁶ conjuntos dos entes federativos ao longo do último século: atesta-se o crescimento substantivo da participação relativa dos bens e serviços públicos sobre o Produto Interno Bruto, uma vez tenham quase triplicado no período.

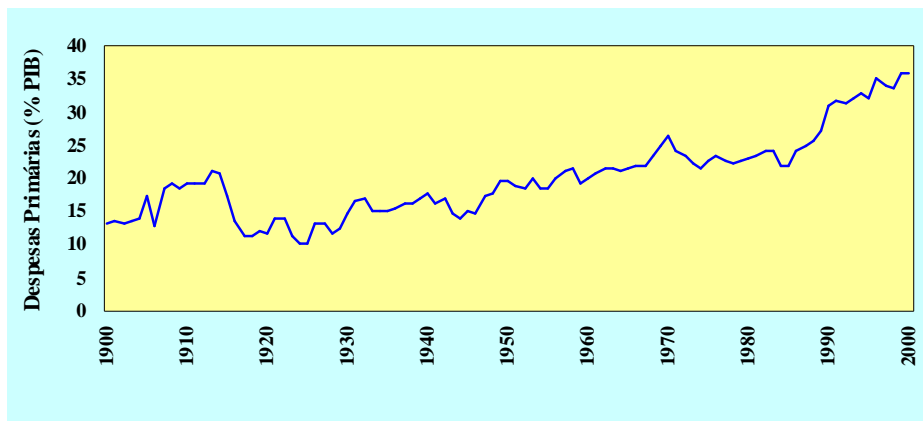


Gráfico 3.1

Despesas primárias da União, estados e municípios: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), século XX

Fonte: IBGE (2003).

A análise econômica convencional discrimina causas plausíveis da elevação dos gastos e da conseqüente participação do Estado na economia; fatores demográficos (crescimento populacional, por exemplo) naturalmente se ajuntam a maiores demandas por bens, direitos e serviços públicos, tanto quanto a veemência dos processos de industrialização e urbanização, signos do século XX, gênese da complexa transformação da sociedade e da vida moderna; os requisitos do **Estado de Bem-Estar Social** e suas coberturas assistenciais e previdenciárias, aliadas ao maior equilíbrio (ou menor desequilíbrio) da composição de forças políticas,

⁸⁵ Nos Estados Unidos, em 1890, os dispêndios governamentais somavam 6,5% do Produto Interno Bruto; um século após, representavam 32,8% sobre o mesmo agregado, tendência análoga à verificada em potências industriais como Alemanha, França ou Reino Unido (GIACOMONI, 1997).

⁸⁶ Tópico fiscal que abrange o consumo público (gastos com pessoal e custeio), subsídios e transferências ao setor privado (excluídos os pagamentos de juros e despesas financeiras) e o investimento público (IBGE, 2003).

revigoradas pela ascensão representativa de novos grupos sociais; a intervenção incisiva do setor público na atividade econômica, fustigando o desenvolvimento, arbitrando e corrigindo os excessos inseparáveis do funcionamento dos mercados e do setor privado; os esforços bélicos relacionados aos inúmeros conflitos, dois deles de âmbito mundial; o profundo devenir tecnológico; a ramificação dos trabalhos administrativos e burocráticos dos governos nacionais.

ATRIBUIÇÕES DO ESTADO

Ao figurar como agente econômico, o ente público gera despesas crescentes, exigindo, em contrapeso, maiores recursos a financiá-las. Tais ações se baseiam em atividades estatais **típicas**, cuja definição é cerne de desavenças doutrinárias surgidas a partir do ocaso do século XVIII. Uma delas, o **liberalismo** econômico — laboratório das teorias clássicas — remetia poucas tarefas ao Estado. **Adam Smith** (1776, tradução nossa) resguardou-lhe, sem prejuízo, três funções singulares,

[...] de grande valia, em verdade, mas nítidas e inteligíveis para o senso comum [...] proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades independentes [...] proteger [...] todos os membros da sociedade da injustiça ou da opressão de todos os seus outros membros, ou o dever de estabelecer uma administração rigorosa da justiça [...] erigir e manter certas obras públicas e certas instituições públicas que nunca possam ser do interesse de qualquer indivíduo [...] porque o lucro nunca pode pagar a despesa a qualquer indivíduo [...] ainda que possa frequentemente fazer muito mais do que pagá-la a uma grande sociedade.

Desse modo, malgrado valiosa aos **liberais**, a autonomia dos mercados não prescindiria da esfera pública, que lhes conseguiria as conjunturas físicas e institucionais imperativas à sua dinâmica. Outro luminar clássico, **Jean Baptiste Say** (2001, p. 239, tradução nossa), clama pelos malefícios da tributação e do correspondente gasto, ao proferir que “o melhor esquema financeiro é o menor gasto possível; e a melhor tributação é sempre a menor.”

No século XIX, o arranjo capitalista centrado no mercado se revitaliza com o preclaro progresso científico-tecnológico — revolucionando o processo econômico — e a estabilidade monetária, fortalecendo o capitalismo concorrencial. Durante a passagem para o século vindouro, os sobressaltos periódicos de maior duração e gravidade, a corrida imperialista e a ascensão do capitalismo monopolista — com trustes e cartéis de alcance mundial — sugeriam a prostração do mercado como regulador da economia, que culminaria com a **Grande Depressão** dos anos trinta. **John Maynard Keynes** desponta como um dos novos doutrinadores da então precível ordem, ameaçada entre a convulsão e a ideologia **marxista**, esta, tonificada pela exitosa **Revolução Russa** de 1917; reformista — conquanto de formação **liberal** e crente na economia de mercado —, e querendo compreender a natureza dos ciclos que assolavam o sistema, acreditava na impossibilidade de o capitalismo se desenvolver sem rédeas, entregue aos desígnios dos mercados auto-regulados e imbuídos em encontrar, por si, o equilíbrio do produto a pleno emprego. Ao cerceamento cabal da liberdade dos indivíduos — em referência

ao regime soviético —, preferir-se-ia a perda parcial da liberdade econômica para o Estado⁸⁷ (GIACOMONI, 1997). No dizer de outro expoente, **Joseph Schumpeter** (1991, p. 301, tradução nossa), “nenhum sistema social pode sobreviver eternamente se lhe permitido funcionar conforme a própria lógica [...] Não há empresa, indústria ou país que possam viver sob regras às quais certamente se submeteriam se lhes fosse aquiescido”.

Unindo-se aos motivos econômicos, tais atualizações e reformulações teóricas se incomodavam com a previsível insatisfação da sociedade com o desemprego em massa — reflexo da forte recessão —, cujos potenciais encadeamentos sociais/políticos⁸⁸ já se haviam assomado ameaçadores ao sistema. Em consequência, tornou-se tolerável (aos conservadores) o zelo dos governos nacionais em restaurar as economias cardeais com políticas **anticíclicas**, privilegiando o estímulo à **demandagem agregada**⁸⁹ e à persecução do pleno emprego dos fatores produtivos; configurava-se o **capitalismo racional** (FOSTER, 2005).

De acordo com a **teoria neoclássica do bem-estar**, os mercados competitivos provocariam uma determinada alocação *eficiente* de recursos de forma que qualquer outro arranjo adicional associaria necessariamente a eventual melhoria da satisfação de um agente à piora simultânea da situação de outrem. Tal alocação *ideal*, conhecida como **ótimo de Pareto**⁹⁰, representaria o *máximo bem-estar* possível a partir de certa distribuição inicial de riqueza; traduzir-se-ia em desdobramento *natural* e *automático* da ação/interação de consumidores e firmas resolutos em tornar máximos as utilidades e os lucros, em respectivo, operando em ambiente econômico de concorrência *perfeita*.

Para a fruição do estado *mais benéfico*, por conseguinte, assume-se uma sociedade constituída por indivíduos (consumidores e firmas) de comportamento *racional* (aspirando maximizar utilidades e lucros, rememore-se), numerosos e relativamente débeis — vale dizer, cujas decisões de consumo e produção não afetam os mercados competitivos, não interferindo na formação do preço de equilíbrio⁹¹. A semelhantes premissas de *eficiência* da **solução de**

⁸⁷ “(...) a ampliação das funções do governo, envolvido no ajuste da propensão a consumir e no incentivo a investir, pareceria [...] uma terrível cerceamento ao individualismo. Ao contrário, defendo-a como único meio possível de evitar a destruição em sua plenitude das formas econômicas existentes e como condição para o bom funcionamento da iniciativa individual” (KEYNES, 1936, tradução nossa).

⁸⁸ A **Primeira Grande Guerra Mundial**, a **Revolução de Outubro** e a ascensão do **fascismo** na Itália e na Alemanha ornaram o argumento.

⁸⁹ Contravindo a ortodoxia formulada por **Jean Baptiste Say** (*Lei de Say*), cujo fulcro analítico deitava sobre o lado da **oferta**, entendida como indutora da demanda.

⁹⁰ Em deferência ao economista ítalo-francês **Vilfred Pareto**, da escola **neoclássica**, discípulo do franco-suíço **Leon Walras**, prócer da denominada **revolução marginalista**.

⁹¹ Na versão de Hunt (2005, p. 357), uma das facetas obscuras da teoria **neoclássica** estava “em sua concepção acerca do processo pelo qual eram determinados os preços de equilíbrio [...] os teóricos [...] chegaram a dizer que [...] eram determinados por um processo de “tateamento”, mas nunca foram capazes de apresentar um argu-

livre-mercado se juntam, entre outras de igual destaque (HUNT, 2005): distribuição inicial *adequada* da renda e da riqueza; informação *perfeita* sobre as opções de produção e consumo; livre entrada e saída das firmas nas indústrias; ausência de economias ou deseconomias externas (externalidades⁹²). Citam-se ainda (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000), de forma não-exaustiva, a inexistência de bens públicos (de consumo indivisível); a falta de monopólios naturais; mercados completos. Quando escassos os pressupostos relacionados — delineando as falhas de mercado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000) —, a ortodoxia justificaria a intervenção do **Poder Público**, desde que pontual e efêmera.

Como se comprova, o paradigma **neoclássico**, predominante na literatura econômica, funda-se em suposições pouco realistas, inverossímeis⁹³. Todavia, seus defensores o invocam como guia normativo e imperioso da atuação **casual** do governo na economia capitalista — por condicionada à ocorrência das falhas de mercado. Ainda que consintam sejam algo inexecutáveis as hipóteses que o escoram⁹⁴, julgam o modelo como uma “aproximação tolerável da realidade” proclamando que “embora não se espere que a economia, em momento algum, atinja uma posição ótima, em seus ajustes contínuos de oferta e demanda ela pode não estar muito longe de se manter em uma posição geral ótima por um período prolongado (MISHAN, 1973, apud HUNT, 2005, p. 373).

À parte as contradições patentes, é-lhe elemento nuclear e implícito (e/ou explícito) a defesa dos valores filosóficos, ideológicos e morais da economia mercado, na crença da superioridade do engenho privado sobre o Estado na organização da economia, prescindindo do ente político/administrativo. O critério do **ótimo de Pareto** é a estação derradeira; caso *eventuais* imperfeições de mercado impeçam-no de ser atingido, o governo é acionado; cessados os defeitos, a presença oficial torna-se supérflua e censurável. Assim raciocinam convenientemente a ortodoxia e seus porta-vozes, institucionais (academia, imprensa, governos nacionais) ou não. Para o Estado se guarda função precária, de respeito às vontades do capital e a

mento empírico ou teórico convincente para mostrar que esse tateamento não afastava mais ainda a economia do equilíbrio em vez de aproximá-la [do equilíbrio].”

⁹² Exibem-se as economias/deseconomias externas (externalidades) quando a ação de um agente econômico afeta direta/indiretamente de maneira benéfica/prejudicial outros integrantes do sistema.

⁹³ Por exemplo, as portentosas fusões, incorporações e aquisições — parindo imensas estruturas de mercado oligopolistas (e, eventualmente, na prática, monopolistas), ainda que por vezes envoltas em concorrência acentuada — tipificam o fenômeno da globalização e, logo, as economias contemporâneas, distanciando-se da utopia da concorrência *perfeita*.

⁹⁴ O selo tácito de igual irrealismo se dá com a **teoria do segundo melhor**, ao se atormentar com a obtenção do estado *ótimo* quando se não verificarem os requisitos exigidos na teoria primitiva. Contudo, a elaboração do **segundo melhor** trouxe imprevistos indesejáveis para os seus formuladores; para Baumol, o novo modelo advoga que “numa situação concreta caracterizada por qualquer desvio da optimalidade perfeita, medidas parciais de política que só eliminassem alguns desvios do esquema ótimo poderiam resultar em uma diminuição líquida do bem-estar social” (BAUMOL, 1965, apud HUNT, 2005, p. 372).

este indispensável, a resgatá-lo de seus ciclos intermináveis e de suas falhas *ocasionais*, mesmo que tal parceria destitua de senso momentâneo o discurso não-intervencionista.

No rigor formal e analítico da **economia do bem-estar** — elegantemente disfarçada em argumentos matemáticos, em tentativa de lhe conferir a autoridade da *verdade natural* e *imparcial* da ciência —, ocultam-se constatações óbvias, a exemplo da presença universal (e inelutável, por decurso) das externalidades⁹⁵. Ora, o consumo e a produção **provêm de decisões humanas**, antes de pertencerem aos domínios econômicos; por extensão, é **inaceitável** cingi-los ao mecanicismo e ao *racionalismo* — como reza a teoria —, senão capturá-los como **processos sociais**, com presumível repercussão direta e/ou indireta sobre o conjunto ou, mais precisamente, subconjuntos da sociedade; extrapola-se a simplificação individualista da formulação do **bem-estar**, baseada no “autismo” econômico de consumidores e produtores, resumidos a ordenadores oniscientes de suas preferências e lucros, hedonistas dissociados da solidariedade; *não há* secções nesse mundo utópico de *prazeres*: capitalistas, empresários, rentistas, trabalhadores são apenas autômatos *iguais* em *soberania* de escolha.

O equilíbrio dos mercados competitivos requer uma distribuição *apropriada* de riqueza; caso contrário, uma alocação **Pareto-ótima** poderia ser socialmente inferior — em termos distributivos — a outros arranjos *não-ótimos*. Sob a ironia de Hunt (2005), tenta-se *contornar* tal deformidade teórica assentindo como socialmente *ideal* a distribuição existente ou, no extremo, que o governo disponha de um sistema de subsídios/tributos adequados a torná-la *satisfatória*; afinal, alegar em sentido diverso seria reconhecer a iniquidade imanente ao sistema capitalista, o complexo coercitivo cultural, ideológico e institucional regente da contemporaneidade, a perpetuar e *legitimar* disparidades sociais e econômicas. Desse modo, o tratamento teórico canalizado às duas situações (externalidades e distribuição de riqueza) imagina governos autônomos, leia-se, árbitros imparciais e observadores privilegiados habilitados a contribuir, mesmo que tolhidos, à atração do estado *desejável* de *suma eficiência*; por *ocasionalmente* úteis aos clamores do sistema, conduzem-se, consoante a interpretação ortodoxa, *adequadamente*; abstrai-se, por decorrência, da clara incoerência em ponderar sobre os vínculos por vezes obscuros entre o sistema legal, o poder político e o poder econômico.

Ante igual desenho ideológico, é crível depreender a reverência de algumas prerrogativas fiscais — tradicionalmente consignadas aos governos — à lógica da competência

⁹⁵ A solução **neoclássica** costumeira para a ocorrência *excepcional* de deseconomias externas se recosta na concessão/imposição de subsídios/tributos a partir da autoridade oficial, a quem se acorre, como mencionado, em contextos *atípicos*; porque, em se acedendo à reincidência de situações semelhantes, exigir-se-ia a atuação peregrina do ente estatal, transgredindo, por óbvio, o espírito da teoria em questão.

residual do Estado na cena econômica do **capitalismo**, coagido à correção **pontual** das falhas *fortuitas* do mercado. A função **distributiva** ajustaria a disposição da renda conflagrada da interação das forças econômicas livres, desde que apontada como injusta pela sociedade; acaitar-se-ia, preliminarmente, a *regra* da repartição do produto nacional entre os pagamentos feitos aos fatores de produção, dependentes de suas produtividades marginais, sob competição; se de tal abstração se precipitassem as *apropriadas* justiça social e econômica — ou algo próximo a isso, sob as teorias **neoclássica e keynesiana**⁹⁶ —, impor-se-ia como menor a intervenção do governo; do contrário, convalidar-se-ia a adequação de políticas oficiais — tributárias, previdenciárias, de concessão de subsídios, entre outras — à consecução da perfeita justiça. Afiançando o enfoque acessório da atuação estatal, justificar-se-ia o seu caráter **alocativo** quando ausente a necessária eficiência por parte dos mecanismos de ação privada, isto é, quando a economia de mercado concorrencial falhasse em alcançar os preços *racionais* e a alocação *ótima*, no sentido de **Pareto**⁹⁷.

A textura dos mercados auto-ajustáveis perdera vigor com a **Grande Depressão**, apanhado o desregramento do capitalismo concorrencial (e, sobremaneira, monopólico), mentor de ciclos freqüentes e mais longos que os (então) usuais; já em fins do século XIX, a imensa concentração de poder industrial — germinada do desenvolvimento dos mercados de capitais e do esmero logístico e tecnológico — debilitara qualquer capacidade de acomodação de que os mercados pudessem dispor, incapacitados em instigar o equilíbrio com a total utilização dos recursos produtivos, incluído o fator trabalho — como pregavam a *Lei* de Say e os

⁹⁶ No dizer de Keynes (1936, apud HUNT, 2005, p. 390), “Ao enfatizar nossa divergência com o sistema clássico [neoclássico], não devemos ignorar um importante ponto de afinidade. (...) salários reais e o volume do produto (e, conseqüentemente, de emprego) correlacionam-se singularmente, de modo que, em geral, o aumento no emprego pode apenas ocorrer se acompanhado do declínio da taxa de salários reais. Não nos opomos, portanto, a esse fato vital, caracterizado (corretamente) como irrevogável pelos economistas clássicos [neoclássicos]. (...) Logo, se o emprego cresce, a remuneração por unidade de trabalho em termos de mercadoria-salário deve, em geral e em curto prazo, decrescer enquanto os lucros devem elevar-se. [...] quaisquer meios de aumentar o emprego devem carrear simultaneamente à diminuição do produto marginal e, por conseguinte, da taxa de salários medidos em termos do produto [salário real]” (KEYNES, 1936, tradução nossa). Partindo do raciocínio inverso, Hunt (2005, p. 391) narra que “contudo, como nas depressões capitalistas [...] os salários reais dos trabalhadores não aumentavam quando o emprego diminuía, a crença de Keynes na teoria da produtividade marginal dos trabalhadores contradizia o resto de sua teoria.”

⁹⁷ A existência de bens públicos (e/ou semi-públicos) e a formação da infra-estrutura adequada, entre outras, invocariam a presença do governo; quanto àqueles, tipificados como de uso/consumo indivisível, tornam-se incompatíveis com o direito de propriedade particular — imprescindível à disposição dos agentes econômicos em pagar para deles usufruírem; em relação aos investimentos em infra-estrutura, o grandioso montante inicial dos recursos a serem mobilizados e o seu extenso prazo de maturação ensejaram a presença do Estado-empresário em substituição à iniciativa privada. Sob a ótica conservadora (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000), as externalidades positivas e os diversos benefícios sociais envolvidos habilitariam a presença do setor público, ocupando-se da produção total (e/ou parcial) dos bens/serviços em um e outro caso — assim posta, dizemos nós, a argumentação encerra um **sofisma**, talvez um **eufemismo** para o manifesto desinteresse do setor privado em tais atividades, reflexo previsível da lógica perversa e excludente do sistema, **cujo escopo último são os lucros incessantes**, exaltando o individualismo e mitigando inquietações aparentes com ganhos sociais.

neoclássicos. Frente ao quadro dramático, **Keynes** proveu amparo teórico ao papel prevalente da **demanda agregada** nas flutuações econômicas, e, por extensão, à cadência de um de seus mais eloqüentes (e polêmicos) componentes, os **gastos públicos**: traçava-se a função **estabilizadora** dos governos nacionais, consubstanciada na aplicação de políticas econômicas (**fiscal** e **monetária**, em especial a primeira) gestoras do crescimento econômico, estabilidade dos preços e níveis de emprego, dada a impossibilidade de serem atingidos de modo automático e satisfatório a partir da economia de mercado; uma vez outra, teve-se o Estado — via de regra atrelado ao grande capital — como instância-terminal da inépcia do sistema capitalista em se expurgar de seus males inatos.

EXPECTATIVAS RACIONAIS

Não obstante, apesar de prevalecentes as idéias **keynesianas** no orbe **fiscal** (e econômico) do **Pós-Guerra** — estendendo-lhe a influência pelas três décadas seguintes —, nos anos setenta, a elevação do déficit público nas economias capitalistas avançadas e a concomitância entre aumento da inflação e retrocesso das taxas de crescimento (“estagflação”) macularam as tendências ao maior intervencionismo estatal, marca da “**Era de Ouro**” do capitalismo dirigido. Pôs-se em dúvida atroz a efetividade das **políticas fiscais expansionistas** — enleadas em sólidos **gastos sociais** —, relacionadas como deformadoras das engrenagens *salutares* de mercado. Deu-se a restauração conservadora com as ascensões de **Thatcher** e **Reagan**, alçando o ultraliberalismo (**neoliberalismo**) à alma do debate político/ideológico, inexoravelmente como estratégia (quase) monolítica⁹⁸.

Conheceu-se por **globalização** a contrapartida econômica (mormente financeira) do novo pensamento dominante, forjada a partir da impetuosa liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros nacionais, impostas por aqueles governos⁹⁹; como desenrolar, “o poder estrutural das finanças anglo-saxônicas” (FIORI, 2007, p. 76) impôs semelhantes orientações aos demais países desenvolvidos, instaurando, com a decisiva ajuda da insigne tecnologia, os mercados financeiros de âmbito mundial, denotados por livres e imensos fluxos de capital¹⁰⁰. Nesse contexto de neo-imperialismo político e financeiro, as economias periféricas de pronto adentraram à rota das finanças liberalizadas, via pressão do grande capital financeiro internacional — sob o escudo dos governos das potências ou dos organismos multilaterais de crédito —, em se ajustando à solução das freqüentes perturbações externas. Difundiam-se “o mito do fim das fronteiras” e “o mito da morte dos Estados Nacionais” (FIORI, 2007, p. 75-77)¹⁰¹.

⁹⁸ Ver capítulo 1.

⁹⁹ Em verdade, o esboço do posterior cenário das finanças globalizadas remonta aos anos sessenta, com a criação dos mercados de “eurodólares”; firma-se na década seguinte, com o rompimento unilateral norte-americano com o sistema de paridade cambial vigente desde meados da década de quarenta, nomeado **Acordo de Bretton Woods** (FIORI, 2007).

¹⁰⁰ Estima-se que apenas o mercado de derivativos manipule algo em torno de 600 trilhões de dólares (SHERIDAN, 2008).

¹⁰¹ “[...] a globalização não é um conceito sério [...] nós, os norte-americanos, a inventamos para dissimular nossa política de entrada econômica nos outros países e para tornar respeitáveis os movimentos especulativos de capital que sempre são causa de graves problemas” (GALBRAITH, 1997, apud FIORI, 2007, p. 75). Nesse sentido, para FIORI (2007, p. 77), o processo fora reflexo da crise dos anos setenta concertada “à reafirmação mundial, na década seguinte, da hegemonia norte-americana.”

Perante similar conjuntura, é razoável supor que a “intelligentsia” acadêmica¹⁰² (com destaque à anglo-saxã) formularia (e/ou reformularia) modelos teóricos de extremado viço analítico, destinados a autenticar e a se conformar às práticas econômicas vigentes — estampadas no aleatório e superlativo périplo das finanças de especulação —, referendando o “status quo” ideológico, fundado usualmente no ataque contumaz ao Estado e às suas políticas de **gastos** e de fomento à **demanda agregada** (por conseguinte, ao emprego e ao produto)¹⁰³. A análise de vanguarda (“mainstream”) se aflige com a **credibilidade** da política econômica, localizada nos requisitos e indicadores do *adequado* percurso de uma lista de medidas **fiscais**, e com seus efeitos sobre outras variáveis econômicas salientes. De tal modo, temas como a **sustentabilidade da dívida pública** e a demarcação de **regras fiscais de controle das contas públicas** se imiscuem com contundência sobre as decisões de investimento do grande capital internacional.

A **hipótese das expectativas racionais** parte de raciocínio geral aparentemente óbvio: os indivíduos, ao especularem sobre o futuro, fazem-no com o propósito de acertar em suas previsões. Em termos específicos, os agentes econômicos, usando de maneira *ótima* todas as informações disponíveis — incluídas as que concernem às políticas econômicas —, interpretam-nas sob modelos quantitativos, compondo (ou revendo) suas expectativas¹⁰⁴ (*corretas*¹⁰⁵, em média) sobre o caminho das variáveis econômicas¹⁰⁶. Anui-se que “mudanças nas ações governamentais ou nas regras do jogo econômico são entendidas e os agentes alteram seu

¹⁰² Precipuamente as conservadoras escolas **monetarista** e **novo-clássica**.

¹⁰³ Paradoxalmente, no período **Reagan**, durante o cognominado “**keynesianismo** militar”, os gastos públicos perfaziam um quarto do **Produto Nacional Bruto** (PNB) norte-americano — condizentes com um grandioso (e sem paralelos, em magnitude) déficit público —, proporção acrescida a 40% do PNB nos países desenvolvidos da Comunidade Européia (HOBBSAWM, 1999). Se, para o então presidente norte-americano, “o governo não é a solução, mas o problema”, infere-se, nas palavras de Hobsbawm (1999, p. 401), que “a simples crença em que o capital era bom e o governo mau [...] não constituía uma política econômica alternativa” — antes, acrescentamos, servia de peça de propaganda política/ideológica e em estímulo moral/econômico aos mercados e às suas *bem-aventuranças* de auto-regulação.

¹⁰⁴ A perspectiva **novo-clássica** — espécie de casamento entre a **hipótese das expectativas racionais** com os axiomas básicos do argumento **neoclássico** (KANDIR, 1989) —, contrapondo-se aos **neoclássicos**, não trata de informação *perfeita*; ao revés, assume que as decisões de cada jogador nascem ignorantes quanto às atitudes alheias — em alusão aos jogos com informação imperfeita (SIMONSEN apud KANDIR, 1989, p. 80).

¹⁰⁵ Para Scarth (1996, p. 2.), “Isto não significa que as pessoas não cometem erros de previsão: significa simplesmente que estes erros não apresentam nenhuma correlação serial, nenhum componente sistemático”. De acordo com Hermann (2006, p. 11), “na chamada versão forte do modelo de expectativas racionais [...] o erro sistemático de interpretação é visto como um sinal de irracionalidade [...] admite-se que a única fonte de erro possível, por parte de agentes racionais, é a insuficiência de informação sobre as ações de política econômica — um problema exógeno, causado pelo governo.”

¹⁰⁶ “O ponto central das expectativas racionais está na construção de um modelo de revisão das expectativas subjetivas dos agentes econômicos. Para que as expectativas sejam racionais, as esperanças matemáticas subjetivas dos agentes econômicos devem ser iguais às esperanças matemáticas condicionais do próprio modelo. Dessa maneira, os indivíduos agem como se conhecessem o modelo e formam suas expectativas conforme o comportamento das variáveis determinadas aprioristicamente pelo sistema econômico” (FERRARI FILHO, 1991, p. 343).

comportamento em conformidade com as novas condições vigentes”¹⁰⁷ (LOPREATO, 2006a, p. 4).

O argumento torna-se controverso, porém, quando se adotam “suposições fortes com relação às restrições” (SCARTH, 1996, p. 2). Como se vê, acalentam-se pressupostos **improváveis**: todos os agentes têm acesso às mesmas informações; por possuírem “conhecimento perfeito da estrutura da economia” (SCARTH, 1996, p. 2), detêm capacidade cognitiva de assimilar o cenário e de interpretá-lo de maneira idêntica, processando-o sob o mesmo modelo analítico¹⁰⁸; colecionadas as condições anteriores, geram-se previsões iguais sobre a pulsação dos mercados¹⁰⁹. De tal modo, engenha-se “um sistema mecânico regido, como um sistema físico, por leis econômicas bem circunscritas que são imutáveis e universalmente captadas” (KALETSKY, 2009, tradução nossa).

O debate cobiou embeber as autoridades da devida ponderação sobre os efeitos de suas decisões nas avaliações dos indivíduos, aptos a reagir — assessorados de tais meditações — sobre o panorama presente/futuro da economia. Nesses termos, outro elemento subjetivo — a crença na persistência das estratégias de governo — balizaria as tendências: ausente a confiança na coerência das políticas econômicas, sob a ótica das **expectativas racionais**, os agentes econômicos — velando por suas conveniências, maximizando as funções lucro e utilidade, dispondo de informações em média similares às das autoridades e não sendo

¹⁰⁷ O princípio das **expectativas racionais** instrui a “crítica de Lucas”, em que o autor (o economista norte-americano da escola **novo-clássica**, Robert Lucas) “desafiou o procedimento utilizado nos modelos da síntese neoclássica de origem keynesiana”; sob estes últimos, “[...] o padrão de comportamento das pessoas não seria alterado no caso de ocorrer mudanças na política econômica” (LOPREATO, 2006a, p. 4).

¹⁰⁸ Para Simonsen (1986, p. 251), a escola **novo-clássica** resolve o “grande problema da interdependência estratégica [...] qual seja, as piruetas intelectuais necessárias a cada agente econômico para descobrir o que os outros pensam [...] [conjecturando que] cada agente acredite que todos os demais formulem suas previsões com base no mesmo modelo e nas mesmas projeções das variáveis [...]”; E prossegue (SIMONSEN, 1986, apud KANDIR, 1989, p. 80): “A literatura das expectativas racionais reconhece explicitamente os problemas de interdependência estratégica entre o setor privado e o governo [...] entretanto, ignora completamente que [...] não há sentido em tratar o setor privado como um único jogador”. Aliás, acrescentamos, não seria plausível considerar todos os participantes reagindo a uma dada paisagem econômica da mesma forma, como um todo indivisível.

¹⁰⁹ Na bem-humorada observação de Simonsen (1986, p. 251-2, grifos no original), “[...] os novos-clássicos, que registraram para si a marca ‘expectativas racionais’, admitem que a cartomancia econômica seja bem mais fácil do que imaginou Keynes ao escrever o capítulo 12 da Teoria Geral [...] para tanto, recorrem a [...] hipóteses. [...] Isso [a assunção de tais hipóteses] não apenas pressupõe que os agentes econômicos formulem suas previsões com o socorro de um econométrico, mas que não haja divergências entre os econométricos, quer em termos de equações de especificação, quer em termos de projeções das variáveis exógenas [...] a comunidade dos econométricos desempenha o papel de um leiloeiro walrasiano capaz de homogeneizar as expectativas de todos os agentes econômicos [...] Em suma, a hipótese central dos novos-clássicos é a de que todos pensem como eles. É provável que Keynes, se ressuscitasse, desse boas gargalhadas com tanta falta de acuidade psicológica”. Em verdade, a teoria, ao convocar o “homo economicus” típico — a quem atribui “conhecimento suficiente a respeito de como o sistema funciona” (SCARTH, 1996, p. 2) —, supõe-no, corroborando o exercício onírico de seus defensores, dotado de comportamento *racionalmente* lógico e intuitivo (descartando, pois, elaborações estatísticas e matemáticas complexas), porém de fins similares àqueles anotados se cada um deles “formalmente derivasse a equação na forma reduzida de cada variável endógena” (SCARTH, op. cit., p. 2), como presumivelmente agiriam os dirigentes governamentais e os profissionais do mercado (financeiro, entre outros).

suscetíveis de cometer erros sistemáticos (por *racionais*) — aproximam-se com grande precisão, em suas análises e previsões, da estrutura correta da economia¹¹⁰, permitindo-lhes antever, por decurso, as nuances de todas as costuras de política econômica, fazendo-as inócuas; a política macroeconômica ativa — de expansões fiscal e monetária — ressonaria praticamente circular, desprovida de quaisquer efeitos sobre o produto e o emprego¹¹¹. É sensato ajuizar que “a teoria das expectativas racionais supõe que qualquer choque exógeno na economia não produz efeito nas variáveis reais do sistema econômico, na medida em que os distúrbios casuais, sejam reais, sejam monetários, são [...] antecipados pelas expectativas subjetivas dos agentes econômicos”¹¹² (FERRARI, 1991, p. 343).

Sob igual abordagem, medidas como o acréscimo dos gastos públicos, erosão da carga tributária ou ampliação do estoque de moeda necessariamente sancionariam (direta e/ou indiretamente) a elevação do estágio geral dos preços; reunindo-se à hipótese da validade das **expectativas racionais** — divulgando o enfoque *previsível e repetitivo* da economia —, tais diretrizes teriam como contrapeso a insurgência sem demora dos demais agentes econômicos, ajustando os preços (atuais) em acordo às suas expectativas de aceleração inflacionária (futura); a inflação assim precipitada coibiria aumentos na renda nacional: “o sistema econômico, tanto no curto quanto no longo prazo, sempre está na sua taxa natural de desemprego e que, portanto, o *trade-off* entre inflação e desemprego¹¹³ não passa a ser o centro das atenções da

¹¹⁰ “O que tipifica os adeptos da noção [de **expectativas racionais**] é a intenção de forjar modelos subentendendo que os agentes privados enxerguem a dinâmica do ambiente em que operam tão bem quanto o façam os gestores de política do governo” (SARGENT, 1982, p. 90, tradução nossa).

¹¹¹ A corrente **monetarista** tolera a não-neutralidade da moeda — a influência de variáveis nominais sobre variáveis reais — apenas no curto prazo. Do exposto, infere-se que a concepção **novo-clássica** se faz ainda mais extrema ao negar substanciais efeitos de expansões monetárias sobre grandezas reais, ainda que estimados no curto prazo.

¹¹² Como desdobramento lógico, a política econômica teria ascendência (temporária) sobre as variáveis reais *unicamente* se houvesse erros de previsão dos operadores — patrocinados tais enganos por choques aleatórios ou ruídos de informação (KANDIR, 1989). Portanto, compreendem-se flutuações na renda e no emprego como *eventuais* e reversíveis: de pronto os agentes adaptassem suas expectativas ao novo prosclênio, dar-se-ia outro *equilíbrio* (regressivo no produto e ascensional nos preços). Ademais, a sucessão de medidas inesperadas sugeriria como efeito simultâneo o aperto progressivo da fenda disponível às autoridades para assim se portar, vez que os atores *racionais* presumivelmente aprenderiam com os equívocos pregressos.

¹¹³ A designada **curva de Phillips** — em apreço ao economista neo-zelandês A. W. Phillips — discorre primariamente sobre a relação direta entre o desvio do produto (em relação à sua taxa natural) e a defasagem dos preços (em atenção aos preços correspondentes esperados); logo, ao gestor econômico, a opção conflitiva entre **inflação** e **desemprego** — vertida, para os **keynesianos**, no diálogo adequado entre as políticas fiscal e monetária (maior ou menor propulsão à **demand agregada**). Entretanto, para os **monetaristas**, em análise condigna à ênfase dedicada ao lado da **oferta**, tal escolha seria adstrita ao curto prazo, em que a elevação da **demand agregada** acresceria (de modo efêmero) a renda e o estado geral dos preços — porquanto, a longo termo, as pessoas ajustariam suas expectativas sobre a inflação, volvendo o desemprego à uma suposta taxa *natural*. Mais radicais, os **novo-clássicos**, independentemente do horizonte temporal cogitado, refutam variações eminentes no produto — ao menos oriundas de políticas fiscais e monetárias ativas —, salvo em ocasiões *fortuitas*; ponderando (como a concepção **monetarista**) sobre a causalidade entre diretrizes oficiais expansionistas e aceleração dos preços, concluem inexistir o dilema presumido entre **inflação** e **desemprego**, crentes nas **expectativas racionais** dos agentes econômicos, cuja percepção *instantânea* (e *calculada*) do compasso futuro dos preços faria vazia —

política econômica” (FERRARI, 1991, p. 344, grifo no original). Consoante um dos eminentes partidários da tese,

[...] supõe-se que as pessoas esperem altas taxas futuras de inflação precisamente porque as políticas governamentais, fiscal e monetária — tanto as presentes quanto as prospectivas —, ratificam essas expectativas [...] é a política governamental de longo prazo — que teima em contrair largos déficits orçamentários e em emitir crescentemente moeda — que impulsiona a taxa de inflação. [...] [no entanto] para erradicar a inflação [...] seria necessário mais do que poucas e temporárias medidas fiscais e monetárias restritivas [...] requerer-se-ia uma metamorfose na formulação de políticas, uma **reviravolta nas práticas (ou estratégias) de calibrar déficits** (presentes e futuros) de modo suficientemente categórico para ter grande apoio [...] a efetividade de tal diretriz dependeria de quão decidida e evidente fosse a atitude do governo¹¹⁴ (SARGENT, 1982, p. 42, tradução e grifos nossos).

A credibilidade da política econômica se faz protagonista no parecer das **expectativas racionais**, insinuando um **padrão** no conduzir das estratégias oficiais. Ao se aperceberem da diligência da Administração pública em preservar igual harmonia, os agentes comprimiriam suas previsões inflacionárias, colaborando à estabilidade, serenando pressões contrárias sobre o sistema econômico¹¹⁵. Por extensão, às autoridades seria *recomendado* se adequar a procedimentos uniformes, previsíveis:

[...] as expectativas racionais, ao renegarem ações isoladas e privativas, reportam-se a escolhas dentre **regras factíveis do jogo**, ou a **estratégias repetidas** para a escolha das variáveis [...] malgrado os modelos macroeconômicos **keynesianos** e monetaristas tentem analisar os efeitos de ações isoladas, é clara agora a incorreção de seus resultados (SARGENT, 1980, p. 4, tradução e grifos nossos).

Em decorrência do raciocínio, e almejando reduzir os receios,

[...] prevêem-se *facilmente* as expectativas sobre políticas futuras caso o governo escolha (hoje) uma **seqüência inteira** de diretrizes (ou, possivelmente, **regras** descrevendo escolhas em contextos diversos) e o público **acredite** que tais medidas se concretizem no futuro. Tal seqüência é nominada **regime de políticas**. Dado um regime de políticas, computam-se decisões *ótimas* (CHARI, 1994, p. 42, apud LOPREATO, 2006a, p. 5, tradução e grifos nossos).

mesmo no imediato (dissentindo dos **monetaristas**) — as pretensões dos gestores econômicos em incrementar a renda nacional; antes, o conagraamento da *racionalidade* dos mercados ao *perdularismo* das autoridades desembocaria em inflação — assim trazida para o presente — e tenacidade do desemprego.

¹¹⁴ “Pensamos em uma política ótima de governo de modo bastante diferente da análise padrão em macroeconomia [**keynesiana**], [esta,] anterior à doutrina das expectativas racionais, na alvorada dos anos setenta” (SARGENT, 1982, p. 90, tradução nossa). Destarte, anseiam se contrapor à visão **keynesiana** de variações no produto induzidas por modificações na **demanda efetiva** (KANDIR, 1989).

¹¹⁵ Apoiada em estudos quantitativos da **curva de Phillips** (ver nota de rodapé 113), a “taxa de sacrifício” dimensiona o volume (anual) de produto desperdiçado no processo de redução da inflação em um ponto percentual; ante a perspectiva acusada no texto, para Sargent (1982, p. 42, tradução nossa), “uma implicação dessa tese [**expectativas racionais**] é que a inflação pode ser detida mais rapidamente do que têm indicado os que a atribuem à inércia inflacionária, e que suas estimativas de custos e de duração de tal embate em termos de produto perdido estão equivocadas.”

Nas elucubrações de seus teóricos, as decisões oficiais sujeitam-se usualmente à **inconsistência intertemporal**, ou seja, à não-coincidência entre o planejamento anunciado e as práticas efetivamente registradas, em todos os períodos. Deparar-se-ia o governo, nesse caso, como enunciado, com a perda de confiança dos agentes *racionais*, distorcendo as pretensões iniciais. Nesse sentido, *normas* objetivas (econômicas e extra-econômicas) seriam óbices a vacilos na condução das políticas; o imo da análise deslocar-se-ia das medidas subjetivas, passando a incluir o desenho institucional *adequado* — bancos centrais independentes, legisladores atuantes, *sociedade* participativa — a enlaçar o firme compromisso com as gestões econômicas propostas (KYDLAND; PRESCOTT, 1977)¹¹⁶. A delimitação (e perseverança) do regime de política econômica — traduza-se, a leniência dos dirigentes a princípios pré-concebidos, subtraindo-lhes expressivos graus de liberdade — seriam requisitos primos para amainar as apreensões.

¹¹⁶ Para Kydland e Prescott (1977), presumindo gestores e indivíduos como participantes *racionais*, os governos sem compromisso com diretrizes estáveis e demarcadas a priori — generosos em práticas discricionárias — conseguem resultados inferiores, em termos de *bem-estar*, àqueles registrados sob governos disciplinados. Por conseguinte, aglutinam a **consistência intertemporal** à **hipótese das expectativas racionais** como condições à edificação de políticas *ótimas*.

POLÍTICA ECONÔMICA X POLITICA FISCAL: VISÃO DOMINANTE

O elo entre as componentes da gestão econômica granjeia serventia teórica e prática. Fitando a política fiscal e suas interdependências, o “mainstream” condena sistematicamente a **política fiscal ativa** (de lastro **keynesiano**) e firma as influências (em geral *danosas*) de semelhante diretriz sobre outros conceitos e variáveis de realce econômico.

As muitas vertentes (conservadoras) de análise interpretam — com “grande consenso” (LOPREATO, 2006a, p. 10) — o relaxamento no **controle das contas públicas** (lassidão fiscal) como sério empecilho à devida efetividade da **política monetária**, porquanto qualifiquem os **déficits públicos** como potenciais indutores (direta ou indiretamente) do aumento do nível geral de preços; o **ajuste fiscal** seria condição *ímpar* ao recalque da inflação, e o governo, a princípio, encarado como mau administrador dos recursos orçamentários. Todavia, discordam sobre o passo da **interação** entre as políticas **fiscal** e **monetária** no processo de constrição inflacionária.

A visão convencional **monetarista** tipifica a inflação como fenômeno estritamente monetário; por decurso, a contração do estoque de moeda — ampliado precipuamente pelo aumento dos gastos públicos e o conseqüente financiamento via emissão de moeda (**senhoriagem**¹¹⁷) — converteria em eficiente a política monetária — esta, por conseguinte, considerada suficiente (notadamente a longo termo) à estabilização dos preços. Atendo-se à **curva de Phillips**¹¹⁸, a amplitude da regulação da oferta de moeda (no curto prazo) estaria condicionada aos reflexos sobre a renda e o emprego; no longo prazo, por presumido o produto resignado em seu estado *natural*, as autoridades monetárias exerceriam ponderoso controle sobre as taxas de inflação (LOPREATO, 2006a). Conquanto rotule os desacertos fiscais como *âmago* da aceleração inflacionária, minimiza o efeito nos países com histórico de baixa inflação, porque as receitas de **senhoriagem** representariam pequena fração do orçamento; a independência do banco central sinalizaria refrear a instabilidade, desconsiderando a natureza da política fiscal (WOODFORD, 1996).

¹¹⁷ Para maiores discussões sobre **senhoriagem**, sugere-se consultar os textos “Senhoriagem ou Soberania?”, de L. Randall Wray (disponível em <<http://www.eco.unicamp.br>>) e “Senhoriagem e Financiamento do Setor Público no Brasil”, de Cláudio Jaloretto (disponível em <<http://tesouro.fazenda.gov.br>>).

¹¹⁸ Ver nota de rodapé 113.

A análise da *correta* coordenação entre as políticas econômicas imprimiria nova perspectiva ao corpo **monetarista**. Apesar de cancelarem a forte correlação entre base monetária e estágio de preços, Sargent e Wallace (1981) lançaram dúvidas sobre o real prestígio da ação dos bancos centrais sobre a dinâmica inflacionária, sob certas circunstâncias. Logo, defendem a supremacia da política monetária sobre a política fiscal — ao que chamam **dominância monetária** —, dotando de plena faculdade a autoridade monetária para esboçar as diretrizes imanentes à sua natureza — o montante das receitas do governo advindas da **senhoriagem**, por exemplo. Caberia à gestão fiscal encaixar o orçamento nas objeções existentes, de modo a financiar o déficit por intermédio da fusão entre a venda de títulos públicos e a receita da criação extraordinária de moeda (de antemão deliberada pela área monetária). “Sob tal esquema [...] a autoridade monetária pode controlar o andor da base monetária” (SARGENT; WALLACE, 1981, p. 2, tradução nossa).

Em situação reversa (**dominância fiscal**), a política fiscal ativa elaboraria o orçamento com independência, estipulando volumes de déficits e receitas destinadas a supri-los — títulos em poder do público e emissão inflacionária. Aqui, em oposição à tática precedente, a autoridade monetária enfrentaria os senões impostos pela demanda por títulos públicos: acaso fosse esta insuficiente, expandiria a base monetária nos termos já indicados pela autoridade fiscal. Intencionando diminuir a inflação corrente assim verificada, à gestão monetária sobraria to-
lher a taxa de criação de moeda, encorajando, em contraparte, o crescimento do estoque real de títulos, cuja paulatina demanda a partir do público **poderia** implicar fossem remunerados a “taxa de juros reais [...] superiores à taxa de crescimento da economia” (SARGENT; WALLACE, 1981, p. 2, tradução nossa). Entretanto,

Esse processo não perdura ininterruptamente, pois a demanda imporá um patamar máximo de estoque de títulos em relação ao tamanho da economia; quando atingida a orla superior, a dívida emitida para debelar a inflação será financiada, ao menos parcialmente, pela senhoriagem [...] cedo ou tarde, em uma economia monetarista¹¹⁹, o resultado é inflação adicional [...] portanto, se a autoridade fiscal insiste em déficits, a autoridade monetária é incapaz de controlar incessantemente a taxa de crescimento da base monetária e a inflação” (SARGENT; WALLACE, 1981, p. 2, tradução nossa).

¹¹⁹ Sargent e Wallace (1981) conceituam **economia monetarista** como a satisfazer duas hipóteses **monetaristas**: estreita conexão entre base monetária e variação dos preços; possibilidade de geração de receitas via emissão de dinheiro (**senhoriagem**).

Ainda que se não atendesse a última premissa — descerrada a menor aceleração do montante (principal e juros) dos títulos da dívida pública em relação à da economia (a conhecida relação **dívida pública/PIB**) —, e fosse possível à política monetária domesticar pereneamente a inflação, a **dominância fiscal** exprimiria “autoridades monetárias menos poderosas que no outro arranjo [de **dominância monetária**]”, visto seriam “forçadas a criar dinheiro e a tolerar inflação **adicional**” (SARGENT; WALLACE, 1981, p. 2, tradução e grifo nossos). Ademais, como sugere o termo em negrito no desfecho da citação, as **expectativas racionais** *antecipariam* o desacerto futuro das contas públicas (déficits orçamentários), comunicando inflação **corrente**, posteriormente **acrescida** do desajuste ensejado pela emissão monetária compulsória.

À luz da ótica em tela, *recomendada* seria a **disciplina fiscal** como *indispensável* à estabilidade dos preços, vertida — notoriamente quando da ocorrência de **dominância fiscal** — na intervenção rigorosa do banco central sobre a escolha (pela gestão fiscal) do trajeto **dívida/PIB** consentâneo com a política monetária anunciada. Aos indícios de **dominância monetária**, bastaria à instituição fixar regras, articulando a contenção monetária (SARGENT; WALLACE, 1981).

Em posição mais extremada, a **Teoria Fiscal do Nível de Preço** rejeita o êxito das políticas monetárias em domar a inflação, acaso sobressaia o desajuste das contas públicas. Desse modo, a escala de compromisso do governo com a solvência da dívida pública calibraria a competência das autoridades monetárias; “a menos que se abonem políticas fiscais apropriadas, a conquista da estabilidade dos preços pode restar incompleta, mesmo com um banco central forte e independente” (CHRISTIANO; FITZGERALD, 2000, p. 2, tradução nossa). A proposição defenderia (e almejaria retraçar) a íntima relação entre os atores políticos e os gestores da moeda, usualmente reprovável, sob o ângulo convencional, por suscetível a interferências *espúrias* de caráter extra-econômico (CHRISTIANO; FITZGERALD, 2000). Nesses termos, Woodford (1995) condiciona o sucesso das diretrizes anti-inflacionárias ao abrigo de uma política fiscal do tipo **ricardiana**¹²⁰, esta, “derivada de um regra que ajusta o tamanho do déficit orçamentário primário de modo a coibir a explosão do valor real da [já] elevada dívida pública, sem afetar o ritmo dos preços, taxas de juros, produto e oferta monetária” (WOODFORD, 1995, p. 22, tradução nossa); ou, dito de outro modo, quando se assegura que

¹²⁰ O termo remete ao tópico (distinto, registre-se) da **equivalência ricardiana** (ver nota de rodapé sucessiva), vez que uma “política desse tipo [ricardiana] está implícita em argumentos familiares à equivalência ricardiana” (WOODFORD, 1995, p. 22, tradução nossa).

“superávits primários deslocam-se em cada período de modo a atender a restrição orçamentária” (CANZONERI; CUMBY; DIBA, 2002, p. 346, tradução nossa).

Na ausência de semelhantes pressupostos, expansões fiscais súbitas (aumento dos gastos públicos e/ou redução de tributos) mexeriam no valor esperado do balanço fiscal, por avaliada como inexistente a contrapartida nos superávits do governo (apanágio de uma política fiscal do tipo **não-ricardiana**). Admitindo agentes com **expectativas racionais**, esse aumento previsto do déficit público sugeriria às famílias e empresas o aumento em suas rendas (efeito-riqueza) — porque demudadas suas restrições orçamentárias intertemporais (WOODFORD, 1995) —, propiciando o acréscimo na demanda agregada e a superveniente aceleração inflacionária. Ao que se vê, na hipótese de uma política fiscal **não-ricardiana**, choques de natureza puramente fiscal modificariam a restrição orçamentária intertemporal dos indivíduos, influenciando grandezas reais (produto) e nominais (preços); tornar-se-iam, depreende-se, “a fonte maior da volubilidade dos preços” (CANZONERI; CUMBY; DIBA, 2002, p. 347, tradução nossa).

A forte relação causal entre variáveis fiscais e inflação negaria o efeito de eventuais intervenções do banco central na oferta de moeda — dada a descaracterização da monetização do déficit público como fonte primeira do crescimento dos preços. A estratégia monetária alternativa — subir os juros nominais, reajustando-os proximamente à taxa de inflação — tampouco contribuiria à baixa dos preços; ao revés (WOODFORD, 1996), o pequeno declínio da taxa de juros real elevaria os preços ainda em maiores planos; ademais, acrescer-se-ia a dívida pública, devido à emissão suplementar de títulos públicos, visando acrescer as taxas de juros nominais. Logo, “sob tais circunstâncias, uma política monetária menos complacente [mais ativa] incita maior inflação, em vez de menor, assemelhando-se ao que propõem [...] Sargent e Wallace” (WOODFORD, 1995, p. 19, tradução nossa). O monitoramento deficiente do vultoso e crescente débito público ocasionaria *inevitáveis* obstáculos à estabilidade da moeda, independentemente da veemência da resposta do banco central, posto, nessas condições, “não exista política monetária adequada à consecução de equilíbrio com preços estáveis” (WOODFORD, 1995, tradução nossa).

De tal modo, a política fiscal *idônea* teria a propriedade de equalizar as alterações no montante do débito público com as mutações correspondentes nos superávits primários, “substituindo a oferta de moeda como âncora fiscal” (CANZONERI; CUMBY; DIBA, 2002, p. 346, tradução nossa). Sob essa estratégia **ricardiana**, choques fiscais — e, por decurso, variações orçamentárias — se não refletiriam sobre a demanda agregada, com a política

monetária autônoma — formulada sem a interveniência de variáveis fiscais (WOODFORD, 1995) — fincando a estabilidade dos preços¹²¹.

As conclusões sobre a **equivalência ricardiana** — em respeito à tradição teórica fundada nas **expectativas racionais** e de “crítica à abordagem **keynesiana**” (HERMANN, 2006, p. 11) — condicionam os ganhos das políticas fiscais ao ânimo dos atores políticos em aceder a políticas econômicas **contracionistas**, em face da dilatação presente do déficit. Preterida tal disposição, o raciocínio tem como premissa a indiferença entre financiar os gastos do governo via elevação da **carga tributária** ou por intermédio da emissão de **dívida pública** (ELMENDORF; MANKIW, 1998); neste último caso, se os indivíduos percebessem movimentações no orçamento condizentes com o incremento do déficit público — simultâneas à fecundação de nova **dívida pública** —, ampliariam a poupança **privada** (por reduzirem o consumo), de modo a compensar precisamente a diminuição da poupança **pública**, fazendo intacta a poupança **nacional**¹²²; por **racionais**, assim procederiam por antever como inelutável o futuro acréscimo da carga de tributos — na ausência de mudanças na magnitude dos dispêndios do governo — ante a ampliação corrente da dívida pública (WOODFORD, 1995).

Por extensão, *nulo* seria o impacto do déficit público — ou melhor, da expansão dos gastos governamentais — sobre o consumo, a demanda agregada e o crescimento econômico (HERMANN, 2006), tampouco sobre o padrão dos preços e das taxas de juros¹²³ (WOODFORD, 1995). Ademais, poderia incidir negativamente sobre o bem-estar da sociedade, ao transferir o ônus do endividamento às gerações seguintes. Sob essa vertente, e em apresentando constatações semelhantes (produto estacionado), preferir-se-ia a política de permanente equilíbrio orçamentário (HERMANN, 2006).

O desenho da **equivalência ricardiana** é estranho ao pensamento do “mainstream”¹²⁴. Como ilustração, o chamado “crowding out” se propõe a elucidar o efeito da dívida do setor público sobre as taxas de juros — suposto inexistente para aquela teoria, conforme o parágrafo antecedente. Em consonância à ótica convencional, padrões crescentes de déficits

¹²¹ Sob tal perspectiva, na hipótese de assunção da política fiscal do tipo **ricardiana**, válidos seriam os resultados da **equivalência ricardiana**: choques fiscais não atuariam sobre variáveis reais ou nominais (WOODFORD, 1995) — ver nota de rodapé precedente. O vocábulo “**ricardiano**” rende homenagem ao economista do século XIX, **David Ricardo**, supostamente o primeiro a notar a possível neutralidade do endividamento público em certos contextos, “embora alguns autores, incluindo [o próprio] Ricardo, freqüentemente duvidassem de sua validade prática” (ELMENDORF; MANKIW, 1998, p. 31, tradução nossa).

¹²² Atente-se que, acaso provocada a acentuação do **ônus tributário** como contraponto ao aumento do déficit governamental, o encadeamento lógico seria afim.

¹²³ Ver nota de rodapé prévia.

¹²⁴ “[...]esse pequeno grupo [de defensores da **equivalência ricardiana**] tem mostrado [...] que a visão convencional sobre a dívida pública está longe de se tornar uma certeza científica” (ELMENDORF; MANKIW, 1998, p. 32, tradução nossa). Sem prejuízo, consoante relato no texto, a elaboração se aproxima do argumento predominante ao suscitar dúvidas sobre a efetividade das políticas fiscais, ao menos sob algumas condições.

orçamentários — conquanto de imediato ascendessem o consumo e a renda¹²⁵ — dariam causa ao enxugamento da poupança nacional no longo prazo — visto que à debilitação da poupança pública se não associaria o concomitante aumento (em igual proporção) da poupança privada¹²⁶; como consequência *inescapável* da maior escassez de fundos emprestáveis, a elevação das taxas de juros que, acrescidas, possibilitariam o “crowding out” — retração dos investimentos privados (produtivos) em resposta ao excesso dos gastos públicos. Esse “efeito-substituição”¹²⁷ constrangeria os proveitos porventura hauridos de políticas fiscais expansivas, distribuindo riqueza do setor privado para o setor público; viria a lume na existência de orçamentos deficitários, financiados por intermédio de emissão de títulos da dívida pública; não se relacionaria à vibração prévia da atividade econômica, senão às condições de financiamento da dívida do setor público¹²⁸ (HERMANN, 2006).

Os efeitos *nefastos* da intervenção do Estado na economia, via ampliação dos dispêndios governamentais, estender-se-iam às variáveis econômicas vinculadas ao setor externo. A diminuição da poupança nacional e o aumento dos juros redundariam em ativos domésticos mais bem remunerados, acentuando-lhes a demanda local e estrangeira — intensificando o ingresso de capital especulativo (superávit em conta de capital). O conjugar dos dois fatores, a saber, a prostração da oferta em moeda local — fruto da desintegração da poupança interna — e o acréscimo da procura por ativos locais — em decurso de taxas de juros maiores — valorizaria a taxa de câmbio, tornando os produtos nacionais mais caros relativamente aos do resto do mundo, conduzindo à debilitação das exportações líquidas (déficit em conta-corrente). Em paralelo, o excesso de dispêndios governamentais elevaria a absorção interna, contribuindo a outros déficits na balança comercial, obrigando as autoridades monetárias a alçar as taxas de juros em patamares superiores aos praticados na economia mundial, aventando a possibilidade do “crowding out”. Em suma, como corolário do desajuste fiscal, a redução do estoque de capital, deprimindo o crescimento econômico em longo prazo (BALL; MANKIW, 1995; ELMENDORF; MANKIW, 1998).

¹²⁵ Logo, afastando-se da interpretação abraçada pelos adeptos da **equivalência ricardiana**.

¹²⁶ *Idem*.

¹²⁷ HERMANN, 2006, p.7, grifo no original.

¹²⁸ Hermann (2006, p. 8, grifos no original) desconhece a relação inequívoca e necessariamente consequente entre déficit orçamentário e aumento dos juros (e, por conseguinte, o efeito “crowding out”). Na versão da autora, “diante de um déficit do governo [...] os juros dos títulos públicos se elevarão [tão-somente] em três ocasiões: a) *escassez de recursos* disponíveis nas instituições financeiras; b) elevada preferência pela liquidez; c) rejeição dos mercados aos títulos do governo [...] assim, um orçamento deficitário é uma condição *necessária mas não suficiente* para gerar o efeito crowding out, e, portanto, para comprometer a eficácia de uma política fiscal expansiva. O efeito crowding out não é uma decorrência direta do déficit público, mas sim do *aumento dos juros* para os tomadores privados de crédito.”

Nos países designados **emergentes**, as súplicas à disciplina fiscal têm maior vitalidade. Finda a crise da dívida dos anos oitenta, e dominantes os preceitos do **neoliberalismo** e do “**Consenso de Washington**”, a reinserção externa deu-se (dá-se) sob recomendações de controle tenaz das contas públicas. Encaminhada pela abertura das fronteiras ao capital financeiro, a ampla migração de capitais voláteis — descompromissados com o produto — marcou a submissão dos interesses nacionais às premências do capital especulativo mundial. Em tais economias, a desregulamentação dos regimes de taxas de juros — dimensionando o serviço da dívida com as taxas acenadas pelo mercado — e a liberdade concedida ao capital — franqueando-o a reversões bruscas nas percepções de risco dos investidores internacionais — configuram mercados financeiros menos maduros (e estáveis) que os dos países cardeais (MIHALJEK; TISSOT, 2003).

Sob o panorama, a **sustentabilidade da dívida pública** se faz proeminente no gerir das políticas econômicas (LOPREATO, 2006a). Em sendo o setor governamental o devedor amplamente majoritário — por vezes o único significativo¹²⁹ — dos mercados de títulos, os indicadores fiscais são o fulcro dos desassossegos do capital. Variáveis como a taxa de câmbio e a taxa de juros se apresentam amiúde sensíveis à conjuntura fiscal, revelando os estreitos liames entre o estado de desalinho das contas públicas e as tendências (talvez drásticas) de desvalorização da moeda doméstica e de subida da taxa de juros. Não obstante, a incerteza subjacente ao capitalismo de integração global, materializada na ocorrência súbita — e, de forma paradoxal, iminente — de abalos financeiros graves, torna suscetíveis mesmo os países com padrões (até então) aceitáveis de endividamento, revertendo, em brevíssimo tempo, o cálculo dos mercados sobre os respectivos potenciais de pagamento (ou sobre os riscos de “default”)¹³⁰.

Os mercados financeiros mundiais costumam atrelar à situação das finanças públicas o diagnóstico sobre o quadro macroeconômico geral de cada economia. Condições fiscais *saudáveis* imprimem aos credores **confiança** sobre o entusiasmo das autoridades em prosseguir com as políticas (austeras) delineadas e, mais especificamente, sobre a capacidade de o governo honrar suas obrigações no médio/longo prazo. Expectativas sobre a solvência do endividamento público balizam a percepção dos riscos inatos à alocação errática de imensos volumes de finanças especulativas sobre fronteiras receptivas. A perspectiva *bem-comportada*,

¹²⁹ Ver Mihaljek e Tissot (2003).

¹³⁰ Economias com perfil de dívida com predominância de títulos de curto prazo e/ou consideráveis obrigações em moeda estrangeira se inclinam a variações enérgicas (desfavoráveis) na projeção quanto à inadimplência, dada a recorrência, em tais crises, da elevação da taxa de juros e da desvalorização cambial (MIHALJEK; TISSOT, 2003).

transparente e previsível das políticas públicas — em particular quanto ao zelo fiscal — reduziria as tensões implícitas à dinâmica (aguda) do sistema, garantindo aos títulos da dívida pública se qualificar como espaço por excelência de reprodução do capital privado improdutivo. Diversamente, governos pródigos e hesitantes subverteriam a índole dos investidores com maior aversão ao risco, possibilitando eventos como ataques cambiais especulativos e fuga de capitais, com desdobramentos pungentes sobre variáveis de serventia crucial como produto, inflação, taxas de juros, balanço de pagamentos, reservas internacionais e déficit público¹³¹.

Os agentes, por revestidos em **expectativas racionais**, demandam indicadores seguros do nexos do curso da dívida pública; antevistas flutuações *preocupantes*, estariam desfeitos os elos (tênuos) entre o risco inicialmente aquiescido e as diretrizes intertemporais acolhidas pelas autoridades da área fiscal. Caso contrário, retomam-se (ou se mantêm) os investimentos sob o carimbo da credibilidade no êxito das estratégias (públicas e privadas) traçadas. Para Mihaljek e Tissot (2003), entre os vestígios usuais da presumível **sustentabilidade da dívida pública**, citam-se o déficit público corrente; o histórico das políticas fiscais, suscitando o enfoque da **consistência temporal**; o porte e as condições de liquidez do sistema financeiro nativo, abrandando, se satisfatórios, a demanda por recursos externos em cenário de recuo da liquidez internacional; o perfil das receitas e das despesas governamentais, com diversidade (ou concentração) de fontes de financiamento — quanto àquelas — e existência (ou não) de padrões de conduta sobre dispêndios, diga-se, de quão discricionário se deslinda; estrutura do endividamento, porquanto títulos de longo prazo se propalam, de hábito, mais seguros em termos de refinanciamento do risco, enquanto os denominados em moeda estrangeira desfilam potencial explosivo acaso deparem oscilações cambiais vorazes.

¹³¹ Não obstante, a crise da Ásia (1997/1998) descortinou a inadequação de tal argumento. Na exegese de Stiglitz (2000, p. 170, grifos nossos), “[...] [para o Fundo Monetário Internacional] a austeridade seria capaz de restaurar a confiança na economia [em virtude da crise] [...] os países do leste asiático **já estavam administrando superávits orçamentários**. Na Tailândia, **o governo tinha um superávit de tal ordem** que estava, na realidade, matando a economia de fome ao negar-lhe investimentos necessários [...] as nações do sudeste asiático já tinham políticas monetárias rígidas: a inflação era baixa e estava em queda [...] o problema não estava nos governos imprudentes [...] o problema era um setor privado imprudente — todos aqueles banqueiros e tomadores de empréstimos, por exemplo, que especulavam com a bolha do mercado imobiliário. Sob tais circunstâncias, [...] as medidas de austeridade não seriam capazes de reanimar as economias do sudeste asiático”. No encarar de Krugman ([1998], tradução nossa) “é possível conceber um número de circunstâncias nas quais o mercado não é tão inocente como se supõe”. Radelet e Sachs (2000, p. 105, tradução e grifos nossos) anunciam que “a crise financeira do Leste Asiático é notável sob vários aspectos [...] atingiu as economias de mais rápido crescimento [...] é a **menos antecipada** crise financeira em anos. Poucos analistas vislumbraram alguma possibilidade de o crescimento do Leste Asiático repentinamente entrar em colapso [...] [posto isso] ao menos mais atenção, se não a maior atenção, deve ser deslocada para o sistema financeiro internacional [...] uma irônica semelhança entre as crises do México (1995) e da Coreia (1997) [...] é que ambos entraram em colapso após um extenso período de euforia nos mercados. No caso do México, uma tecnocracia sobejamente qualificada, conduziu [até então] o país em direção à [dogmas **neoliberais** como] estabilização, privatização, liberalização e até ao livre-comércio com os Estados Unidos.”

A despeito disso,

Na prática, o mais óbvio indicador [do bom estado das contas públicas] é a **razão entre a dívida líquida do setor público e o Produto Interno Bruto**¹³². Para que políticas fiscais se classifiquem **sustentáveis**, impõe-se deter o débito em proporção do Produto Interno Bruto [...] (MIHALJEK; TISSOT, 2003, p. 17, tradução e grifos nossos).

¹³² Na visão de Hermann (2006, p. 12, grifos no original), duas são as incorreções da aclamação corriqueira sobre a relação dívida/PIB (D/Y) como rubrica da solvência do setor público: “indica o superávit primário do governo como um potente instrumento de controle da relação D/Y , através do controle de D , negligenciando seus efeitos sobre Y , bem como os efeitos da política monetária, que determina a taxa básica de juros, sobre D ; identifica o *estoque* da dívida (em relação ao PIB) como indicador do grau de solvência do governo, quando, em verdade, o que “mede” esta condição, para o governo ou qualquer outro devedor, é a relação entre seus *fluxos* de receita e despesa financeira, que não necessariamente acompanha a relação D/Y ”. O superávit primário, acrescentamos nós, é pró-cíclico em períodos recessivos, acrescido mediante redução dos gastos governamentais e/ou aumento da arrecadação de tributos; economias em recessão, arremata-se, farão incorporar às inclinações já declinantes da renda nacional os efeitos (sobre o produto Y) das políticas contracionistas submetidas ao compromisso com o incremento do superávit primário; por extensão, (D/Y) exibirá tendências aleatórias; acaso o desvanecimento da atividade econômica suplante o decréscimo da dívida, verificar-se-á o oposto ao pretendido inicialmente: o aumento da magnitude da relação (D/Y).

VISÃO DOMINANTE: UMA CRÍTICA

Como se constata, os agentes econômicos formam suas **expectativas racionais** a partir dos vaivens esperados dos indicadores macroeconômicos. As variáveis fiscais — realçada a **trajetória intertemporal da dívida do setor público** — têm ascendência primeira sobre o humor dos investidores e, por conseguinte, sobre os deslocamentos globais e desmedidos de fluxos de capitais; aos atores especulativos, de tal modo, é-lhes plausível depreciar economias inteiras — desenvolvidas ou periféricas — abrupta e impiedosamente, em acordo à sensibilidade ao risco, a reviravoltas dos fundamentos fiscais e, em certos casos, a meras suspeitas (infundadas e, por vezes, desonestas) sobre as projeções de solvência dos governos nacionais ou de outras nuances econômicas locais¹³³.

Perante o jogo especulativo institucionalizado, restam políticas econômicas locais desprovidas de maior amplitude de atuação — fotografia avivada pela arquitetura dos blocos regionais de comércio e pelas imposições dos organismos multilaterais às economias periféricas em programas de estabilização. A inserção nos mercados mundiais integrados pressupõe aderência a certa uniformização, “[...] [pondo] fim ao isolamento das políticas domésticas [...] [conformando] a estrutura institucional local à lógica de valorização dos *estoques*” (LOPREATO, 2006a, p. 7, grifo no original). Para Mollo (2004, p. 330), a “eliminação da discricionariedade corresponde à retirada dos poderes do governo [...] [em relação] à moeda, dando ao mercado o lugar de destaque na regulação monetária.”

A elaboração do regime de política econômica se faz *urgente*, visto se traduza em disposições coerentes e inteligíveis, uma sistematização a incutir segurança aos investidores sobre o andamento esperado das políticas econômicas nacionais, minimizando apreensões¹³⁴. Extrapola-se a medida da intransigência sobre as políticas fiscais ao se requestar, por exemplo (WOODFORD, 1996, p.24, tradução nossa), feição “assintótica” para o endividamento público — quer dizer, anulá-lo em longo prazo¹³⁵.

¹³³ Radelet e Sachs (2000).

¹³⁴ De acordo com Sargent (1982, p. 42, tradução nossa), “ações isoladas de políticas fiscais e monetárias [...] vistas como desvios temporários do que é percebido como uma política governamental de longo prazo, possibilitam, no futuro, altas taxas de déficit público e de expansão monetária.”

¹³⁵ “[...] discussões sobre o tamanho (no curto prazo) do déficit (ou dívida) pública são completamente injustificadas, a partir dessa condição [de comportamento assintótico]. **Entretanto**, o compromisso oficial com uma política fiscal do tipo **ricardiana** pode não parecer crível ao público se não constituídas barreiras ao andar do débito público no decorrer, digamos, dos próximos **vinte anos**” (WOODFORD, 1996, p. 25, tradução e grifos nossos).

O mitigar dos déficits governamentais e o controle da taxa de crescimento da dívida pública se apresentam na vanguarda dos avatares nas políticas econômicas das nações-líderes industriais, em anos recentes (WOODFORD, 1996). Prevalecendo o arranjo teórico descrito — extensivo às práticas econômicas —, às gestões estratégicas dos governos nacionais subsiste a previsibilidade de um receituário alienado, fundado na disciplina fiscal, conceituada, no bojo conservador, como devotada a “sancionar a solvência fiscal [...] [de modo a] assentir a qualquer circuito de preços sinalizado pelo banco central” (CANZONERI; CUMBY; DIBA, 2002, p. 344, tradução nossa). Por decorrência, o (re)ordenamento institucional *adequado* requereria a independência do banco central¹³⁶, senhor de si no estabelecimento de diretrizes sobre a moeda — ainda que se afete de (poucas) intervenções de sujeitos políticos, desde que siga prioritária a estabilidade de preços¹³⁷ (MOLLO, 2004).

Dissociando-se da lavra **keynesiana**, a **política monetária** ativa, sob a interpretação em comento, faz-se por ora mais útil (que as medidas fiscais) à estabilidade da economia e ao estímulo à **demandagem**. De signatária do desenvolvimento econômico à mantenedora de ambiente propício à sobrevalorização do capital improdutivo, a **política fiscal** desnuda (dissimulada) contradição: nuclear, mas secundária¹³⁸. Relativizadas as angústias sobre a *rebeldia* das contas públicas, a conciliação das taxas de juros ao despertar do crescimento poderia (re)instigar a atividade econômica. Desenha-se uma concatenação pífida: ao acréscimo exponencial do capital **especulativo** sucede a divisão dos ganhos entre os investidores; no outro extremo, a massa **produtiva** não só decresce de início, como o fermento que seria passível de dilatá-la se condiciona a resultados fiscais no mais das vezes pouco exequíveis.

¹³⁶ Nesse sentido, citar-se-ia, entre outros pontos salientes, a pavimentação de um sistema normativo em conformidade às exigências de timidez (conveniente) das políticas fiscais. No Brasil, a Lei Complementar 101/00 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**) consigna o fato.

¹³⁷ Em posição extrema, acorde Kydland e Prescott (1977, p. 487, tradução e grifos nossos), “deve-se valer da teoria econômica na avaliação de **regras** de política alternativa, selecionando aquela com boas características operacionais. Em uma sociedade democrática [...] regras escolhidas são [supostamente] mais simples e facilmente deduzíveis, de forma que se fará notório quando um formulador de políticas delas se desviar. Seriam recomendáveis arranjos institucionais que fizessem lento e difícil demudar tais regras [...] um possível esquema seria o Congresso legislar sobre regras de políticas fiscais e monetárias, tornando-as efetivas tão-somente após dois anos; [de modo tal], a **política discricionária tornar-se-ia impossível**”. Nota do autor: as eleições legislativas federais norte-americanas — as quais evocam os autores — dão-se quando decorrida a metade do mandato presidencial (de quatro anos); por decorrência, vigor os procedimentos legislativos — em matéria de política econômica — apenas depois do biênio subsequente (como pregam Kydland e Prescott), implicaria a completa não-interveniência do detentor do próximo mandato presidencial (reeleito ou não o atual presidente) sobre as estratégias urdidas no processo legislativo.

¹³⁸ *Paradoxo* desfilado por Mihaljek e Tissot (2003, p. 16, tradução e grifos nossos): “certamente, tais mutações [introdução de medidas de inspiração **neoliberal**, como abertura e desregulamentação] têm sido preponderantemente bem-vindas, ajudando a regredir a inflação e a melhorar o funcionamento das economias emergentes; sem embargo, tais circunstâncias fazem ímpares as aflições sobre a **sustentabilidade da dívida pública**, face à condução das políticas monetárias [...]”

Embora parta de conjecturas improváveis, a **hipótese das expectativas racionais** dominou o pensamento acadêmico nas últimas décadas¹³⁹:

[...] os adeptos da teoria das expectativas racionais acreditam, de fato, que não menos que **o campo da macroeconomia deve ser reconstruído** para considerar [certos] princípios do comportamento humano. [...] Suas pesquisas provocaram transformações básicas na manipulação, pelos economistas, de modelos econométricos [...] Também clamam por mudanças substanciais na costura das escolhas dos gestores de política econômica (SARGENT, 1980, p.1, tradução e grifos nossos).

Em complemento, a perspectiva da **consistência temporal** “tem comutado o foco não apenas em direção [...] ao desenho ótimo de instituições como os bancos centrais, mas igualmente em direção [...] à interação entre instituições políticas e o processo de tomada de decisão econômica” (THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES, 2004, p.3, tradução nossa). Reunidas tais inclinações à (quase) onipresença, no campo político e ideológico, dos princípios **neoliberais**, sentenciosa-se facilmente pela ascendência de semelhante arcabouço teórico sobre as práticas econômicas recentes¹⁴⁰.

Os padrões de conduta incitados pelas **expectativas racionais** coincidem com a visão idealizada e enquadrada em um modelo probabilístico (e presciente) de economia. Com regras, débil é a discricionariedade, pretere-se o elemento subjetivo — falho, indeciso, influenciável — por fatores objetivos — quantitativos, *infallíveis*, *neutros*. Ora, a própria singularidade de nossos tempos, de capitais se transladando e gravitando em volta de um sol de oportunidades, dinâmico e instável por si mesmo, desautoriza prognósticos terminativos sobre os rumos

¹³⁹ “Com a inclusão das expectativas racionais ou da **previsão perfeita**, nosso exame da política do governo supõe que os agentes compreendem completamente as implicações presentes e futuras de qualquer nova regra de política [...] é uma suposição forte e um caso polar, mas **parece muito menos arbitrária** do que as alternativas disponíveis (SCARTH, 1996, grifos nossos).

¹⁴⁰ As **expectativas racionais** subsidiam o sistema de **metas de inflação**, consentido no Brasil com a irrupção da crise cambial, em 1999. Como lhe sugere a denominação, consta da eleição de um percentual inflacionário anual, pendular, por confinado a bandas (superior e inferior) de iguais amplitudes em relação ao ponto central (meta); ultrapassados os limites, as autoridades monetárias modificariam a taxa básica de juros, elevando-a (se a inflação registrada extrapolar o teto) ou depreciando-a (caso abaixo do piso). Por familiar à **hipótese das expectativas racionais**, anuí ao mercado (sobretudo o financeiro), munido de amplas informações, formar suas percepções sobre o contexto econômico, bem como sobre eventuais vicissitudes na articulação das políticas; por sua vez, o **Banco Central** — por intermédio de pesquisa constante do **Boletim Focus**, no caso brasileiro — captará as impressões assim concebidas dos agentes econômicos, arrogando-se então *apto* a estabelecer as estratégias de compressão inflacionária. Na instrução do Banco Central do Brasil ([2009], p. 133, grifos nossos), “As expectativas de inflação desempenham papel fundamental na determinação da taxa de inflação. No entanto, como não podem ser diretamente observadas, algumas *proxies* [variáveis substitutas] são utilizadas, como (i) expectativas extraídas de séries do mercado financeiro e (ii) expectativas coletadas em *surveys* [pesquisas]. No Brasil, a pesquisa de **expectativas de mercado** teve início em 1999, como parte do processo de implantação do **regime de metas**. Atualmente, o **Sistema Expectativas de Mercado** coleta informações sobre diversas variáveis — entre as quais inflação — junto a aproximadamente uma centena de instituições financeiras e não-financeiras”. Como se pode ponderar, acrescentamos, tal afinidade *virtuosa*, a acalantar as políticas monetárias no Brasil (e em outros países), pode se corromper em parceria promíscua, fazendo da política monetária o espelho das vontades (quase nunca nobres, ao contrário do que querem os teóricos das **expectativas racionais**) dos mercados financeiros.

da economia¹⁴¹. Diversamente das ciências naturais, à ciência econômica se não tornam disponíveis laboratórios a possibilitar o controle de algumas variáveis e as afinidades de tantas outras; as políticas econômicas têm como cena de ensaio a vida, suas injustiças, suas circunstâncias díspares de adversidade e prosperidade, cujos ecos ressoam não sobre (ou a partir de) modelos econométricos *otimizados*, não-sociais, não-históricos, mas antes alcançam a substância humana, real, errática, complexa¹⁴². Ao que parece, imagina-se conceber um ambiente mecânico, seguro ao capital especulativo (hesitante e temeroso), bradando pela cumplicidade dos governos nacionais, em quem se refugiam (e a quem fazem reféns) para garantir os retornos esperados. Sob tal ângulo, a lógica das **expectativas racionais** parece negar o que é implícito ao capitalismo: os riscos.

A discricionariedade, natural (e salutar) à feitura das gestões de governo — prerrogativa dos princípios democráticos, supostos capazes de abrir oportunidades iguais — é deformada em procedimentos convergentes e duradouros, assemelhando-se a um **acordo tácito** entre os setores público e privado, pautado no automatismo impregnado das concepções *racionais* dos agentes econômicos. O cardápio de medidas econômicas afiançaria a credibilidade dos gestores, adequando os fatos à teoria, adjetivando de *consistentes* e *virtuosas* as políticas econômicas. Do planejamento central dos países do “**socialismo real**” para o planejamento central — *racional* e determinístico — dos mercados, à redução de graus de liberdade das autoridades fiscais concerne o compromisso inarredável com o **superávit primário**, requisito primeiro ao dogma da **sustentabilidade da dívida pública**.

Na direção oposta à que os doutrinadores hegemônicos sugerem — ao se valerem da premissa ilusória de modelos *científicos* e *imparciais* — a vertente **político-ideológica** é implícita a tais elaborações (e, por decurso, é-lhes inseparável).

Uma vez que o mercado é, nessas concepções, o mecanismo de regulação econômica por excelência, nada mais importante do que respeitar suas regras, impedindo que interferências consideradas espúrias (extra-mercado), como as ações discricionárias do Estado, venham a interferir (MOLLO, 2004, p.330).

¹⁴¹ A respeito da grave trepidação ora acometendo o capitalismo (ver capítulo 1), Frydman (2009, apud SACCOMANDI; VILLAYERDE, 2009, citação no original, grifos no original) propala como uma de suas causas implícitas “a pretensão da corrente dominante do pensamento econômico nos últimos 30 anos de que podia estimar com precisão os preços dos ativos e, conseqüentemente, prever os movimentos dos mercados [...] Essa idéia [fundada nas **expectativas racionais**] levou à elaboração de complexos modelos matemáticos que são usados diariamente por instituições financeiras e empresas em todo o mundo para tentar antecipar preços dos ativos. ‘Isso se tornou um enorme negócio’ [...]”

¹⁴² Nas palavras de Frydman (2007, p.4, tradução nossa, grifo no original), “Na visão extremamente adstrita dessas representações probabilísticas padronizadas [**expectativas racionais**], encara-se a incerteza como meros desvios aleatórios de um modelo de comportamento completamente pré-delineado. Embora pareçam diferir de suas contrapartidas determinísticas, os modelos probabilísticos de hoje representam participantes de mercado como ‘robôs’ que revisam seus comportamentos sob regras pré-especificadas por um economista.”

Condiciona-se o discernimento dos governos às deliberações dos mercados. As políticas públicas de expansão da **demanda agregada** *não poderiam* comemorar avanços sobre o produto, o emprego e o embate antiinflacionário¹⁴³. O “mainstream” (DORNBUSCH; EDWARDS, 1989, p. 1, tradução nossa) chamou **populismo macroeconômico** a reverência ao **crescimento** e à **distribuição de renda**, em detrimento ao foco sobre a inflação, o déficit público, as objeções externas e a reação dos agentes frente a “políticas anti-mercado agressivas.”

O ativismo do governo [caro às idéias **keynesianas**] estaria condenado a fracassar [raciocínio implícito à **hipótese das expectativas racionais**] e era exatamente o que políticos, banqueiros centrais e líderes empresariais dos períodos [Margaret] Thatcher e [Ronald] Reagan aspiravam ouvir. Portanto, [a teoria das **expectativas racionais**] rapidamente se firmou como doutrina oficial das instituições políticas e econômicas norte-americanas — e, em se escudando de igual poder, habilitou-se a conquistar todo o mundo acadêmico (KALETSKY, 2009, tradução nossa).

No dizer de Lopreato (2006a, p. 28), “A crítica a esta visão [dominante] não é trivial. Requer o esforço daqueles que acreditam na importância do papel do Estado e defendem que o espaço da política fiscal deve ir além de simples guardião das condições de valorização do capital privado”. Para Elmendorf e Mankiw (1998, p. 32, tradução nossa), “a falta de habilidade dos macroeconomistas em realizar experimentos reais deixa o conhecimento macroeconômico em aberto. Conquanto acreditemos que os gestores governamentais sejam aconselhados a confiar no argumento convencional sobre déficits públicos, admitimos que haja espaço para razoável discordância.”¹⁴⁴

¹⁴³ “Suspeitamos [...] que [alguns] argumentos recentes são falaciosos. Desde que déficits orçamentários são usualmente tachados como políticas irresponsáveis, **há a tendência em culpá-los por quaisquer eventos indesejáveis, mesmo ausente a conexão lógica**. [...] a discussão sobre déficits orçamentários tem sido bastante teórica. [...] Países não executam políticas fiscais como experimentações controladas; ao contrário, as estratégias respondem a variações nas circunstâncias econômicas” (BALL; MANKIW, 1995, p.6 et seq., tradução e grifos nossos).

¹⁴⁴ Exprobando as conclusões usuais (e ditas *irrefutáveis*) da ótica predominante, Hermann (2006, p.10, grifos nossos) cita a experiência brasileira no período 1995/1997, “uma situação difícil de explicar no modelo neoclássico [e novo-clássico]: uma combinação do **aumento do déficit público**, da base monetária e da dívida pública, [...] [acompanhados] de **queda (significativa) da inflação** e do **crescimento real dos investimentos** – ou seja, **sem pressões inflacionárias e sem efeito crowding out**.”

4. POLÍTICA FISCAL: REFLEXÕES SOBRE A CENA RECENTE BRASILEIRA

Os anos oitenta divisaram a decadência do enfoque **Nacional-Desenvolvimentista** brasileiro, calcado no método **substitutivo de importações**. Influenciado pelo referencial teórico de **Keynes**, esboçara-se ainda na década de trinta — com a **Grande Depressão** —, como superação do modelo cafeeiro-exportador, então declinante, ante a severa contração da economia mundial, à que se aglomeraram as veleidades políticas e militares inerentes ao período do **Entre-Guerras**. A variável endógena investimento (TAVARES, 1972) invocara-se agenciadora do crescimento econômico. Via-se o **Estado** como ator primeiro da metamorfose de economias periféricas — fornecedoras de produtos agrícolas para os países do cerne — em nações industrializadas, de maior autonomia¹⁴⁵.

Do ventre do ideário liberal redivivo — o **neoliberalismo** — brotou a nova ordem mundial, subordinando economias dos mais variados perfis às suas *verdades*: abertura ao comércio exterior, desmonte das instituições do **Estado de Bem-Estar**, finanças livres interconectadas em orbe mundial, prioridade à contenção inflacionária. A propensão ideológica pró-mercado já se plasmara na alvorada da década de setenta, quando da inaptidão dos modelos de impulso à **demanda agregada** em solucionar a convivência entre inflação e ciclo contracionista (“estagflação”). As **expectativas racionais** anunciavam o sistema econômico automático: antes exato que social; antes rígido que flexível; antes presciente que aleatório.

Exigia-se a pertinente conduta dos governos nacionais, resolutos em suprir o capital (improdutivo, sobretudo) do ambiente propício à sua multiplicação. À liberdade de executar políticas, recomendavam-se regras, posto os agentes econômicos se mostrassem sensíveis ao imprevisto (leia-se, em desacordo às pretensões dos mercados). Às estratégias locais se sucederam diretrizes uniformes, estremadas pela superpotência e/ou por organismos multilaterais a ela subalternos. O capítulo globalizante estamparia sua lógica de submissão.

De ativa, a **política fiscal** sobreveio acessória; preliminarmente, imprescindível a reavivar a atividade econômica em direção ao **pleno emprego**; hodiernamente, necessária a entremear de credibilidade as gestões governamentais, em sendo infatigável a vigilância sobre os **déficits do setor público**. Por passiva, se aceita controlada e se conforma ao escopo

¹⁴⁵ Nos anos cinquenta, o novo projeto deixou-se permear vivamente pelo pensamento da **Comissão Econômica para a América Latina** (CEPAL), que sublevava a **teoria clássica** da concordância de interesses entre o centro industrializado e a periferia agrária: mantidas as especializações, os países atrasados persistiriam em desvantagem industrial, tecnológica e econômica quando ombreados às potências capitalistas; o mercado mundial trabalharia de ordinário em favor dos preços dos produtos industrializados, depreciando os termos de intercâmbio das economias primárias (MANTEGA, 1987).

maior, a estabilidade da moeda — considerada a pouca dedicação aos requisitos mais essenciais ao crescimento econômico. A estratégia fiscal forceja na consecução de **superávits primários** e, em decorrência, na **sustentabilidade intertemporal da dívida pública**. Reprimidos os gastos estatais — pressupostos causadores de desequilíbrios no percurso dos preços —, as políticas monetárias, à frente autoridades presumivelmente afetadas de mínima interferência dos atores políticos, compram a tarefa (secundária) de alavancar o crescimento, suposto (ao menos no discurso de seus defensores) passo posterior ao **ajuste fiscal**.

Enfim, constituiu-se um novo padrão de intervenção do **Estado**, materializado na elaboração de regimes de políticas econômicas em acordo às necessidades do capital produtivo e (sobremodo) especulativo internacional. A arquitetura institucional adquiriu outros contornos, sob alegação de convertê-la ao contexto da integração mundial. Quis-se assinalar as gestões públicas como coerentes e previsíveis. A **disciplina fiscal** fez-se alicerce das decisões de investimento; das projeções da relação **dívida/PIB** dependeriam as inclinações do mercado.

O desenho recente das políticas fiscais no **Brasil** se manteve solidário ao projeto exposto. O **Plano Real** (1994) e a subsequente estabilidade dos preços consolidaram as **finanças públicas como coadjuvantes das políticas monetárias**. Receptivos à nova realidade da economia mundial — por afinidade ideológica, pressão dos investidores, conjuntura internacional ou sobrevivência política —, os sucessivos governos chancelaram o receituário de rédeas aos **gastos públicos**, distinguindo a área fiscal como um espaço leniente, permissivo à reprodução do capital (primordialmente) improdutivo.

O **Plano Real** marcou o momento de inflexão do modo de pensar a política fiscal brasileira. [...] Não se trata aqui de simplesmente comparar os dados fiscais básicos entre a fase anterior e posterior ao plano de estabilização, mas [...] de chamar a atenção para a mudança na forma de, teoricamente, encarar a política fiscal e o papel que dela se espera na estratégia de desenvolvimento (LOPREATO, 2006b, p. 186).

A estratégia, de fato exitosa em debelar o histórico processo inflacionário brasileiro, aprofunda a adequação das políticas econômicas às orientações do “**Consenso de Washington**” — encetada no governo **Fernando Collor de Mello**, com os processos de liberalização comercial e financeira —, ao marcar a busca à estabilidade dos preços como pré-requisito ao ingresso no novo prosclênio de dominância dos princípios **neoliberais**. Nesse sentido, comutar o **regime fiscal** fazia-se impendente, dada a prevalência (teórica e ideológica) nos meios acadêmicos e políticos da convicção sobre o efeito insofismável do excesso dos **gastos públicos** no desajuste dos preços. Ademais (e de suma valia), a lógica imperativa de procriação do capital se atrelava à contundência dos governos nacionais em ajustar as contas públicas.

Nos anos oitenta, malgrado a crise da dívida externa¹⁴⁶ e suas ramificações, a postura fiscal reticente adquirira caráter **momentâneo** (HERMANN, 2006), concentrando-se genericamente no encolher do déficit orçamentário, via declínio das despesas governamentais e acréscimo da carga/arrecadação tributária. Na década seguinte, “período de clara dominância do enfoque novo-clássico” (HERMANN, 2006, p.15), e do fundamentalismo de mercado, o primeiro quadriênio de **Fernando Henrique Cardoso** (1995/1998) se comprovou vivamente como transição (LOPREATO, 2006b) — já aludida no mandato (abreviado) de **Collor de Mello** — rumo a alterações **estruturais** nas concepções sobre o cabimento da presença estatal na vida econômica. Bradou-se com intransigência contra o arcabouço institucional e filosófico em que se fundava o **Estado brasileiro**; subjugava-se o ente público — patrocinador maior da industrialização tardia, responsável primaz pelo salto possibilitado à economia nacional,

¹⁴⁶ O desenvolvimento dos mercados financeiros internacionais em fins da década de sessenta e, sobremaneira, nos anos setenta — com a ampla liquidez dos mercados externos, alimentada pela reciclagem dos petrodólares da **Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo** (OPEP) —, possibilitou ao Brasil ser receptor de momentosa poupança estrangeira: a dívida externa bruta, representando 10% do PIB em 1967, acreceu-se a 18% do PIB (1974) e a 31% do PIB (1982) (MARTINS, 2001). Em meados de 1979, o segundo choque do petróleo e a resposta restritiva dos países industrializados — elevando as taxas de juros — tornaram inadiável o colapso do processo de crescente endividamento externo; em 1982, a moratória mexicana deflagrou a **crise da dívida externa latino-americana**, com declínio acentuado dos influxos financeiros, investimentos diretos e reservas internacionais brasileiras. Esgotara-se o modelo de crescimento vigente a partir dos anos cinquenta (HERMANN, 2005b), comandado pelo **Estado** e fortemente apoiado no endividamento externo.

manifestamente dos anos cinquenta aos anos setenta; punha-se em dúvida a estrutura funcional, ideológica, empresarial, patrimonial e de gastos do Estado. Ao governo **Fernando Henrique Cardoso** — assentado em alianças com setores conservadores e fortalecido pelo sucesso na repressão à escalada inflacionária¹⁴⁷ — se permitiu tal ofensiva¹⁴⁸, negada à gestão **Collor de Mello**, imersa em denúncias de corrupção e, por conseguinte, sem o aval político necessário a fazê-lo.

A própria arquitetura do **Plano Real** indiciara a iminência na reformulação das políticas públicas na área fiscal. A nomeada **âncora cambial**, coligada ao processo de abertura comercial — e seus dogmas de melhoria em *eficiência* e *competitividade* —, encorajaram volumosos déficits em conta-corrente, compensados com a receptividade ostensiva da conta de capital, a atrair recursos via empréstimos e investimentos estrangeiros diretos; juntando-se o fato à política monetária restritiva, encarnadas em escorchantes **taxas de juros** (gráfico 4.1), é sensato asseverar tenha-se elevado pronunciadamente a **dívida do setor público** (gráfico 4.2). A transferência do patrimônio público para o setor privado, outro ponto relevante do elenco **liberal** — e deveras empregado durante as gestões **Cardoso**¹⁴⁹ —, também poderia servir (em tese) ao equilíbrio do balanço de pagamentos, bem como ao financiamento da dívida pública.

¹⁴⁷ O **Plano Real** fora elaborado, porém, na gestão **Itamar Franco** — eleito vice-presidente de **Fernando Collor de Mello**, este, de mandato inacabado, porque processado sob “impeachment”.

¹⁴⁸ Nas palavras do ex-presidente **Fernando Henrique Cardoso** (PEREIRA, 2002, p.283, grifos nossos), “O primeiro mandato foi marcado, basicamente, pela consolidação desse programa [Plano Real] e por algumas modificações constitucionais que dariam um sinal de **contemporaneidade** ao Brasil. [...] [modificações estas] para **redefinir o papel do Estado**. [...] começou a reforma do Estado e manteve-se a **abertura da economia** [iniciada no governo **Collor de Mello**].”

¹⁴⁹ Entre os anos de 1991 e 2001, foram privatizadas empresas dos setores bancário, petroquímico, portuário, rodoviário, siderúrgico; de fertilizantes, mineração, telecomunicações e transporte ferroviário de carga. No mesmo intervalo, as receitas acumuladas alcançaram 103,3 bilhões de dólares (computadas as dívidas transferidas à iniciativa privada), incluídos o **Programa Nacional de Desestatização** (PND), o resultado gerado pelos estados da Federação e a área de telecomunicações. Exclusivamente no **PND** (âmbito federal) se apuraram 37,7 bilhões de dólares; nos estados, 34,7 bilhões de dólares; no setor de telecomunicações, 30,9 bilhões de dólares (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/BGU, [2001]). Emoldurando o empenho ativo do governo **Fernando Henrique Cardoso** no que toca à desestatização, no período entre 1995 e 1997 (ainda no primeiro mandato) se arrecadaram, de tal processo, 26,91 bilhões de dólares, contra 8,60 bilhões de dólares entre 1991 e 1994 (governos **Collor de Mello** e **Itamar Franco**), destoldando, nas palavras efusivas de integrantes do governo, que “[...] o Programa Nacional de Desestatização consolida-se como um projeto **bem sucedido** [...] Pode-se concluir que o programa de desestatização nacional é um dos **melhores** do mundo, empreendidos até o momento. [...] Na verdade, a única coisa que se conseguiu **provar**, é que os diversos serviços e empresas privatizadas passaram a ser muito mais **eficientes** após sua desestatização, que os investimentos vêm se elevando de forma drástica, e que o país está se tornando mais produtivo” (BARROS; CECIN; AMORELLI, 1998, p.1 et seq., grifos nossos).

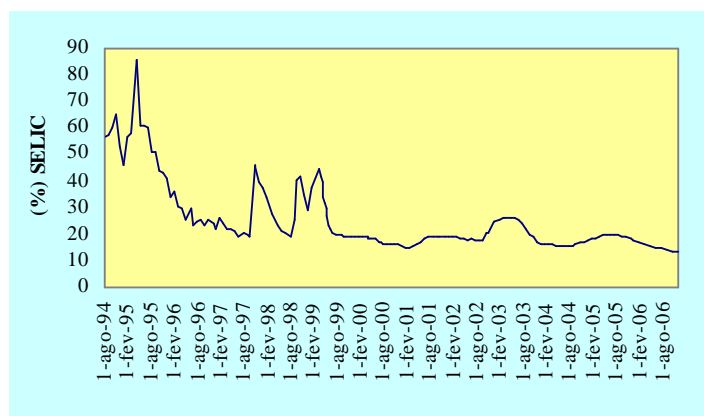


Gráfico 4.1

Taxa média diária de juros (SELIC¹⁵⁰), anualizada com base em 252 dias úteis: evolução em termos percentuais (a.a.)

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL [2008].

Elaboração do autor¹⁵¹.

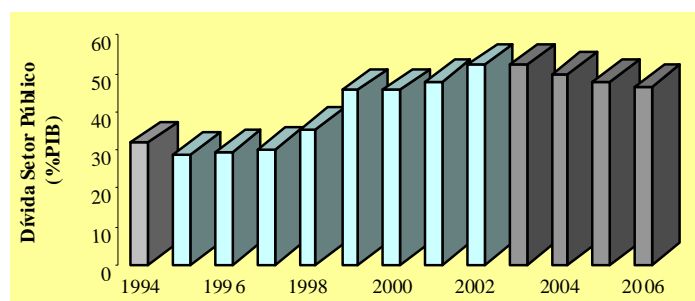


Gráfico 4.2

Dívida total líquida do setor público: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB)

Fonte: IPEA/ IPEADATA (vários anos).

Os juros praticados e a queda da receita inflacionária (“floating”) publicaram a debilidade financeira dos governos subnacionais; unida ao quadro a força política consagrada ao governo central (ao refrear a inflação), foi-lhe permitido constranger a faculdade das unidades federativas quanto a gastos e endividamento¹⁵²; a elas se exigiu o compromisso com a austeridade fiscal, ao que se condicionaram inclusive os repasses constitucionais a partir do Tesouro

¹⁵⁰ A SELIC (Sistema Especial de Liquidação e Custódia), taxa básica de juros da economia, reflete a média de remuneração dos títulos federais negociados com os bancos.

¹⁵¹ Discriminam-se no anexo metodológico A os valores relativos às séries históricas representadas nos gráficos 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 e 4.6.

¹⁵² O Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, moldado pela Lei 9.496/97, prescrevia aos entes públicos federados profundos ajustes fiscal e patrimonial, bem como o cumprimento de metas e/ou compromissos atinentes ao montante da dívida em relação à receita líquida real; ao resultado primário; às despesas com funcionalismo público; à arrecadação de receitas próprias; à privatização, permissão ou concessão de serviços públicos; à reforma administrativa e patrimonial; às despesas de investimento em relação à receita líquida real (MORA, 2002).

Nacional¹⁵³; vedaram-se novos créditos¹⁵⁴ e a sistemática reforma patrimonial impossibilitou aos estados o costumeiro autofinanciamento (inflacionário) via bancos públicos estaduais — sobre os quais, no mais das vezes, as autoridades federais intervieram, privatizando-os em seqüência¹⁵⁵. Logo, efetivamente (LOPREATO 2006b), cingia-se o potencial de dispêndios das unidades federativas aos seus orçamentos fiscais.

A renegociação das dívidas subnacionais¹⁵⁶, as raias dispostas aos Erários — encurtando despesas e capacidade de emitir novas dívidas — e a transferência à propriedade privada de empresas estaduais representaram, como se vê, a concentração de poderes em torno da União, ajudando a erigir, por decurso, um reordenamento institucional e um pacto federativo mais bem adaptados às exigências do **ajuste das contas públicas** (prioritariamente em favor dos rendimentos do capital, à parte a retórica oficial).

Fazia-se nítido o novo paradigma da relação entre os **mercados** e o **Estado**. A este, desejava-se mantê-lo ativo, interventor, contudo, em termos estranhos às tipicidades do período do **Nacional-Desenvolvimentismo** — quando componente cardeal da **demand agregada** e produtor direto de bens e serviços (Estado-empresário); ao contrário, agora, as **políticas fiscais** se apresentavam como autênticas repressoras das despesas públicas, aliadas à outra dura face governamental, as **políticas monetárias** contracionistas, composição de extrema diligência (nem sempre bem-sucedida) no alcance da estabilidade dos preços, equilíbrio das contas públicas e conformação da estrutura apropriada ao funcionamento soberano dos

¹⁵³ Rezava o artigo 4º da Lei 9.496/97 (BRASIL, vários anos): “Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, “a” [sobre o repasse aos estados e Distrito Federal dos respectivos Fundos de Participação (FPE)], e II [transferência aos estados e Distrito Federal de parcela da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI)], da Constituição [Federal].”

¹⁵⁴ Em 1993, a Emenda Constitucional nº 3 já demarcara o endividamento dos estados, Distrito Federal e municípios, ao vedar a emissão de novos títulos públicos, salvo para pagamentos de precatórios judiciais. (BRASIL, vários anos). Posteriormente, a Resolução 78/98 do Senado Federal proibiu a contratação de operação de crédito de qualquer natureza por estados com resultado primário negativo nos últimos doze meses contados da solicitação do empréstimo (RAMOS, 2001) e **concedeu ao Banco Central o poder de emitir parecer conclusivo sobre os pedidos de endividamento de todos os entes da Federação (dominância monetária)**, além de encurtar “enormemente as possibilidades de financiamento público [...] [tornando-se] um marco de referência na consolidação das condições institucionais para o controle do endividamento público [...] Mesmo sensível a pressões vindas dos governos estaduais [...] ao longo do mandato de Fernando Henrique Cardoso [...] a maioria dos senadores optou por uma **nova cultura de responsabilidade fiscal** [...] **em consonância com o que ocorria na opinião pública**” (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004, p. 59, grifos nossos). Sobre **dominância monetária**, ver capítulo 3.

¹⁵⁵ Dez bancos estaduais foram liquidados ou extintos; dezesseis transformados em agências de fomento; dez privatizados e quatro (então) em processo de privatização. Para financiar o processo, o PROES (Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária) desembolsara algo como 70 bilhões de reais (MORA, 2002, apud LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

¹⁵⁶ A Lei 9.496/97 arrumou critérios rígidos para a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (BRASIL, vários anos), injungindo ao governo federal encorpar dívida estimada em 132 bilhões de reais, distribuídos entre o subsídio concedido aos estados, o percentual pago à vista e o refinanciamento propriamente dito (MORA, 2002).

mercados¹⁵⁷. Reensaiavam-se os diálogos entre os entes federados, com a supremacia impositiva do governo central.

O desvelo em disciplinar o próprio orçamento e o dos entes hierarquicamente inferiores sinalizou aos investidores o atendimento de suas solicitações de segurança (leia-se, garantia de ganhos) no curto e médio prazos, projetadas sob suas expectativas (ditas *racionais*). No desenrolar do primeiro mandato **Cardoso**, a percepção de queda no “risco-Brasil” fora tonificada pela estabilidade do câmbio (“**âncora cambial**”), pela tendência decrescente da taxa de juros (embora ainda mantida em patamares inauditos) — especialmente entre os tremores do **México** e da **Ásia**¹⁵⁸ — e pela reforma previdenciária¹⁵⁹; ademais, a pródiga liquidez no mercado internacional e um elenco de ativos de atraente rentabilidade serviram ao financiamento dos desequilíbrios na balança comercial. Acrescenta-se ao cardápio de oportunidades oferecidas ao capital o legado do governo **Itamar Franco**, vertido no **superávit primário** anotado no último ano de seu mandato (1994, tabela **4.1**) e na silhueta da **dívida líquida do setor público** (gráfico **4.2**), dando margem para o crescimento da dívida pública — urdindo aumentar o saldo positivo da conta de capital e sustentar a cotação da moeda nacional em relação ao dólar¹⁶⁰.

¹⁵⁷ As primeiras emendas constitucionais da era **Fernando Henrique Cardoso** (da quinta à nona) saudavam, como é natural intuir, o rol **neoliberal**, versando sobre desestatização, abertura econômica e desregulamentação de mercados. Dentre elas, cita-se como mais polêmica a de quebra do monopólio estatal do petróleo (Emenda Constitucional nº 9); no entanto, o apoio popular — produto do sucesso do **Plano Real** — e a atuante propaganda ideológica sobre os *prodígios* do livre-mercado foram decisivos à sua aprovação e sanção ainda no primeiro ano de mandato (COUTO; ABRUCIO, 2003).

¹⁵⁸ Aproximadamente, de maio de 1995 a setembro de 1997 (gráfico **4.1**).

¹⁵⁹ Ver Lopreato (2002). A Emenda Constitucional nº 20/1998 comutou o sistema de previdência social, alcançando o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o dos Servidores Públicos (RPPS), sob a justificativa de corroborar a viabilidade fiscal/atuarial de longo prazo de ambos os regimes. Posteriormente, já no governo **Luiz Inácio Lula da Silva**, fez-se nova emenda afim (nº 41/2003) (GENTIL, 2006).

¹⁶⁰ Adicionalmente, à entrada de divisas estrangeiras correspondiam emissões de novas dívidas — para “esterilizar” a expansão da base monetária (em reais) e os possíveis efeitos sobre os preços —, em processo colateral ao designado “fundamentalismo cambial”.

Tabela 4.1

Resultado Fiscal do Setor Público Consolidado: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto

	Resultado Primário ^a	Média	Juros Nominais	Média	NFSP nominal ^b	Média
1994	5,21		32,18		26,97	-
1995	0,25		6,91		6,66	
1996	-0,09		5,32		5,41	
1997	-0,92		4,72		5,64	
1998	0,01	-0,19	7,00	5,99	6,99	6,18
1999	2,93		8,22		5,29	
2000	3,22		6,61		3,39	
2001	3,35		6,64		3,29	
2002	3,55	3,26	7,71	7,30	4,16	4,03
2003	3,89		8,54		4,65	
2004	4,18		6,61		2,43	
2005	4,35		7,32		2,97	
2006	3,88	4,08	6,89	7,34	3,01	3,27

a) (+): superávit primário.

b) (+): déficit nominal.

Fonte: LOPREATO (2006b), para o ano de 1994;

GIAMBIAGI (2007), para os demais anos.

Nesse contexto, atenuou-se a forte contração descortinada no apagar do governo passado, como desvenda a erosão dos saldos primários no decorrer dos primeiros anos da nova gestão: o balanço primário consolidado do setor público — 2,80% do PIB, média do período **Collor de Mello/Franco** (1990/1994) (GIAMBIAGI, 2007) — se deformou em déficit médio de 0,19% (primário) no intervalo de 1995 a 1998 (tabela 4.1). Ajuda a explicar o encadeamento a evolução da grandeza **dívida líquida/PIB** (gráfico 4.2): mensurada em 31,82% do PIB, no limiar do **Plano Real** (1994), acresceu-se a 35,38% do PIB, no último ano do primeiro mandato **Cardoso** (gráfico 4.2); entre 1995 e 1998, consumiram-se em juros nominais, em média, 5,99% do PIB. A “âncora cambial” e as portas abertas ao grande capital internacional faziam-se sentir, com pesar.

A deterioração do quadro fiscal a partir de 1995 não ameaçou o programa de estabilização e pôde manter-se enquanto durou a expansão do crédito internacional [...] o crescimento da dívida pública não colocou em risco a sustentabilidade intertemporal das contas públicas (LOPREATO, 2002, p. 288).

A crise do **Sudeste Asiático**, instaurada em 1997, denotaria a subversão da paisagem. A retração da liquidez internacional, normalmente coetânea dos choques econômicos — agora potencializados, dada a liberdade concedida aos capitais — sugeria dificuldade em financiar os grandiosos déficits comerciais. A elevação abrupta da taxa SELIC em outubro de 1997¹⁶¹

¹⁶¹ A taxa média diária de juros passou de 19,05% a.a. (setembro/1997) a 45,67% a.a. (outubro/1997) — ver gráfico 4.1.

(gráfico 4.1) instou o crescimento dos gastos financeiros com a dívida pública, alçados de 30,42% do PIB (1997) a 35,38% do PIB (1998) (gráfico 4.2). Aliados ao fato a insuficiente desenvoltura do Produto Interno Bruto¹⁶² e os desalentadores resultados primários (déficit em 1997 e pequeno superávit em 1998, tabela 4.1), retraíram-se de modo percuciente os juízos dos mercados, assomando-se a desvalorização cambial e a maiúscula fuga de capitais. Sob a ótica dos investidores, imperativo seria certificar a (ameaçada) solvência da dívida pública; a integração obstinada à economia mundial requeria fazer densas as intenções (e atitudes) do governo brasileiro quanto ao recalque das finanças públicas. A primeira metade da era **Fernando Henrique Cardoso** aparecera como transição (LOPREATO, 2006b) para o absoluto regime de **austeridade fiscal**.

A moratória da Rússia (1998) aviltara ainda mais as condições de crédito da economia mundial e agravara a drenagem de divisas¹⁶³. Coligidos ao panorama fiscal sombrio os sucessivos ataques especulativos à moeda nacional e a conjuntura internacional desfavorável (efeito contágio), o mecanismo de taxas de juros se fez insuficiente à efetividade da “**âncora cambial**”. Em adição, o insigne aumento do saldo negativo em transações correntes¹⁶⁴ sugeriria a extenuação do regime de câmbio administrado. De tal modo, cessada “a disposição do resto do mundo em continuar a financiar déficits em conta-corrente” (GIAMBIAGI, 2005a), o governo brasileiro recorreu ao **Fundo Monetário Internacional** (FMI), injetando volumosos recursos na conta de capital¹⁶⁵.

Todavia,

O FMI abandonou a posição, mantida até meados dos [anos] 80, de **delegar aos dirigentes locais** os caminhos do ajuste fiscal e de se circunscrever à discussão das condicionalidades [...] da política macroeconômica, evitando interferências [...] [porém] o órgão entendeu que [...] não bastava indicar as metas de déficit público nos programas de ajuste do balanço de pagamentos. A garantia de que as alterações da política fiscal teriam caráter **permanente** tornava necessário que o FMI **influenciasse diretamente** os caminhos através dos quais as metas seriam alcançadas. A assinatura de acordos de assistência financeira [se vinculou] à aceitação das condicionalidades específicas [...] [o FMI] reforçou sua atuação no **redesenho das políticas tributárias e fiscais**, defendendo as **reformas estruturais** e as condições de **sustentabilidade da dívida**. [...] além disso, a determinação [...] de que os países deveriam adotar *fiscal policy rules* [regras de política fiscal], quando a deterioração fiscal fosse de difícil reversão só com medidas discricionárias, introduziu, na prática, outro

¹⁶² Estipula-se em 2,45% o crescimento médio anual do PIB para o período 1995/1998; de um índice (já mediano) de 3,38% (1997) decaía para insólito 0,04%, em 1998 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, vários anos).

¹⁶³ As reservas internacionais, dimensionadas em 74 bilhões de dólares (agosto/1998), decresceram para 44 bilhões de dólares ao fim daquele ano (COUTO; ABRUCIO, 2003).

¹⁶⁴ O déficit em transações correntes saltara de 18,38 bilhões de dólares (janeiro/1995) para 33,46 bilhões de dólares (dezembro/1998); no mesmo intervalo, o saldo da balança comercial tornara-se mais negativo, saindo de 3,47 bilhões de dólares para 6,58 bilhões de dólares (BANCO CENTRAL DO BRASIL, vários anos).

¹⁶⁵ Algo como 42 bilhões de dólares (GIAMBIAGI, 2005a).

elemento de **restrição à atuação dos dirigentes** (LOPREATO, 2003, p.12, grifos nossos).

Impunha-se maior espessura ao **zelo fiscal** implantado. O setor externo adverso retirara “a possibilidade de prosseguir com gradualismo na adoção de ajustes estruturais [...] [exigindo] acelerar o processo de ajuste fiscal estrutural para fazer o Estado, de forma definitiva, viver dentro de seus limites orçamentários” (BRASIL/MF, 1998). A **interveniência direta** do organismo multilateral de crédito na formulação das **políticas econômicas** estreitava-lhes o discernimento. **Regras** clarividentes visavam o **controle intertemporal da dívida do setor público**, sinalizando aos investidores um horizonte sem maiores sobressaltos. O **Programa de Estabilidade Fiscal** (PEF), egresso das negociações com o **Fundo Monetário Internacional** — e lançado estrategicamente **após** a reeleição do mandatário¹⁶⁶ —, denunciou os temas ocasionais, estruturais e institucionais ditos *imprescindíveis* ao equilíbrio das contas públicas¹⁶⁷. Mirando “redesenhar o regime fiscal brasileiro”, consagrou um dos marcos da nova era, a saber, “a obtenção de **superávits primários** crescentes e suficientes para estabilizar, ao final do período, a relação entre a **dívida líquida consolidada do setor público** e o **Produto Interno Bruto**”¹⁶⁸ (BRASIL/MF, 1998, grifos nossos).

O colapso do regime cambial¹⁶⁹ mexeu na política monetária, fundada agora no regime de **metas de inflação**, atribuindo às **taxas de juros** a função precípua na luta contra as pressões inflacionárias. Dado o cenário propício à inconstância dos preços, o abrigo de um alvo (reduzido) difundiu, na prática, taxas de juros ainda superiores às outrora praticadas, ao menos no curto prazo (gráfico 4.1). Quanto ao câmbio, encampava-se o sistema **flutuante**; a “**âncora nominal**” fora trocada, da taxa de câmbio para o estoque nominal da base monetária;

¹⁶⁶ A retórica oficial proferia que “No pleito presidencial do último dia 4 de outubro, o povo brasileiro indicou claramente o caminho a seguir. Ao propor este Programa de Estabilidade Fiscal [em 28 de outubro], o presidente Fernando Henrique Cardoso dá assim consequência plena à mensagem das urnas” (BRASIL/MF, 1998). Há de se perguntar, porém, se o anúncio **anterior** de um programa de penetrante constrição fiscal, com direta participação de um organismo internacional antipático aos olhares da população, não conduziria a efeitos eleitorais negativos para o grupo situacionista.

¹⁶⁷ Dividia-se em Plano de Ação e Agenda de Trabalho; o primeiro visava “assegurar o êxito da transição para a estabilização definitiva das contas públicas até que o novo ambiente de equilíbrio fiscal promovido pelas reformas estruturais esteja estabelecido”; quanto àquele, “[atacando] na raiz as causas estruturais do desequilíbrio das contas públicas”, compreendia “a regulamentação da Reforma Administrativa já aprovada pelo Congresso Nacional; a aprovação e a regulamentação da reforma da Previdência Social e a instituição da Lei Geral da Previdência Pública; as reformas tributária e trabalhista, imprescindíveis para promover a competitividade do setor produtivo e estimular o crescimento e a geração de empregos; e a Lei de Responsabilidade Fiscal, capaz de instituir ordem definitiva nas contas públicas do conjunto dos Poderes e níveis de governo” (BRASIL/MF, 1998).

¹⁶⁸ Ver tabela 4.1.

¹⁶⁹ O acordo com o **Fundo Monetário Internacional** (FMI) não demudara a política cambial (GIAMBIAGI, 2005a).

em um e outro caso, imperativo seria coibir a **dominância fiscal**¹⁷⁰, obstruindo o financiamento do Tesouro pelo Banco Central.

A marca deste debate tem sido a predominância das posições afiliadas ao *Consenso de Washington* que, em síntese, advogam que os investimentos privados internos e externos produzirão o crescimento a partir da consistência das políticas macroeconômicas, quais sejam, **metas de inflação, redução do endividamento público e câmbio flutuante**. Desta forma, o papel do Estado ficou limitado à promoção de políticas de **equilíbrio fiscal** e criação de um ambiente econômico com **regras estáveis** (BIASOTO JUNIOR, 2004a, p. 73, grifos nossos).

Fechava-se o “tripé contracionista”¹⁷¹: elevação da taxa básica de juros, valorização do câmbio (malgrado flutuante) e equilíbrio orçamentário (BIASOTO JUNIOR, 2004b). A este, inflamado (inclusive) por conotações ideológicas, dedicou-se a ribalta; o **superávit primário** contribuiria a domar o crescimento do serviço da dívida e a refrear a **demanda agregada** — ou melhor, a **demanda do setor governamental** —, munindo de **credibilidade** a política econômica, diante da percepção sensível do capital. Todo o sistema trabalharia em tolher eventuais desvios (motivados pela cena política, por exemplo) das diretrizes previamente traçadas. Orçamentos fiscais equilibrados “ex-ante” moderariam os gastos públicos, endereçando-os com prioridade ao cumprimento dos objetivos (pré-fixados) de **superávits primários**, estes adquirindo caráter **compulsório** (LOPREATO, 2006b), contrapondo-se à índole **residual** das despesas discricionárias, contingenciadas acaso o fluxo de receitas e despesas não bastasse para encontrar as metas planejadas¹⁷².

Outro dos símbolos do período, a Lei Complementar 101/2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**) referendava a preocupação em padronizar a conduta financeira/orçamentária da Administração Pública. Filha diletta dos diplomas legais pretéritos¹⁷³, e no rastro da “cultura política de responsabilidade fiscal”¹⁷⁴ — atrelada à *certeza* contumaz sobre os males da intervenção do **Estado** na vida econômica —, a norma embutia os pendores de imposição de **regras** e demais dispositivos a retirar graus de liberdade às autoridades fiscais em todas as esferas do governo, em nome da **solidez das contas públicas**¹⁷⁵ — entenda-se, da visão

¹⁷⁰ Ver capítulo 3.

¹⁷¹ Cf. BIASOTO JUNIOR, 2004b, p. 1.

¹⁷² O artigo 4º da Lei Complementar 101/2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**) remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias — esta, fornecedora dos parâmetros à elaboração do orçamento do ano posterior — explicitar, para o exercício a que se prende e para os dois seguintes, os resultados nominal e primário e o montante da dívida pública, entre outros (LUQUE; SILVA, 2004).

¹⁷³ Citam-se, entre outras, a Lei 9.496/97 e a Resolução 78/98 do Senado Federal. O próprio Programa de Estabilidade Fiscal já a incluía na Agenda de Trabalho.

¹⁷⁴ Cf. LOUREIRO; ABRUCIO, 2004, p.60.

¹⁷⁵ Loureiro e Abrucio (2004) arrolam como pontos principais da Lei 101/00: compressão dos gastos com pessoal; reafirmação das severas barreiras ao endividamento público prolatadas pelo Senado Federal; detalhamento de

prospectiva da **dívida pública**. Alardeava-se ao **Fundo Monetário Internacional** o efetivo elo com a responsabilidade na **gestão fiscal**. Privilegiavam-se, como de ordinário, os gastos financeiros, em detrimento de dispêndios com pessoal, custeio e investimentos produtivos.

Apesar do enfoque excessivo na persecução de **superávits primários** — e, por extensão, do definhar dos gastos públicos (não-financeiros) —, Lopreato (2006b) pontua sobre a elevação das vinculações e das despesas obrigatórias — estas, rubricas com destinação legal¹⁷⁶. O ambiente econômico e o regime fiscal pregressos ofereciam maior acomodação às demandas (em geral conflitantes) dos diversos setores da economia: a inflação remunerava as receitas e depreciava as despesas¹⁷⁷; a melhor cadência do produto suscitava maior arrecadação de tributos; os constantes déficits públicos atendiam os compromissos orçamentários. No novo contexto, a estabilidade monetária, o acanhado crescimento econômico (gráfico 4.3) e a ríspida disciplina requerida às finanças públicas fizeram impossível a edificação de um palco representativo de todos os atores sociais. Por decurso, a coexistência antagônica entre rigidez orçamentária e a premência em gerar saldos não-financeiros, unida ao redesenho fiscal e ao vacilar categórico dos mercados globais — e suas pulsações súbitas e aleatórias de câmbio e de juros —, fez recair sobre a carga tributária¹⁷⁸ (gráfico 4.4) e as despesas discricionárias (gráfico 4.5) boa parte do sacrifício exigido à fruição das metas assumidas, acrescentando algo à liberdade das autoridades fiscais na execução orçamentária.

metas fiscais anuais e exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento; controle das finanças públicas em anos eleitorais; proibição de socorro financeiro intergovernamental.

¹⁷⁶ Algumas das receitas vinculadas são a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), criada por intermédio da Lei 9.311/96 e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), Lei 10.336/2001; quanto ao aumento das despesas obrigatórias, contribuíram o Bolsa-Escola (Lei 10.219/2001), o Fundo de Combate à Pobreza (Emenda Constitucional [EC] n. 31/2001), a fixação do gasto mínimo em saúde (EC n. 29/2000), entre outros (LOPREATO, 2006b). Por outro lado, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) torna disponíveis ao Tesouro federal 20% da arrecadação da União com impostos e contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, gastos sob o livre arbítrio do poder central; fora criada sob a denominação de Fundo Social de Emergência (FSE), pela EC de Revisão n.º 01/1994, passando a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) a partir da EC n.º 10 (1996); a EC n.º 27 (2000) deu-lhe o nome atual; prorrogada sucessivamente desde a instituição, a EC n.º 56, já no governo **Luiz Inácio Lula da Silva**, estendeu-lhe a vigência até 31 de dezembro de 2011.

¹⁷⁷ Ao que Bacha (1994 apud GENTIL, 2006) adjetivou “efeito-Tanzi às avessas”; por conseguinte, a inflação beneficiaria o ajuste fiscal; no entanto, encerrada a espiral inflacionária, a preservação do valor real das despesas poderia expor um déficit primário potencial, então oculto por aquela dinâmica.

¹⁷⁸ Na expressão do governo, por ocasião do lançamento do **Programa de Estabilidade Fiscal** (PEF), em um “contexto legal que impõe restrições a corte ainda mais acentuado de despesas, a magnitude do **superávit primário** necessário para desencadear movimento sustentado de estabilização da relação dívida/PIB, [...] torna necessária a **elevação tópica de receitas**. É imprescindível também a adoção de medidas que visam oferecer um grau um pouco maior de flexibilidade na gestão do Orçamento da União” (BRASIL/MF, 1998, grifos nossos).

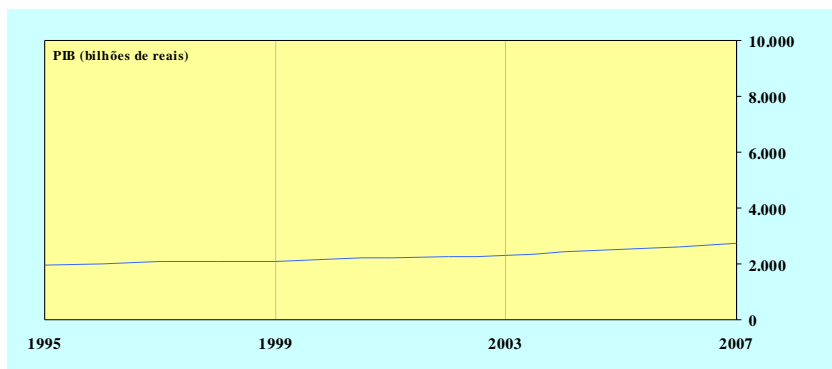


Gráfico 4.3

Produto Interno Bruto (PIB): evolução em bilhões de reais de 2008

Fonte: BANCO CENTRAL DO BRASIL (vários anos).

O atentado terrorista às torres gêmeas em Nova Iorque (2001), o drama argentino (no mesmo ano)¹⁷⁹ e o medo infundido aos mercados pela exequível vitória de **Luiz Inácio Lula da Silva**, candidato do **Partido dos Trabalhadores** (PT), acentuaram a sempre presente ameaça de desequilíbrio no prospecto da economia mundial integrada. A influência perversa do câmbio (depreciado por novas ameaças de fuga de capitais) e dos juros (em propensão ascendente, servindo a atrair capitais refratários e a atenuar a desvalorização do real [gráfico 4.1]) sobre o estoque da dívida fez subir a **relação dívida/PIB** (gráfico 4.2), contribuindo ao deflagrar das tensões e ao alarido por reiterados acréscimos nas metas de **superávit primário** (tabela 4.1). Perante o aumento do “risco-país”, a ameaça inflacionária e o temor de reincidência do registrado no desenlace do primeiro mandato **Cardoso**, repetia-se a política econômica como refém de um modelo de inserção na economia internacional que pouco dizia/diz sobre a eficácia das estratégias internas em suavizar abalos próprios da natureza das finanças globais livres e desregulamentadas.

¹⁷⁹ Ver nota de rodapé 76.

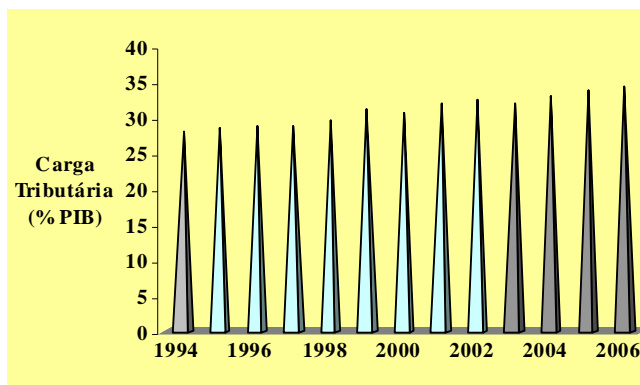


Gráfico 4.4

Carga Tributária: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB)

Fonte: IPEA/ IPEADATA (vários anos).

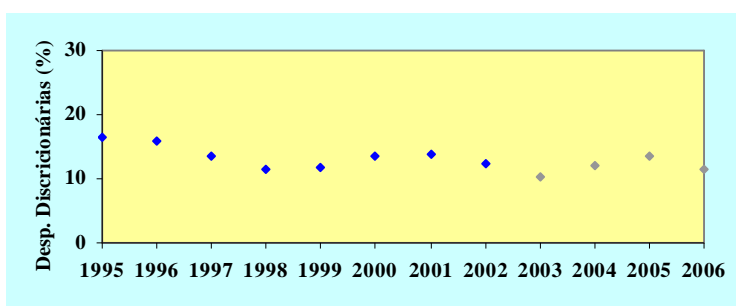


Gráfico 4.5

Despesas Discricionárias: evolução em termos percentuais da Despesa Total Liquidada da União. Poder Executivo

Obs.: excluídas as despesas da rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento”.

Fonte: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Sob a ótica convencional/conservadora, o grande *mérito* dos anos **Fernando Henrique Cardoso** repousou em introduzir uma nova **cultura fiscal**, qualificando incisivamente o **Estado** de ineficiente e perdulário. Parida na academia, e repercutida com eloquência por poderosos porta-vozes políticos, financeiros e institucionais, a força sistêmica e ideológica do pensamento sobranceiro arrastou a sociedade, em um embate férreo contra o **Estado** e seus organismos, imputados como o maior dos males do **capitalismo**, estorvos ao funcionamento *eficiente* dos mercados livres. O mandatário, encerrado por uma aliança política com os setores que abraçaram o regime militar, derreou-se aos imperativos do mundo globalizado, personificando-os do mesmo modo que vários de seus pares latino-americanos. Balançou-se pela

Terceira Via do primeiro-ministro britânico **Tony Blair**¹⁸⁰, uma espécie de tentativa de condescendência (e/ou resignação) progressista ao **neoliberalismo**, talvez em um escape de consciência. Deu alicerce ao renovado **regime fiscal**, agora afeito aos tempos modernos, reprimindo a própria ação e a dos entes federados, sob o pretexto do saneamento das finanças públicas — **necessário, proclame-se, porém não sob as razões aduzidas tampouco sob a forma executada** —, ainda que compromissado com a finança volátil; entre as duas gestões, mexeu-se apenas na gradação do ajuste: a filosofia perseverou, reservando-se ao Estado ineficiente o austero controle das contas públicas, valendo-se de **regras** estáveis e acordadas com investidores e seus representantes, tecendo o espaço à *saudável* competição e transferindo renda aos capitais financiadores; como herança, na área fiscal, entre 1995 e 2002, o crescimento exponencial do estoque da **dívida pública** (de 29,08% a 52,05% do PIB, gráfico **4.2**) e a vertiginosa elevação da carga tributária (de 28,44% a 32,35% do PIB, gráfico **4.4**). Apropriou-se eleitoralmente do sucesso do **Plano Real**, em verdade consumado na gestão de outro presidente (**Itamar Franco**) e sob outro ministro da Fazenda (**Rubens Ricúpero**). Politicamente, o pouco auspicioso término de mandato se materializou em tímidos índices de popularidade¹⁸¹.

¹⁸⁰ Ver capítulo **1**.

¹⁸¹ Sobrou-lhe a aprovação pífia de 26% da população, em 2002; desemprego, fome e miséria ocupavam as primeiras posições como os principais problemas do país (DATAFOLHA, 2002). Não obstante o quadro geral desfavorável, ressaltem-se iniciativas elogiáveis — apesar de insuficientes — no campo social (ver capítulo **5**).

Do relato, deduzem-se as aflições deparadas no amanhecer da gestão **Lula**. Com o aproximar das eleições à presidência da República, em 2002, as chances reais de vitória de um líder egresso das massas, filiado ao maior partido progressista da América Latina (**Partido dos Trabalhadores**), fixara dúvidas nos investidores a respeito do prosseguimento das políticas econômicas *recomendadas* pelo “establishment”. A linha programática do partido se propunha opção ao paradigma vigente, remetendo ao ciclo virtuoso do **Estado** ativo e à inclusão da **agenda social** no elenco de prioridades das ações de governo.

A ruptura com o modelo **neoliberal** envolve mudanças estruturais no país. [...] constituir **um novo modelo econômico e social** [...]. É preciso [...] **universalizar as políticas sociais básicas**. O Brasil precisa resolver de vez o drama histórico da concentração de renda e riqueza [...]. A mediação, a regulação e a indução do **Estado na economia** são fatores decisivos **na definição de suas novas atribuições**. O Estado também desempenhará um papel estratégico nas atividades de infra-estrutura, financiamento, ciência e tecnologia. Em segmentos como petróleo, energia, transporte, saneamento, bancos, onde a presença de empresas públicas ainda é relevante, ela deverá ser preservada, consolidada e ampliada [...]. O programa de privatizações deve ser suspenso e reavaliado [...] (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, grifos nossos).

Contestavam-se igualmente a prática de extremado **rigor fiscal** (manifesta em reiterados **superávits primários**) e os juros exorbitantes do governo **Cardoso**.

[...] a preservação da solvência do Estado, traduzida na redução substantiva e progressiva do comprometimento das receitas com o pagamento de **juros da dívida pública** e em sua capacidade de realizar políticas ativas e coordenadas de gasto público (inclusive o gasto social). **A perspectiva de colocar o social como eixo do desenvolvimento exigirá uma revisão completa das atuais políticas que colocam a dívida financeira e seus credores como a prioridade número um do Estado brasileiro**. [...] cabe preservar um aspecto essencial do gasto público, qual seja, o seu papel anticíclico e estimulador do crescimento econômico. [...] a evolução do déficit público não pode estar sujeita a metas de longo prazo, ou a concepções anacrônicas e marcadamente **ortodoxas e monetaristas** que postulam o **orçamento equilibrado como um valor absoluto permanente** (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, p. 53-4 apud CADTM¹⁸³, 2003, p. 10, grifos nossos).

¹⁸² O segundo mandato, em decurso, fuge às metas deste arrazoado.

¹⁸³ No idioma primitivo, CADTM é a sigla para “Comité pour l’Annulation de la Dette du Tiers Monde” (Comitê pela Anulação do Débito do Terceiro Mundo).

A despeito de tais protocolos, a política econômica do governo recém-empossado radicalizou em **ortodoxia** — quando ladeada à do antecessor —, para além das expectativas dos mercados, da oposição e de alguns próprios aliados e eleitores. A reviravolta — denominada oficialmente “transição”, dada a impossibilidade de acolher imediata e integralmente as estratégias historicamente defendidas — se entremostrara já no decorrer do ano eleitoral, ganhando contornos visíveis com a publicação da **Carta ao Povo Brasileiro**, em junho de 2002, em que o então candidato declarava:

O que importa é que ela [crise econômica de origem externa] precisa ser evitada [...] Para evitá-la, é preciso compreender que **a margem de manobra da política econômica no curto prazo é pequena**. Vamos **preservar o superávit primário** o quanto for necessário para **impedir que a dívida interna aumente e destrua a confiança** na capacidade do governo de honrar os seus compromissos. [...] A questão de fundo é que, para nós, o equilíbrio fiscal não é um fim, mas um meio. Queremos equilíbrio fiscal para crescer e não apenas para prestar contas aos nossos credores [...] Será necessária uma lúcida e criteriosa **transição** entre o que temos hoje e aquilo que a sociedade reivindica (SILVA, 2002, grifos nossos).

Vários seriam os motivos de semelhante desvio de curso e, efetivamente, da persistência das principais políticas macroeconômicas empreendidas pelo governo do ex-ministro da Fazenda. O discurso oficial escusava-se na vulnerabilidade externa — dada a fragilidade financeira da economia brasileira — e na necessidade de (re)conquistar a confiança dos mercados. É inegável reconhecer a estreita orla concedida ao governo para alterações contundentes na gestão econômica, atendo-se ao legado dos anos **Collor de Mello/Franco/Cardoso** — desnudado na forma de inserção na economia mundial, instável por si — e à própria dominância plena do sistema e de seus fundamentos sobre as economias nacionais. Entretanto, catalogam-se outros fatores.

Episódios puramente eleitorais certamente estariam entre eles: as três derrotas consecutivas em eleições presidenciais deslindavam a rejeição de boa parte do eleitorado a intervenções radicais em um arranjo visto como *indispensável* ao controle da inflação. Além disso, o partido adquirira experiência ao administrar governos subnacionais, e a corrente moderada tornara-se majoritária no interior da agremiação. Finalmente, a própria sobrevivência política do governo recém-eleito; como se sabe (e exemplos históricos há tantos), o Brasil dispõe de uma elite política e empresarial retrógrada, conservadora, pouco compromissada com as instituições democráticas e com a distribuição da riqueza nacional; um desvirtuamento maior da *verdade única* da submissão aos detentores do poder econômico/especulativo — ampliado, injunge-se dizer, pela ressonância-mor da imprensa local e suas inclinações reacionárias —, poderia redundar fatal a um governo de embrião operário.

No entanto, conquanto de alguma forma justificável — desde que efêmera fosse —, a adesão à arquitetura com o selo do “**Consenso de Washington**” se fez intensa e prolongada¹⁸⁴. Encararam-se agressivamente as tendências à depreciação cambial, à alta dos preços e ao crescimento da dívida pública, ao acrescer o percentual dos **superávits primários** e reduzir as **metas de inflação** — e, por decurso, elevar as taxas de juros¹⁸⁵. A alusão oficial ao caráter transitório do emprego do arranjo macroeconômico anterior residiu senão nas preliminares; em linhas gerais, o decurso da primeira gestão **Lula** se deu sob o compasso do entrave ao desenvolvimento econômico, à espera do equilíbrio fiscal *perene* — improvável, enfatize-se, com a passividade das políticas nacionais e as hesitações típicas do fenômeno global.

A dificuldade em realizar cortes salientes em despesas obrigatórias, unida à tibia desvinculação **adicional** de receitas (LOPREATO, 2006b)¹⁸⁶, endereçaram as ações nas áreas fiscal e orçamentária à porfia nas estratégias de incremento da arrecadação de tributos (gráfico 4.4) e de aperto nos gastos discricionários (gráfico 4.5).

O gráfico 4.1 e a tabela 4.1 discorrem sobre a alma da política econômica do intervalo em tela. A manutenção de elevados **superávits primários** (tabela 4.1) possibilitou, para os anos de 2004 e 2005, as menores razões de déficit nominal entre 1994 e 2006, medidos em relação ao PIB — 2,43% (2004) e 2,97% (2005). Contudo, o agigantar dos gastos com juros e encargos da dívida abrandou o esforço de debilitação do déficit nominal; entre 2003 e 2006, o percentual de comprometimento **da Despesa Liquidada da União (DLU)** com o pagamento das obrigações com o item se incrementou em 5,63 pontos percentuais da **DLU** (gráfico 4.6).

¹⁸⁴ O próprio presidente **Luiz Inácio Lula da Silva** (apud FOLHA DE SÃO PAULO, 2003) evocou as medidas econômicas como “remédio amargo [...] para mudar o país [...] muitas vezes o remédio amargo é a única alternativa.”

¹⁸⁵ Anunciaram-se metas de inflação de 8,50% (para 2003) e 5,50% (2004), patamares mais conservadores em atenção à taxa efetiva de 2002 (12,53% a.a.) (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2007). O alvo do **superávit primário** (3,75% do PIB, em 2002) se acresceu a 4,25% do PIB no limiar da nova gestão (GIAMBIAGI, 2005b).

¹⁸⁶ A despeito de já incidente a **Desvinculação das Receitas da União (DRU)** — ver capítulo 5.

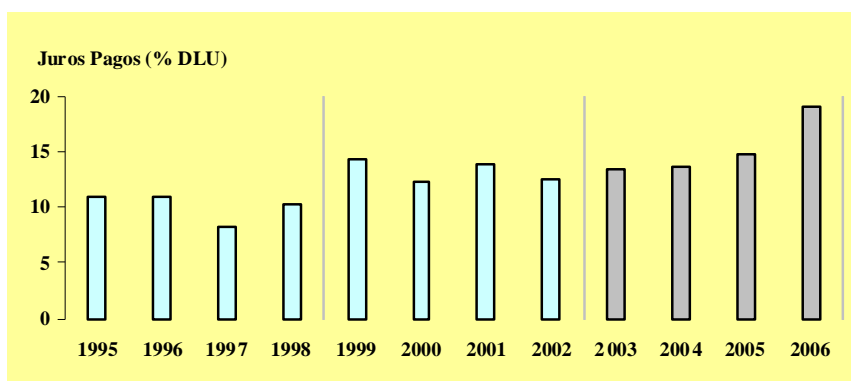


Gráfico 4.6

Despesas com juros e encargos da dívida: evolução em termos percentuais da Despesa Liquidada da União (DLU)

Obs.: excluídas as despesas da rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento”.

Fonte: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Os receios dos mercados durante todo o processo eleitoral e o período de transição dos governos se consumaram em aumento eminente da taxa SELIC entre outubro de 2002 e maio de 2003, acrescendo os dispêndios com juros nominais (mensurados **em participação do PIB**) de 6,64% (em 2001) a 7,71% (2002) e a 8,54% (2003) (tabela 4.1). A queda e estabilização da taxa SELIC até agosto de 2004 (gráfico 4.1) carreu à melhoria pronunciada do déficit nominal naquele ano e à diminuição da carga de juros nominais (para 6,61% do PIB, tabela 4.1), apesar do pequeno crescimento do **superávit primário**. Todavia, a impassível política monetária — entenda-se, a subida gradativa da taxa básica de juros, até outubro de 2005 (gráfico 4.1) — (re)elevou o pagamento de juros nominais, mais que compensando (negativamente) o aumento substancial do **superávit primário** (para 4,35% do PIB) e, por extensão, ampliando o déficit nominal. Em 2006, com o decréscimo dos juros nominais e do **superávit primário**, vez outra se agravou o resultado nominal (3,01% do PIB, tabela 4.1).

Em síntese, cotejando **valores médios**, no governo **Lula**, maiores frações de **superávit primário** (4,08% do PIB, tabela 4.1)¹⁸⁷ acarretaram declínio no montante do **déficit nominal** (3,27% do PIB, tabela 4.1)¹⁸⁸ e da **dívida pública**¹⁸⁹ (gráfico 4.2 e tabela 4.2) — esta, entre 2003 e 2006 —, sem embargo dos maiores gastos com **juros nominais** (7,34% do PIB, tabela 4.1)¹⁹⁰. O austero regime de **metas de inflação** atuou, em decorrência, contra a justiça

¹⁸⁷ Contra -0,19% do PIB (1995/1998) e 3,26% do PIB (1999/2002).

¹⁸⁸ Dada a **NFSP** nominal média em 6,18% do PIB (1995/1998) e 4,03% do PIB (1999/2002) (tabela 4.1).

¹⁸⁹ Um dos signos da era **Lula** é o encurtar abrupto da **dívida externa** (tabela 4.2), atribuída à situação de confortável liquidez internacional — com reflexos sobre a apreciação do câmbio e elevação das reservas internacionais brasileiras.

¹⁹⁰ Em termos percentuais do PIB, 5,99 e 7,30 para as duas gestões **Cardoso** (tabela 4.1).

distributiva, ao inibir gastos não-financeiros e transferir renda do trabalho e da produção para o capital especulativo.

Tabela 4.2

Composição da Dívida Líquida do Setor Público: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto

	Dívida Interna	Dívida Externa	Dívida Total
1994	21,50	8,50	30,00
1995	23,00	5,00	28,00
1996	27,10	3,60	30,70
1997	27,80	4,00	31,80
1998	33,10	5,80	38,90
1999	35,10	9,40	44,50
2000	36,60	9,00	45,60
2001	38,80	9,60	48,40
2002	37,60	13,00	50,60
2003	41,70	10,70	52,40
2004	40,20	6,80	47,00
2005	44,10	2,40	46,50
2006	47,60	-2,70	44,90

Fonte: GIAMBIAGI (2007).

Admitido a partir da gestão **Cardoso** — incisivamente no último mandato — e aprofundado por seu sucessor, o modelo de **ajuste fiscal** em questão assoma se esgotar. Malgrado alguns proveitos relacionados, impõem-se fortes recalques sociais, políticos e econômicos à sua expansão; o crescimento da carga tributária fez-se pungente: tomados os percentuais sobre o PIB, fora de 28,44% a 34,12% entre 1995 e 2006 (gráfico 4.4), insinuando esteja próxima ao paroxismo¹⁹¹; ante o fraco ritmo da economia (gráfico 4.3), desaconselham-se repressões outras aos gastos com investimentos (tabela 4.3), imperativos à justiça social e à lapidação da infra-estrutura do país; uma nova reforma da Previdência (propagada “estrutural”¹⁹²) se acompanharia de desdobramentos senão marginais (LOPREATO, 2006b), além de recusas terminativas da sociedade¹⁹³; os **dispêndios financeiros** (juros, encargos e amortização da

¹⁹¹ O veto legislativo à prorrogação da CPMF, já no mandato atual de **Luiz Inácio Lula da Silva** (2007), indica quão reticente estaria a sociedade a novos encargos de natureza tributária.

¹⁹² Reformas estruturais modificam radicalmente o sistema público, quer substituindo-o completamente por um sistema privado ou introduzindo um componente privado complementar e/ou concorrente ao público (MESALAGO, 2003, apud GENTIL, 2006).

¹⁹³ “A opinião pública tem sido influenciada por uma visão negativa da previdência pública que não corresponde à realidade. Desmistificar esse panorama sombrio que se construiu em torno da previdência social não é uma tarefa fácil, em função do “bombardeio” de informações e opiniões distorcidas que são cotidianamente veiculadas. Inicialmente é necessário considerar que os números utilizados para avaliar a situação financeira da previdência são normalmente enganosos e alarmistas. [...] O que vem sendo chamado de déficit da previdência é, entretanto, o **saldo previdenciário negativo** [...] Este cálculo não leva em consideração todas as receitas que devem ser alocadas para a Previdência Social [...]. O resultado é um déficit que não é real. Se for computada a totalidade das fontes de recursos da previdência e deduzida a despesa total (...) o resultado apurado será um superávit (...)” (GENTIL, 2006, p. 30, grifos no original).

dívida pública) desfilam impiedosos, ao requerer proporção majoritária da **Receita Corrente Líquida da União** (RCLU) — em média avizinhada a 60% nos dois últimos quadriênios (tabela 4.4).

Ao que se vê, os severos custos imputados ao desenvolvimento sócio-econômico parecem incompatíveis às demandas da nação; para Garcia (2008, p. 28), “É estabelecida uma virtuosa espiral ascendente para os credores do Estado, cuja contrapartida necessária é uma espiral viciosa descendente para o restante da sociedade, em particular para seus setores subalternos.”

Tabela 4.3

Despesa Liquidada da União, rubrica “Investimentos”: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto

	Investimentos	Média
1994	1,10	-
1995	0,67	
1996	0,68	
1997	0,80	
1998	0,85	0,75
1999	0,65	
2000	0,86	
2001	1,12	
2002	0,69	0,83
2003	0,38	
2004	0,56	
2005	0,81	
2006	0,83	0,65

Fonte: BANCO CENTRAL (2009a), para o Produto Interno Bruto;
SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (vários anos), para as despesas.
Elaboração do autor.

Tabela 4.4

Despesas Financeiras Liquidadas da União: evolução em termos percentuais da Receita Corrente Líquida da União (RCLU)

	J	A	(J + A)	RCLU	(J + A) / RCLU	Média
1995	16.766,16	9.029,74	25.795,90	67.298,10	38,33	
1996	19.492,00	7.891,74	27.383,74	89.352,70	30,65	
1997	21.033,23	13.266,55	34.299,78	97.040,60	35,35	
1998	30.812,50	24.410,78	55.223,28	104.491,40	52,85	39,29
1999	45.355,56	27.180,92	72.536,48	129.854,40	55,86	
2000	38.834,85	43.899,66	82.734,51	148.201,50	55,83	
2001	52.816,43	54.635,70	107.452,13	167.650,50	64,09	
2002	55.260,68	68.961,28	124.221,96	200.697,80	61,90	59,42
2003	65.706,83	79.550,92	145.257,75	224.920,20	64,58	
2004	74.373,39	71.602,31	145.975,70	265.798,00	54,92	
2005	89.839,64	49.251,22	139.090,87	303.013,80	45,90	
2006	151.151,88	120.929,46	272.081,34	344.731,43	78,93	61,08

Obs.:

- a) Despesas Financeiras Liquidadas da União: “Juros e Encargos da Dívida” (J) + “Amortização da Dívida” (A);
 b) a Receita Corrente Líquida da União corresponde à Receita Corrente da União subtraída das transferências constitucionais e legais; da contribuição para o PIS/PASEP; dos benefícios previdenciários;
 c) receitas e despesas em milhões de reais correntes.

Fonte: GARCIA (2008), para as receitas;

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (vários anos), para as despesas.

Elaboração do autor.

Dissentindo do perfil histórico/ideológico do **Partido dos Trabalhadores**, o governo **Lula** preservou o esquema de “âncoras” fiscais e nominais da gestão antecedente, talvez premido pelo desassossego quando da transição entre os mandatos — acentuado pelo tumulto argentino recente¹⁹⁴ —, congado à subida dos preços e ao problemático contexto do setor externo brasileiro ao final da era **Fernando Henrique Cardoso**. Posto isso, pavimentou-se o caminho de menor resistência: a conformação ao sistema, em lugar da proposição de diretrizes alternativas, ainda que graduais.

[...] o novo governo tem como *primeiro compromisso* da política econômica a *resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica*, ou seja, a *promoção de um ajuste definitivo das contas públicas*. [...] uma das tarefas do governo é a *execução de uma política fiscal sólida* [...] que traga *consistência de médio e longo prazo às contas públicas*, e uma *melhoria da qualidade do ajuste fiscal realizado nos últimos anos*. O compromisso do governo é *diminuir o endividamento em proporção ao PIB, nos próximos quatro anos*. [...] [o arranjo] exige o ajuste sustentável das contas públicas, com gestão mais eficiente dos recursos disponíveis, assim como reformas estruturais que assegurem o equilíbrio de longo prazo do orçamento público e permitam a retomada do investimento do governo em infra-estrutura e expansão dos gastos sociais (BRASIL/MF, 2003a, p. 8 et seq., grifos no original).

¹⁹⁴ Ver nota de rodapé 76.

Firmou-se reincidente o *consenso* conservador, ao fazer do controle dos gastos públicos protagonista do bom funcionamento da complexa engrenagem econômica, qualificando-se o **equilíbrio fiscal** categórico como requisito inarredável à expansão da renda e dos investimentos e à maior igualdade social. A **dominância monetária**¹⁹⁵ consolidou-se de forma cabal, com a supremacia dos enfoques **cambial** e **monetário** sobre o **fiscal**; este, em posição subalterna, anuindo aos impérios daqueles, manipulados no combate obsessivo à inflação. Preservou-se a lógica do sistema, elegendo as condições de solvência da **dívida pública** como indicador das percepções de “risco-país”. O discurso oficial absteve-se de argüir a influência decisiva dos **juros** (e, por decurso, do modelo de **metas de inflação**) sobre o crescimento da **dívida pública**, tampouco sobre o modo de inserção da economia nacional nas finanças globalizadas, sentenciado como “[...] mecanismo de internalização da instabilidade do mercado financeiro globalizado e de subordinação do funcionamento da economia nacional às prioridades e interesses dos credores e investidores externos” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2001, p. 21 apud CADTM¹⁹⁶, 2003, p. 2). A adesão à teia macroeconômica **neoliberal** se configurou em passividade diante de suas *verdades*; descartou-se cogitar sobre a queda prudente da **taxa de juros** como propulsão ao crescimento econômico, ao aumento da arrecadação, à elevação da renda e ao declínio das metas de **superávit primário**; ao contrário, enraizou-se o novo governo em uma **política fiscal** contida, *irretorquível*, proeminente, conquanto secundária¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Ver capítulo 3.

¹⁹⁶ Ver nota de rodapé 183.

¹⁹⁷ Entretanto, em choque às sóbrias diretrizes da agenda macroeconômica, a política mais expansiva de gastos direcionados às populações da base da pirâmide social/econômica procurou diferenciar a nova gestão da antiga, imprimindo marca mais consentânea à história do **Partido dos Trabalhadores**. Sob a ótica precipuamente fiscal, o capítulo 5 procura comparar as gestões sociais do período entre 1995 e 2006.

5. SEGURIDADE SOCIAL E GASTOS SOCIAIS: TRAJETÓRIA RECENTE E MENSURAÇÃO¹⁹⁸

Nos anos trinta vicejam célebres transformações na estrutura política e econômica do país, extensivas às décadas seguintes. O modelo agrário-exportador cede paulatinamente o púlpito às bases produtivas urbano-industriais; sob o escudo do **Nacional-Desenvolvimentismo** — se não como ideologia oficial, porque estreante, mas como perspectiva factível — o **Estado** encorpa graduais funções ativas, fazendo-se ator de ponta no soerguimento de renovado projeto nacional.

Indicia-se a edificação de **políticas sociais** entendidas enquanto efetivo **sistema de proteção social** (IPEA, 2007a). Concatenadas à aguda metamorfose do tecido sócio-econômico — derivada da inserção brasileira no capitalismo tardio, ou industrialização retardária (MELLO, 1982) —, assentavam-se nas **relações assalariadas formais** e **urbanas**, e vinculavam o usufruto dos benefícios a **contribuições individuais pecuniárias** (e contínuas) precedentes (IPEA, 2008a).

Valendo-se dessa concepção, porém, Estado e mercado não lograram estender a **cobertura social** pretensa à maioria da população brasileira ocupada (IPEA, 2007a). Perpassando períodos democráticos e ditatoriais, a dinâmica e a filosofia inatas à **economia desenvolvimentista** — devotada às áreas metropolitanas — fora insuficiente em atribuir amplo atendimento aos trabalhadores rurais, e mesmo à fração considerável do contingente urbano, no mais das vezes refém de relações precárias de trabalho (e/ou do desemprego). Em consequência, “a inserção [...] no mundo da proteção social pela via do trabalho [...] passou a ser uma expectativa ainda menos crível para a maioria [...] no decorrer deste último quarto de século” (IPEA, 2007a, p.8). Engendrava-se um dual atroz: aumento da demanda social — pela perda progressiva da laje sócio-institucional — e debilitação da estrutura de financiamento do sistema — por fincada nas contribuições sobre os vínculos salariais formais (IPEA, 2008a).

Pode-se atestar, ao que se vê, o caráter revolucionário da **Constituição Federal de 1988**¹⁹⁹ (CF/88) — a “Constituição cidadã”, no dizer do presidente da Assembléia Nacional Constituinte²⁰⁰ —, por subverter a noção **adstrita** e **excludente** de **seguro social** em favor da

¹⁹⁸ Se não intenciona aqui dissecar as políticas sociais (o que exigiria uma nova tese, por sensato), senão inicialmente, neste capítulo 5, apresentar um **histórico** genérico da **Seguridade Social**. Dá-se carga, em seguida, à abordagem **fiscal** — via dimensionamento dos **gastos públicos** —, com menções fugazes a aspectos de certos setores das políticas sociais.

¹⁹⁹ Promulgada em 05 de outubro de 1988.

²⁰⁰ Em discurso histórico, proferia o deputado Ulysses Guimarães: “[...] essa será a Constituição cidadã, porque recuperará como cidadãos milhões de brasileiros, vítimas da pior das discriminações: a miséria. Cidadão é o

concepção **ampla e inclusiva** de **Seguridade Social**²⁰¹, demarcada pelo constituinte²⁰² como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à **saúde**, à **previdência** e à **assistência social**”²⁰³. No rastro da reconquista da democracia, ambicionou-se criar um sistema de caráter **universal**, solidário e equânime. Para Jaccoud (2009, p. 9) “a Constituição alterou o quadro da proteção social com expressivos impactos, tanto em termos de ampliação da cobertura como em termos redistributivos.”

De fato, o Texto constitucional baliza o arcabouço das políticas sociais recentes. Transpondo a estreita lógica primitiva, opera em favor de um modelo de **bem-estar social**, em que se abrandam os elos até então obrigatórios entre o abrigo social do Estado e as relações contratuais de trabalho e de contribuição. Migrava-se do campo dos direitos primordialmente **individuais, pormenorizados**, para os direitos predominantemente **coletivos, abrangentes**; do privilégio seletivo para a cidadania; do solitário para o solidário²⁰⁴.

usuário de bens e serviços do desenvolvimento. Isso hoje não acontece com milhões de brasileiros, segregados nos guetos da perseguição social” (FAGNANI, 2007a, p.11).

²⁰¹ “O conceito de **Seguridade Social**, com efeito, tem um significado diverso do conceito de **Previdência** [seguro] **Social**. Previdência é um sistema de cobertura dos efeitos de contingências associadas **ao trabalho**, resultante de imposição legal e lastreado nas **contribuições** dos afiliados para seu custeio; tem por objetivo ofertar benefícios aos contribuintes – previdentes – quando, em ocasião futura, ocorrer **perda ou redução da capacidade laborativa** dos mesmos. Já a **Seguridade** é um sistema de cobertura de contingências **sociais** destinado a todos os que se encontram em **estado de necessidade**, não restringindo os benefícios **nem aos contribuintes nem à perda da capacidade laborativa**” (VIANNA, 2005, p. 2, grifos nossos).

²⁰² Artigo 194, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2008, grifos nossos).

²⁰³ À seguridade adentrou o **seguro-desemprego**, classificado como benefício **previdenciário** — artigo 201, inciso III da Constituição Federal/1988 (FAGNANI, 2007b).

²⁰⁴ Diz o Texto constitucional em seu artigo 6º, *caput*: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. No artigo 7º, IV, instituiu como direito dos trabalhadores urbanos e rurais 1 (um) salário-mínimo fixado em lei e nacionalmente unificado; o art. 201, § 2º, firmava o piso equivalente a 1 (um) salário-mínimo para benefícios previdenciários vitalícios, ao asseverar que “Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo” (BRASIL, vários anos).

[...] a seguridade social era portadora de duas premissas fundamentais de um embrionário sistema de bem-estar social: [...] todo cidadão brasileiro é titular de um conjunto mínimo de direitos sociais **independentemente de sua capacidade de contribuição**²⁰⁵ para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos; [...] é da **responsabilidade da sociedade** diretamente, ou por intermédio de adequada estrutura tributária da União, prover os recursos para assegurar o cumprimento do enunciado acima (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1986, apud FAGNANI, 2007b, p. 38, grifos nossos).

Para impregnar as políticas sociais de solidariedade, o legislador constituinte **diversificou as origens das receitas da Seguridade Social**²⁰⁶, atribuindo o seu financiamento a toda a sociedade, direta ou indiretamente, exigindo a participação das esferas subnacionais²⁰⁷; até então suportado apenas por contribuições de empregados e de empregadores sobre a folha de **salários**, juntaram-se também ao modelo contribuições sociais outras²⁰⁸, colecionadas todas as fontes correlatas no designado **orçamento da Seguridade Social**²⁰⁹, a financiar um universo de despesas codificadas como inerentes àquela área²¹⁰. Previa ainda, como diretrizes da ação governamental no ramo da **assistência social** (integrante da **Seguridade Social**), a **descentralização político-administrativa** e a **participação popular**²¹¹. Como se vê, o espírito

²⁰⁵ Com efeito, era contudente a Magna Carta de 1988 ao dispor sobre a **saúde** como “um direito de todos e um dever do Estado” (art. 196, *caput*); ou sobre a **assistência social**, “prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (art. 203, *caput*). Destaca-se, ainda no campo da assistência social (art. 203, V), a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal, não-contributivo, à pessoa **portadora e deficiente** e ao **idoso** que comprovem não possuir meios de se manter (por si ou pela família), **sendo também dispensável a prévia contribuição** — benefício este que, regulamentado posteriormente, consoante previsão constitucional, materializou-se na **Renda Mensal Vitalícia (RMV)**, posteriormente convertida no **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. O art. 195 (§ 8º e posteriores regulamentações) previra a concessão de benefícios previdenciários no denominado **regime especial de economia familiar, destituindo-os igualmente do caráter contributivo pretérito**, atrelando-os ao exercício de atividade em alguns sistemas de produção rural e à contribuição *ex nunc* (a partir da deliberação do texto constitucional) sobre os resultados da comercialização das respectivas produções (BRASIL, vários anos).

²⁰⁶ “A diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância [...] [para] 1) tornar o sistema de seguridade social menos vulnerável ao ciclo econômico; 2) contrabalançar a queda de contribuições sobre a folha decorrente dos avanços tecnológicos, poupadores de mão-de-obra; e, 3) fazer com que toda a sociedade contribuísse para a manutenção das três áreas, consideradas direitos da cidadania e obrigação do Estado” (GENTIL, 2007, p. 176).

²⁰⁷ Mediante recursos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 195, *caput*, Constituição Federal/88) (BRASIL, vários anos).

²⁰⁸ Contribuições incidentes sobre o faturamento e o lucro do empregador, sobre a receita dos concursos de prognósticos, sobre o importador de bens ou serviços do exterior, entre outros recursos (art. 195, I, b, I, c, III, IV) (BRASIL, vários anos); citam-se, por decorrência, a Contribuição **Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS)** — destinadas **exclusivamente** às despesas com atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social, reza o artigo 1º da Lei Complementar 70/91 (BRASIL, vários anos, grifo nosso) — e a **Contribuição Social Sobre O Lucro Das Pessoas Jurídicas (CSLL)** — destinada **ao financiamento da seguridade social**, sob a Lei 7.689/88, artigo 1º (BRASIL, vários anos, grifos nossos).

²⁰⁹ A enumeração de fontes aqui não é exaustiva. De fato, a Constituição aquiesce à lei instituir “outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social” (artigo 195, § 4º) (BRASIL, vários anos).

²¹⁰ O **orçamento fiscal** proveria os gastos sociais alheios à **Seguridade Social** (educação, saneamento e habitação, entre demais).

²¹¹ Artigo 204, I e II da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, vários anos).

da nova Carta refutava com veemência a recente (e traumática) experiência sob o jugo militar, centralizadora e pouco permissiva à participação dos movimentos sociais.

Apesar de fundada a **Ordem Social** sobre “o primado do trabalho, [vislumbrando] o bem-estar e a justiça social”²¹², a Letra constitucional violava o pendor mundial de mitigar o papel do **Estado** em favor dos **mercados livres**. Do exposto, reinantes eram o **neoliberalismo** e suas premissas de anacronismo e ineficiência do aparato estatal no funcionamento da economia e na indução de benesses à sociedade²¹³. Esvaíra-se a aliança entre **capital** e **trabalho** — marco da “**Era de Ouro**” do capitalismo do **Pós-II Guerra** —, ou ao menos se invertera a direção da cooperação — esta, talvez justaposta pela exploração —, com a preeminência das finanças livres e parasitárias, transitando sobre economias nacionais abertas e desregulamentadas, não com a aquisição, senão com a supressão das **práticas sociais** típicas dos períodos pregressos. A despeito disso, no caso brasileiro, o traço excludente que entremeara todo o regime de exceção e a sede da voz pública por novos horizontes certamente influenciaram o legislador constituinte na urgência da outorga de amplos direitos sociais, conquanto a tenacidade do campo conservador.

Entretanto, como que inevitavelmente tragadas pela ideologia hegemônica e seus impérios de *modernidade* e *eficiência*, desbotaram-se as cores progressistas da tenra Carta, já a partir de sua promulgação²¹⁴, adentrando às décadas seguintes. O norte do governo **Sarney**²¹⁵ renunciara a deformação de conquistas importantes no campo da **Seguridade Social**²¹⁶ (FAGNANI, 2007a). A eleição de **Fernando Collor de Mello**, em 1989, formalizaria um arranjo programaticamente comprometido com os princípios **liberalizantes**, reforçados pelo ocaso da dicotomia ideológica quando da ruína do nominado **socialismo real**²¹⁷.

²¹² Artigo 193, *caput*, Constituição Federal de 1988 (BRASIL, vários anos).

²¹³ Ver capítulo 1.

²¹⁴ As normas constitucionais pertencentes ao Título VIII (Da Ordem Social), a versar sobre a organização da **Seguridade Social**, detinham eficácia constrangida e continham apenas **princípios programáticos** — diga-se, **dependentes de regulamentação infraconstitucional (complementar e ordinária) superveniente**. Dotadas eram, por extensão, de eficácia jurídica, **carecendo de eficácia social**, mesmo depois de promulgada a Constituição.

²¹⁵ Eleito vice-presidente de **Tancredo Neves**, em eleição indireta patrocinada pelo Congresso Nacional, em 1985, assumira a presidência da República pelo fenecimento do titular do mandato, ainda antes da posse.

²¹⁶ “[...] A área econômica do governo [Sarney] deflagrou diversas estratégias [...] visando [...] impedir a consumação dos novos direitos constitucionais. Uma delas, implementada no bojo do chamado “Plano Verão” (janeiro de 1989) [...] [implicou que] as **receitas da Seguridade Social** [...] [passassem] a ser recolhidas e administradas pelo **Tesouro Nacional**. Essa decisão caminhava, flagrantemente, na direção oposta ditada pela Constituição de 1988, recém promulgada” (FAGNANI, 2007a, p.8, grifos nossos).

²¹⁷ Ver capítulo 1.

Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização (FAGNANI, 2007a, p. 50).

O discurso reacionário era monótono em alegar a excessiva rigidez do orçamento federal imposta pela Carta de 1988, com a proliferação de receitas **vinculadas** e despesas **obrigatórias** — **notadamente as de cunho social**, como se supõe —, além do aumento dos percentuais de **transferências compulsórias** aos estados e municípios²¹⁸ (REZENDE, 2009). Por conseguinte, qualquer acréscimo na arrecadação restaria inútil, dada a prévia destinação da maioria dos recursos adicionais (IPEA, 2007a). O Executivo Federal estaria refém de semelhante arranjo, tolhido no implemento de suas políticas; desfigurar o desenho da **Ordem Social** na Lei Maior seria imprescindível à *boa* gerência.

O constituinte cuidou em dotar as áreas de **assistência social, previdência social e saúde** de caráter institucional uno, em gestão administrativa e financeira. Quanto a esta, tomava corpo no **orçamento da Seguridade Social**²¹⁹, autônomo relativamente aos demais orçamentos (**fiscal** e de **investimentos das empresas estatais**²²⁰) e elaborado “de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social [...] assegurada a cada área a gestão de seus recursos”²²¹. Em relação à composição administrativa singular, jamais se concretizou, porquanto a legislação regulamentadora fracionara a estrutura da **Seguridade Social** em ministérios pertencentes a cada uma de suas partes componentes²²².

O **orçamento da Seguridade Social** abrange “todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”²²³. Canalizadas as fontes próprias para essa peça orçamentária

²¹⁸ Não se pretende discorrer em minúcias sobre a adequação e a extensão das vinculações orçamentárias trespassadas no Texto constitucional, posto fuja às intenções desta pesquisa. Relativas à matéria, certamente, carimbam-se virtudes e inconveniências — quanto a estas, a ilustrá-las, o retraimento dos gastos com despesas discricionárias (ver gráfico 4.5, capítulo 4). Procura-se lavar aqui, **contudo**, a centralidade (depreciativa) da questão social no discurso conservador, na busca do ajuste fiscal.

²¹⁹ Constituição Federal/88, artigos 165, § 5º, III e 195, § 2º (BRASIL, vários anos).

²²⁰ Constituição Federal/88, artigo 165, § 5º, I e II (BRASIL, vários anos).

²²¹ Constituição Federal/88, artigo 195, § 2º (BRASIL, vários anos), mandamento reiteradamente descumprido (VAZ; MARTINS, 2007).

²²² De acordo com Vianna (2005), elaboraram-se, no governo **Collor de Mello**, as Leis Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90), de Custeio da Previdência (Lei 8.212/91), dos Planos de Benefícios da Previdência (Lei 8.213/91) e Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/93) — logo, regimes legais **específicos** para cada subdivisão da **Seguridade Social**, progressivamente irmanados à estrutura dos respectivos ministérios. Para a autora (2005, p. 2), “do ponto de vista da estrutura administrativa [e, em boa parte, legal], portanto, a seguridade não tem existência formal.”

²²³ Constituição Federal/88, artigo 165, § 5º (BRASIL, vários anos).

exclusiva e independente, estariam salvaguardadas de desvios para aplicação em outros segmentos estranhos à **Seguridade**, ensejando maior controle e fiscalização sobre receitas e despesas ali previstas (FAGNANI, 2007b). Não obstante, descobrindo a massa institucional disforme em que se transformou a **Seguridade Social**, inexistia “um quadro completo e logicamente ordenado do orçamento da seguridade social” (IPEA, 2007b, p. 34). De tal modo, deixa de representar os anseios do legislador constituinte — de financiamento por excelência da **Seguridade Social**, livre de ingerências e vicissitudes das políticas econômicas governamentais —, revestindo-se, ao contrário, e em âmago, em mero artifício contábil, destituído do nobre traje costurado pelo Texto maior. Concebido como instrumento de políticas de Estado — pode-se mesmo afiançar, propósito maior de sua inserção na Carta constitucional —, sucumbiu à prática recorrente da gestão pública brasileira, tornando-se oportuno aos acenos e conveniências dos governos da ocasião.

À revelia da injunção constitucional, aglomeram-se às despesas (e receitas) do **orçamento da Seguridade Social** aquelas relativas ao **orçamento fiscal**, dificultando a identificação dos lançamentos peculiares a um e outro regime (VAZ; MARTINS, 2007). O artifício contábil, desse modo reproduzido, e desprovido de padronização e transparência, permite interpretações múltiplas sobre o resultado orçamentário da União, no mais das vezes impregnadas pelo viés ideológico conservador, ao atribuir os constantes déficits às contas da **Seguridade Social**²²⁴, fazendo-as fardo *inequívoco* à salubridade do pretensamente *equilibrado* **orçamento fiscal**.

A subtração de receitas próprias da **Seguridade Social** emoldura as perfídias das práticas orçamentárias recentes. Em 1994, no curto governo **Itamar Franco**, sob o ministério de **Fernando Henrique Cardoso** (pasta de Fazenda), a instituição do **Fundo Social de Emergência** (FSE) — depois (1996) convertido em **Fundo de Estabilização Fiscal** (FEF) e, no ano de 2000, em **Desvinculação das Receitas da União** (DRU) — conferiu ares legais (e constitucionais²²⁵) a reiteradas ações do Executivo Federal até então desprovidas de tal autenticidade (FAGNANI, 2007b). Com efeito, e argumentando contra as obstruções várias à livre faculdade de alocação dos recursos orçamentários disponíveis (rigidez orçamentária), o **Fundo Social de Emergência** colocava à disposição dos gestores do Tesouro Nacional 20% da arrecadação da União com impostos e com contribuições **sociais** e de intervenção no domínio econômico.

²²⁴ Sobremodo, como é notório, às contas da **Previdência Social**, cuja reforma *inadiável* em razão de um propagado e *irreversível* déficit virou um espécie de dogma no debate fiscal brasileiro.

²²⁵ Criado pela Emenda Constitucional de Revisão n° 01/1994.

Tabela 5.1

Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre receitas da Seguridade Social: evolução em milhões de reais correntes

	DRU ^a	DRU ^b	Total DRU (I)	Assist. Social (II)	(I/II)	Saúde (III)	(I/III)
1995	4.348	0	4.348	1.443	3,01	11.066	0,39
1996	5.628	1.068	6.696	2.435	2,75	11.356	0,59
1997	7.416	1.199	8.615	2.986	2,89	14.549	0,59
1998	3.434	0	3.434	4.010	0,86	14.822	0,23
1999	10.451	463	10.914	4.736	2,30	17.226	0,63
2000	13.713	13.675	27.388	7.612	3,60	19.088	1,43
2001	15.882	12.435	28.317	9.500	2,98	20.983	1,35
2002	18.449	16.434	34.883	12.188	2,86	22.811	1,53
2003	21.738	14.395	36.133	14.836	2,44	24.901	1,45
2004	27.322	20.844	48.166	15.223	3,16	33.478	1,44
2005	31.559	26.488	58.047	22.706	2,56	32.499	1,79
2006	33.731	38.470	72.201	29.637	2,44	35.669	2,02

Obs.:

a) (a): montante da DRU menor (para 1995 e 1998) ou igual (para os demais anos) a 20% das receitas da Seguridade Social;

b) (b): montante da DRU superior a 20% das receitas da Seguridade Social;

c) receitas e despesas em milhões de reais correntes.

Fonte: GENTIL (2007), para a DRU;

Tabelas 5.4/5.5/5.6, para os gastos em assistência social e saúde.

Elaboração do autor.

Como se afeiçoa, à exceção dos anos de 1995 e 1998, o corte nas receitas atreladas constitucionalmente à **Seguridade Social** excedeu de modo sistemático o patamar legal de 20% relativo à **Desvinculação das Receitas da União (DRU)**. E o pior: as razões calculadas na última e antepenúltima colunas permitem inferir a supremacia dos valores contingenciados sobre o montante gasto em **assistência social** (salvo em 1998) e **saúde** (a partir do ano de 2000), partícipes da **Seguridade Social**. A tabela 5.2 também se faz esclarecedora:

Tabela 5.2

Aplicação da receita arrecadada das contribuições COFINS, CSLL E CPMF: evolução em termos de percentuais sobre a receita total respectiva arrecadada

Aplicação da receita arrecadada (COFINS, CSLL e CPMF)			
	Seguridade Social	Externo à Seguridade Social	Sem identificação
1995	48,32%	35,90%	15,79%
1996	51,93%	45,78%	2,30%
1997	58,19%	37,49%	4,32%
1998	86,21%	13,79%	0,00%
1999	40,25%	56,61%	3,13%
2000	47,80%	51,59%	0,60%
2001	45,29%	47,72%	6,99%
2003	51,36%	45,15%	3,49%
2004	55,38%	42,41%	2,21%
2005	50,31%	39,61%	10,08%
2006	53,97%	38,87%	7,17%

Obs.: não se faz disponível o ano de 2002 na fonte consultada.

Fonte: GENTIL (2007).

Elaboração do autor.

Em afronta à Lei Maior, publica-se o percuciente desvio de três das principais fontes²²⁶ — exclusivamente dedicadas (em tese) à **Seguridade Social**. Do volume de recursos aplicados em áreas externas àquela (penúltima coluna da tabela 5.2), metade são despesas com o **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)**²²⁷, e 45% atêm-se à **Desvinculação das Receitas da União (DRU)** (GENTIL, 2007). É judicioso deduzir, por decurso, esteja o orçamento da **Seguridade Social** atendendo gastos de responsabilidade do orçamento **fiscal**, isto é, do Tesouro Nacional, ao arrepio do Texto constitucional²²⁸.

Ainda na tabela 5.2, a coluna “sem identificação” representa parte da arrecadação igualmente desvirtuada de suas funções institucionais, todavia, sem destinação aparente na execução orçamentária da União. Por decorrência, “podem ter ficado retidos na Conta Única do Tesouro²²⁹” (GENTIL, 2007). De fato, superou-se a concepção inicial²³⁰ do não-entesouramento das contribuições sociais em favor de repasses mais espaçados (mensais)²³¹.

²²⁶ Em 2006, representavam a COFINS, a CSLL e a CPMF mais da metade da arrecadação de tributos enredados por força constitucional à **Seguridade Social**.

²²⁷ O RPPS é o regime de previdência dos servidores públicos; por próprio, não pertence aos domínios da **Seguridade Social**.

²²⁸ Por ironia, a CPMF — maquinada para financiar **exclusivamente** gastos com a **Saúde**, dada a dispersão e retenção das receitas da **Seguridade Social** — subjugou-se, como demonstrado, às mesmas articulações perversas que atingiram as congêneres.

²²⁹ A **Conta Única** do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central do Brasil, abarca todas as disponibilidades financeiras da União (inclusive fundos), de suas autarquias e fundações (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, [2009]).

²³⁰ Artigo 19 da Lei Orgânica da Seguridade Social, Lei 8.212/91 (BRASIL, vários anos).

²³¹ Medida Provisória 964/95 e Lei 9.711/98.

Na prática, a permuta representou a drenagem de recursos gerenciáveis pelos órgãos da **Seguridade Social** — aos quais pertencem, por direito — para o **Tesouro Nacional**:

[...] as receitas [...] impropriamente consideradas “transferências da União” — CPMF, CSLL, COFINS e concursos de prognósticos —, são arrecadadas e administradas pelo Ministério da Fazenda e depositadas no Banco Central. Como os chamados “recebimentos próprios” [contribuição de empregados e empregadores sobre folha salarial, entre outros] são insuficientes para pagar todas as despesas previdenciárias e não-previdenciárias, o INSS passa a usar as fontes de recursos denominadas “transferências da União”, **disponibilizadas pelo Tesouro Nacional, que lhe transfere apenas na medida (e na conveniência) em que deva cobrir a necessidade de caixa, segundo uma programação financeira que se desconhece**²³². Os recursos se movimentavam com alto grau de aleatoriedade e escolhas arbitrárias de prioridades foram legitimadas. Isso caracteriza um **esvaziamento político e institucional da seguridade**, construído através da falta de independência financeira dos seus órgãos (GENTIL, 2007, p. 177, grifos nossos).

Em verdade, é imperativo inserir o cabedal de artifícios legais, contábeis, financeiros, orçamentários e administrativos aqui descritos no ventre da política econômica recente²³³. Sob os ditames do **Consenso de Washington**, a febre da perseguição impassível à **estabilização monetária** e a degeneração das engrenagens do **Estado de Bem-Estar** se não fizeram neutras. O simbolismo da “Constituição cidadã”, a força emanada da restauração democrática, a avidez em recuperar a imensa e histórica dívida social brasileira, nada fora capaz de aprisionar a ideologia pragmática do capital; Estado mínimo, privatização, desregulamentação, ajuste fiscal, debilitação de avanços sociais não foram tolhidos pelo clamor da cidadania rediviva, em geral abafado pelo brado dos mercados. De tal modo, orienta-se todo o sistema para a obtenção de **saldos orçamentários** dirigidos a honrar compromissos com o grande capital. Relega-se o compromisso com o **social**, privilegiam-se as relações com os credores da **dívida pública**, ida a proporções grandiosas pelo mecanismo de **estabilização monetária** acolhido no **Plano Real**²³⁴.

²³² Logo, a prática contábil contraria a Letra constitucional, vez que as arrecadações do COFINS, CSLL e CPMF se destinariam ao orçamento da **Seguridade Social** — vale dizer, são-lhe próprias. Pode-se inferir sejam tais recursos **indevidamente discernidos como fiscais** — leia-se, pertencentes ao Tesouro Nacional.

²³³ Sobre a política econômica do período em análise, ver capítulo 4.

²³⁴ Ver capítulo 4.

Entre 1993-2002, houve extrema incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e de reforma do Estado, central e hegemônica na agenda governamental, e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. [...] essa estratégia acarretou aumento da crise social, percebida, sobretudo, pela desorganização do mundo do trabalho. Em grande medida, esse movimento foi consequência da estagnação econômica, implícita no Plano Real. [...] a estratégia macroeconômica minou as bases financeiras do Estado, debilitando sua capacidade de intervenção, em geral [...] e nas políticas sociais, em particular. Esse movimento foi consequência das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que, num curtíssimo espaço de tempo, provocaram uma desorganização das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios; [por extensão], as possibilidades de financiamento do gasto social [...] dessas três esferas de governo [...] estreitaram-se drasticamente. Em suma, esses foram os parâmetros mais gerais que influenciaram os rumos da Seguridade Social entre 1993 e 2002 [em especial durante os dois governos **Cardoso**] (FAGNANI, 2007b, p.54).

Invocando-se ostensivamente a “racionalização da administração dos recursos financeiros [por reduzir] a pressão sobre a caixa do Tesouro”²³⁵, o produto da arrecadação forjada para financiar a **Seguridade Social** repousa na **Conta Única** do Tesouro Nacional, alheio às necessidades de planejamento, programação e execução orçamentária/financeira da gestão das **políticas sociais**, apartando-se da iminência histórica de melhoria da realidade social brasileira. Enevoando a paisagem, a fusão entre os orçamentos **fiscal** e da **Seguridade Social** conjuga receitas e despesas autênticas da **Seguridade Social** àquelas que lhe são inadequadas. No intrincado labirinto contábil de semelhante agregado orçamentário — tal o amontoado de rubricas — se apresentam saídas (e interpretações) várias, a depender da perspicácia (e da convicção ideológica) do “herói ateniense” que o percorra. Contudo, a julgar pelos argumentos ortodoxos — reverberados à exaustão pela grande imprensa —, o emaranhado de becos, vielas, sendas e veredas se demudou senão em via larga de sentido único; o fio condutor a salvarguardar os interesses do país se traduz no **equilíbrio fiscal**, mais precisamente, no escapar da armadilha velada pelo “monstro mitológico” da **Seguridade Social**. Da mistura entre receitas e despesas de procedências e intuitos os mais diversos desponta o sofisma dos *déficits crônicos* do orçamento da **Seguridade Social**, resgatados pela *oportuna providência* do orçamento **fiscal**, por intermédio das “transferências da União”. Nesses termos, sancionam-se os discursos da premência do **ajuste fiscal**, da **sustentabilidade da dívida pública**, da necessidade de **contenção de gastos e direitos de cunho social**²³⁶, da inviabilidade do modelo de **bem-estar**

²³⁵ Secretaria do Tesouro Nacional [2009].

²³⁶ Cujo ápice se dá com a reforma da Previdência Social no governo **Cardoso**, por ocasião da Emenda Constitucional 20/98 (ver nota de rodapé 159) que, no dizer de Fagnani (2007a, p. 12, grifos no original), “desmontou o espírito das conquistas de 1988 e instituiu para [este] país de miseráveis regras mais severas que as praticadas nos países desenvolvidos [...]”. Para justificar esse legado de destruição, além dos argumentos falaciosos de sempre sobre a “catástrofe” fiscal, inovaram ao difundir a visão do aposentado como portador de ‘privilégios’ inacei-

proposto pela Constituição, da concessão aos mercados *eficientes* de algumas das **tarefas sociais** atribuídas ao **Estado** pela Lei Maior²³⁷. Afinal, aos credores proeminentes do Estado, absortos e crentes em suas **expectativas racionais**, deve-se infundir confiança sobre a boa condução da política fiscal.

Na acepção de autores vários²³⁸, os engenhosos expedientes aqui discriminados cumprem a função (nada trivial) de reverter o déficit habitual, redundante, do orçamento **fiscal**, atribuindo-o habilmente à seara da **Seguridade Social**; a partir da correta contabilização das fontes e despesas pertinentes a este orçamento — em reverência aos preceitos constitucionais e, por conseguinte, destoando das práticas contábeis e orçamentárias governamentais, consoante mencionado — deslindam a recorrência de saldos positivos na **Seguridade Social**. Ao demonstrar a execução orçamentária **conjunta** dos orçamentos **fiscal** e da **Seguridade Social**; cortar receitas das contribuições sociais (via DRU); maquiar recursos da **Seguridade**, como se fiscais fossem, para atender despesas da própria **Seguridade** (mediante as “transferências da União”); centralizar a arrecadação de contribuições sociais na **Conta Única** do Tesouro Nacional, a contabilidade oficial distorce e dificulta o real diagnóstico orçamentário, incorporando o superávit (conquanto disfarçado de déficit) do orçamento da **Seguridade Social** ao desequilíbrio (embora dissimulado em superávit) do orçamento **fiscal**. Sob essa perspectiva, formam-se os **superávits primários**, *imprescindíveis* à chancela de confiança na situação fiscal do país, consignada pelo grande capital internacional.

táveis, [...] que ameaçava a estabilidade recém conquistada e os “sólidos” fundamentos econômicos. [...] As atuais regras de idade mínima para a aposentadoria já são extremamente elevadas para a realidade brasileira. São superiores às de países desenvolvidos com realidade socioeconômica e demográfica que são infinitas vezes superiores à brasileira”. Em outro texto, o mesmo autor vaticina: “O mercado de trabalho brasileiro é estruturalmente injusto (baixos salários, amplo leque salarial, alta rotatividade etc). Essa característica é perceptível mesmo nas fases de crescimento econômico. Nos últimos 26 anos de estagnação [a partir dos anos oitenta], esses traços se acirraram e novos sintomas da crise social emergiram: estancamento da mobilidade social, queda do emprego formal e dos rendimentos e aumento do desemprego e da concentração funcional da renda. [...] hoje [2007], cerca de metade da PEA [população economicamente ativa] está desempregada ou possui emprego informal ou precário. A implicação desse quadro é óbvia para a proteção social: a maior parte dos trabalhadores brasileiros dificilmente terá condições de comprovar tempo de contribuição para o sistema de previdência [a reforma da Previdência alterara para o tempo de contribuição o outrora requisito de comprovação do tempo de serviço]. [...] **Está aí plantada uma das mais preocupantes ‘bombas de efeito retardado’ [...] de ampliação da pobreza e da desigualdade social em nosso país**” (FAGNANI, 2007b, p. 57).

²³⁷ Possibilitando, como se pressente, vastas oportunidades de negócios rentáveis; a previdência privada complementar — introduzida no Texto Maior pela reforma da Previdência, ainda no primeiro governo **Cardoso** — e os planos privados de saúde exemplificam mercados efervescentes e promissores.

²³⁸ Entre outros, Gentil (2006), ANFIP (2007), Vaz e Martins (2007).

[...] uma análise correta dos números do **Orçamento da Seguridade Social** permitiria concluir que **quase a totalidade de superávit primário** realizado pelo Governo Federal (excluindo estatais) advém dessa **subtração de receitas e desvio de finalidade nas despesas com recursos da seguridade**. Infelizmente, esses abusos não derivam de um processo que possa ser caracterizado como exceção [...] (VAZ; MARTINS, 2007, p. 192, grifos nossos).

Sem prejuízo dos sérios percalços relacionados, inegável é o sucesso recente haurido pelas **políticas de ordem social**. Introduzindo uma noção ampliada de direitos sociais — para além do estrito conceito do trabalho — a Constituição Federal/88 eleva a idéia de cidadania à meta maior (JACCOUD, 2009). A **Seguridade Social** consagra-se protagonista de semelhante inovação, cingida não apenas à esfera de princípios da Letra constitucional, mas alçada à efetiva (com maior ou menor ímpeto) prática administrativa do Executivo Federal, ao menos em boa parte do período transcorrido desde a promulgação da nova Carta²³⁹.

Nesse decurso, digladiaram-se incessantemente forças antagônicas, opondo a aguda expansão da cobertura das **políticas sociais** à parcial desfiguração do desenho constitucional, esta, sublinhada pela política econômica recessiva. Sem embargo, o sistema diversificado de fontes e vinculações elaborado pelo legislador constituinte resguardou — ainda que em hierarquia demasiado inferior à imaginada — os **direitos sociais** ali previstos; considerando as acepções de gestão econômica e o ambiente de cerceamento das prerrogativas do **Estado**, a disposição em mera legislação ordinária (e/ou complementar) torná-los-ia certamente reféns cabais da obsessão anti-inflacionária do período.

A retórica em favor dos **mercados livres** desde sempre se opôs às insignes tendências **universalistas** da Lei Maior. É a partir dessa conjuntura que se interpreta a irrupção sistemática das **políticas assistenciais de transferência de renda**, símbolos do intervalo em análise, surgidas no bojo da apologia do Estado mínimo, antes regulador que intervencionista — por extensão, pouco dedicado a *excessos* fiscais —, porquanto a ortodoxia recomendasse **obstáculos** aos **gastos públicos na esfera social**.

²³⁹ Sobretudo a partir do curto governo **Itamar Franco** (1992/1994) (FAGNANI, 2007a).

Fundamenta-se [a concepção minimalista] no suposto de que a política social como via de efetivação de direitos substantivos e **universais** não logra conciliar liberdade e igualdade porque obsta a liberdade, reduz o espaço do livre-arbítrio, produzindo uma falsa (ou ameaçadora) igualdade. A política social, portanto, deve ser concebida como alívio ou como compensação pelos prejuízos que a desigualdade, inevitavelmente, causa a **alguns** (VIANNA, 2008, p. 127, grifos nossos).

Os **liberais** advogam a primazia da liberdade sobre a igualdade. Entendem a liberdade a partir da atuação **coibida** do ente estatal, encarnada, por exemplo, em **políticas sociais** de alcance **pontual, constrito**. A agenda social do governo deveria ser **confinada** primordialmente ao enfrentamento da **pobreza** e da **indigência**²⁴⁰.

Definida a questão social como pobreza e pobreza como carências individuais [...], descobre-se mais um preceito essencial: políticas sociais de natureza coletiva, **universais**, não são as únicas nem as mais eficazes para lidar com a questão social. Quando dominam o cenário da proteção social tendem a desequilibrar o orçamento fiscal, desperdiçar recursos, penalizar investimentos e a não alcançar devidamente os pobres (VIANNA, 2008, p. 135, grifos nossos).

Contravindo as prescrições constitucionais de cobertura **universal**, instituem-se, no segundo governo **Cardoso** — adaptados de experiências similares em governos subnacionais (IPEA, 2007a) —, os **programas assistenciais de transferência de renda, de natureza não-contributiva**²⁴¹, voltados às famílias mais pobres. Contudo, a ascensão de **Luiz Inácio Lula da Silva** e a implantação do nominado **Fome Zero**²⁴² juntam permanentemente à gestão oficial o papel de destaque das **políticas assistenciais**²⁴³. A unificação dos arranjos anteriores²⁴⁴

²⁴⁰ Não há consenso sobre a enunciação de **pobreza** e de **indigência**, sequer entre instituições que habitualmente se debruçam em estudos idôneos, como o **Banco Mundial** e a **Comissão Econômica para a América Latina e Caribe** (CEPAL), da **ONU**. Atualmente, o governo federal brasileiro baliza-se pelo salário-mínimo: os **muito pobres** ou **indigentes** são o grupo populacional com renda domiciliar per capita de até ¼ (**um quarto**) de **salário-mínimo** (exclusivo); os **pobres**, com renda domiciliar per capita de até ½ (**meio**) **salário-mínimo** (exclusivo); executa-se o cálculo a partir de um parâmetro de renda abaixo do qual, em hipótese, o indivíduo não consiga ter atendidas as suas necessidades básicas, e nessas reside a separação entre **pobres** e **indigentes**; quanto a estes, excogita-se a renda necessária apenas ao suprimento alimentar; já para aqueles, agregam-se outros fatores essenciais, como saúde, educação, habitação, transporte etc; ausentes cercas rigorosas para o dimensionamento desses aspectos adicionais, firma-se arbitrariamente o valor da **linha de pobreza** como o dobro do da **linha de indigência**, supondo de modo tácito a suficiência de tal renda para a satisfação das necessidades básicas alimentares e não-alimentares (IPEA, 2005).

²⁴¹ Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.

²⁴² Denotado como estratégia inserida na “promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome” (BRASIL/MDS, 2006).

²⁴³ Recentemente, no decorrer do atual mandato, o presidente **Luiz Inácio Lula da Silva** revelou a intenção em elaborar um projeto de **consolidação das leis sociais**, reunindo-as em uma única lei — nos moldes do que fizera o primeiro governo **Vargas** em atenção aos direitos trabalhistas. No encargo do ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, **Patrus Ananias**, “O presidente demonstrou uma intuição extraordinária. Muitas políticas sociais ainda não entraram no campo nas políticas públicas, de Estado. Elas ainda não têm uma normatização forte e esse projeto vai contribuir para o seu fortalecimento”. Extrapolando o enfoque exclusivo das **políticas assistenciais**, a iniciativa integraria os programas federais da rede de **proteção social** (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2009).

sob a égide do **Programa Bolsa Família**²⁴⁵ lhes estendeu manifestamente os gastos e a cobertura²⁴⁶ e, por decorrência, avigorou a dimensão social das ações do governo.

Engendrados os planos de **garantia de renda** — como se relatou, em “contexto de crítica à seguridade social” (JACCOUD, 2009, p. 10) —, o alcance exibido pelo mais ilustre de seus exemplares — o recente **Programa Bolsa Família** — parece desmentir o discurso **liberal** de fazer concórdia entre **focalização** e um número reduzido de beneficiários²⁴⁷; tampouco reitera a análise de alguns estudiosos progressistas²⁴⁸, a associar projetos **localizados** à tímida atuação do ente estatal²⁴⁹. A nosso ver, **políticas sociais** não se prestam a rótulos ideológicos; mesmo que tardias, bem-vindas são, desde que sérias, integradas, bem executadas e comprometidas em atingir frações de vulto das populações necessitadas (em sentido amplo)²⁵⁰.

A despeito da distorção institucional imputada a alguns cânones da **Seguridade Social**, o sentimento social (por vezes vacilante) dos altos mandatários e a atuação da sociedade civil organizada consolidaram impulsos notáveis. Ao que se descerra, a Carta de 1988 inaugura a ampliação gradativa da **proteção social** — ora insuficiente, é certo, mas com propensão a expandir-se —, ainda que, em paralelo, assaltada por graves contramarchas, como a demarcada pela EC 20/98²⁵¹. A extensão da cobertura previdenciária aos segurados rurais no governo **Franco**²⁵²; a aprovação da Emenda Constitucional nº 29/00²⁵³, na gestão **Cardoso**, fincando “os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde”²⁵⁴; o crescimento tenaz do salário-mínimo real após a consecução da estabilidade inflacionária — com realce à administração de **Luiz Inácio Lula da Silva** (tabela 5.3) — são exemplos a convocar um ciclo virtuoso de incremento nos **gastos públicos de selo social**, como se aspira demonstrar na seção próxima.

²⁴⁴ Aos quais se coligara o Cartão Alimentação, em 2003.

²⁴⁵ Ver capítulo 6.

²⁴⁶ Idem.

²⁴⁷ Conforme a **Matriz de Informação Social** do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o **Programa Bolsa Família** atendia 10.965.810 famílias em 2006 (BRASIL/MDS/MI SOCIAL, vários anos); avista-se, por decurso, a (potencial) extensão sócio-demográfica de igual implemento.

²⁴⁸ Ver Vianna (2008). Sobre **focalização** de alguns **programas federais de transferência de renda**, ver capítulo 6.

²⁴⁹ Contornando a visão sectária, Jaccoud (2009, p. 11-12) raciocina que “Apesar de sua origem estar largamente assentada em uma busca de alternativa ao modelo universalista de proteção social que emergiu da Constituição, essa iniciativa [**benefícios não-contributivos de transferência de renda**] se consolidou nos últimos anos por meio do PBF [Programa Bolsa Família] e vem, em larga medida, se integrando àquele modelo.”

²⁵⁰ O comentário não exclui, por óbvio, a lapidação crescente das **políticas sociais, universais** ou **focalizadas**, bem como o constante entrosamento com a dinâmica social.

²⁵¹ Reforma da Previdência do governo **Fernando Henrique Cardoso**.

²⁵² Segundo previsão constitucional (artigo 195, § 8º) (BRASIL, vários anos).

²⁵³ À parte a pendência de regulamentação por lei complementar, prejudicando a interpretação de alguns de seus dispositivos (IPEA, 2007a).

²⁵⁴ Cf. BRASIL (vários anos).

Tabela 5.3

Salário-mínimo real: evolução percentual comparativa entre os anos Cardoso e Lula

Variação real do salário mínimo (%)					
Anos Fernando Henrique Cardoso			Anos Luiz Inácio Lula da Silva		
1995/1998	1999/2002	1995/2002	2003/2006	2007/2010 ^a	2003/2010 ^a
32,36	8,03	42,06	41,73	23,65	74,38

Obs.: (a): variação até o mês de fevereiro de 2010.

Fonte: IPEA/ IPEADATA (vários anos).

Elaboração do autor.

MENSURAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS DA ESFERA FEDERAL²⁵⁵: 1995/2006

Abrangendo os dois mandatos de **Fernando Henrique Cardoso** (1995/1998 e 1999/2002) e o primeiro governo **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006), mensuram-se as despesas liquidadas do **Poder Executivo da União** em setores **afins à causa social**²⁵⁶, computadas a partir dos **orçamentos fiscal** e da **Seguridade Social**, intencionando-se sobretudo **confrontar o desempenho** das gestões em tela:

Tabelas 5.4/5.5/5.6

Gastos Sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada anual por segmento de atuação social

Políticas Sociais	Despesas anuais liquidadas				
	1995	1996	1997	1998	Média
Agrário/Meio-Ambiente	9.942.773.300,15	6.122.611.243,36	10.439.326.338,45	8.261.709.561,57	8.691.605.110,88
Assistência Social	3.354.527.948,36	5.167.764.803,33	6.021.716.804,76	7.956.042.896,95	5.625.013.113,35
Educação/Cultura/Desporto	17.900.119.057,70	15.924.067.828,71	15.927.805.428,78	16.162.609.063,92	16.478.650.344,78
Infra-estrutura Sócio-Econômica	1.331.031.844,45	2.218.296.087,75	3.393.992.677,38	2.858.263.976,11	2.450.396.146,42
Política Fundiária	2.186.186.166,24	1.937.094.938,99	2.379.249.740,05	2.166.463.474,72	2.167.248.580,00
Previdência Social	113.958.031.185,08	130.821.785.368,41	136.335.398.915,55	154.270.708.762,85	133.846.481.057,97
Saúde	25.729.213.267,88	24.130.258.694,43	29.494.956.008,75	29.509.253.543,44	27.215.920.378,62
Segurança Pública	2.451.864.721,05	2.445.573.276,97	1.576.648.418,98	1.831.073.624,40	2.076.290.010,35
Trabalho e Emprego	8.229.940.104,42	8.933.604.848,86	8.922.840.868,88	10.168.564.841,76	9.063.737.665,98
Total	185.083.687.595,33	197.701.057.090,81	214.491.935.201,58	233.184.689.745,72	207.615.342.408,36

Políticas Sociais	Despesas anuais liquidadas				
	1999	2000	2001	2002	Média
Agrário/Meio-Ambiente	10.762.622.330,60	9.112.243.066,66	9.660.623.095,84	8.404.338.950,15	9.484.956.860,81
Assistência Social	8.625.131.964,24	13.079.630.042,02	15.161.093.591,17	17.285.641.244,58	13.537.874.210,50
Educação/Cultura/Desporto	15.877.672.439,18	17.619.844.025,91	17.451.311.115,98	16.448.323.199,65	16.849.287.695,18
Infra-estrutura Sócio-Econômica	2.458.375.344,38	2.926.690.505,07	5.837.352.066,66	13.155.136.333,21	6.094.388.562,33
Política Fundiária	1.631.273.505,03	1.829.623.576,81	2.069.117.678,99	1.893.377.183,79	1.855.847.986,16
Previdência Social	155.198.159.017,02	160.052.792.266,34	171.123.374.625,04	174.310.255.731,27	165.171.145.409,92
Saúde	31.457.685.786,04	32.801.151.125,56	33.487.847.245,50	32.351.511.805,33	32.524.548.990,61
Segurança Pública	1.494.558.642,75	3.913.456.217,53	4.446.459.145,30	3.226.516.696,85	3.270.247.675,61
Trabalho e Emprego	9.093.149.807,14	10.829.033.506,78	12.107.192.860,46	12.095.297.010,81	11.031.168.296,30
Total	236.598.628.836,38	252.164.464.332,68	271.344.371.424,93	279.170.398.155,65	259.819.465.687,41

Políticas Sociais	Despesas anuais liquidadas				
	2003	2004	2005	2006	Média
Agrário/Meio-Ambiente	7.544.035.511,39	9.755.235.234,32	10.138.865.644,58	12.036.547.246,07	9.868.670.909,09
Assistência Social	19.250.373.032,97	18.356.989.028,42	25.907.002.480,87	32.784.717.611,24	24.074.770.538,38
Educação/Cultura/Desporto	15.793.291.086,77	18.545.545.201,52	18.673.276.351,13	21.835.429.286,29	18.711.885.481,43
Infra-estrutura Sócio-Econômica	2.507.275.496,14	1.755.341.128,99	4.733.744.166,69	5.482.703.160,13	3.619.765.987,99
Política Fundiária	1.812.361.222,65	2.915.700.533,10	3.664.256.483,51	4.161.069.107,56	3.138.346.836,70
Previdência Social	188.322.893.852,43	199.051.654.116,52	214.608.421.558,76	234.970.805.558,54	209.238.443.771,56
Saúde	32.310.652.292,64	40.371.613.172,67	37.081.079.744,82	39.458.318.894,93	37.305.416.026,27
Segurança Pública	3.210.927.728,49	3.302.929.102,66	3.428.238.775,95	4.505.849.997,67	3.611.986.401,19
Trabalho e Emprego	12.643.299.553,24	13.242.595.616,60	14.855.985.953,80	18.723.561.644,35	14.866.360.692,00
Total	283.395.109.776,72	307.297.603.134,80	333.090.871.160,11	373.959.002.506,78	324.435.646.644,60

Obs.: valores de dezembro de 2008, deflacionados pelo IPCA.

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

²⁵⁵ Detemo-nos unicamente sobre os gastos do **Poder Executivo Federal**.

²⁵⁶ Instruem-se os **procedimentos metodológicos** no anexo B.

Opina-se pelo crescimento ininterrupto dos **gastos da União na área social**, em média de 6,65% ao ano²⁵⁷; o maior acréscimo deu-se entre 2005 e 2006 (12,27%)²⁵⁸; o menor (1,46%), entre 1998 e 1999, precipuamente em reflexo das perturbações externas encetadas no Leste Asiático, culminando com a troca da “**âncora cambial**” — um dos lastros do **Plano Real** — pelo regime de **metas de inflação** e com a obrigatoriedade de geração de **superávits primários**²⁵⁹. O volume **por ano** de despesas de cunho **social** mais que dobrou, saindo de 185 bilhões de reais (1995) para 373,9 bilhões de reais (2006), elevando-se em 25,99% e 17,99% — em cada **quadriênio Cardoso** — e em proporção maior (31,96%) na primeira administração **Lula** (tabela 5.7)²⁶⁰.

Ao se apreciar cada intervalo de gestão sob a perspectiva do crescimento **percentual** das despesas públicas²⁶¹ (tabela 5.7), desvenda-se a boa cadência dos segmentos de **infra-estrutura sócio-econômica**²⁶² e **assistência social**; este, com predominância dos anos **Cardoso** (elevações em 137,17% e 100,41%)²⁶³; quanto àquele, prevalece o interstício 1999/2002, devido ao panorama **atípico** para o ano de 2002, em que os dispêndios com **energia elétrica** aumentaram em mais de 3.300% em atenção ao ano pretérito²⁶⁴. As políticas de **trabalho e emprego** propalam bons resultados para os três mandatos, mormente para os últimos quatro anos em estudo. Deficiente é o itinerário da **educação/cultura/desportos** nas duas gestões do

²⁵⁷ Medido entre dezembro de 1995 e dezembro de 2006.

²⁵⁸ Vale dizer, no último ano da primeira administração **Lula**; pode-se especular que a proximidade das eleições presidenciais, a pressão dos grupos sociais historicamente enleados ao **Partido dos Trabalhadores** — insatisfeitos com a ortodoxia macroeconômica dos gestores da política econômica —, e o percurso de vida pública do supremo mandatário tenham contribuído incisivamente ao fato.

²⁵⁹ Ver capítulo 4.

²⁶⁰ Cabe-nos ponderar a respeito da validade da interpretação dos dados sob semelhante ótica (tabela 5.7); embora de indiscutível utilidade, por delinear o acréscimo **relativo** dos gastos sociais, parece-nos mais suscetível a gerar falsas ilações — afinal, a percentuais mais expressivos de crescimento das despesas públicas poderiam ou não corresponder dispêndios de maior magnitude (ver nota de rodapé 406); ao revés, se dentre os fins ideados por esta pesquisa reside **contrapor as performances na esfera social dos governos Cardoso/Lula**, o olhar sobre os **montantes absolutos** — estimados em **média anual** (tabelas 5.4/5.5/5.6) e **por quadriênio** (tabela 5.8), avaliados **em conjunto** e/ou **discriminados por setor de atuação** — se avoca mais apropriado que a análise das frações **relativas**, revestindo-se em critério mais **claro, justo e simples** para a ordenação dos períodos em tela (ver notas de rodapé 307/406).

²⁶¹ Ver nota de rodapé acima, bem como as notas de rodapé 265/266/267/406.

²⁶² Composto, nesta pesquisa, pelos setores de **energia elétrica, habitação urbana, infra-estrutura urbana, recursos hídricos, saneamento rural/urbano, telecomunicações e transportes coletivos urbanos**; dimensiona-se aqui apenas a partir de fontes orçamentárias, descartando-se, logo, os recursos do **Fundo de Garantia de Tempo de Serviço** (FGTS), ordinariamente consignados às áreas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana (ver anexo metodológico B). Por decorrência, a área aqui acusada como **infra-estrutura sócio-econômica** se encontra **subestimada** em relação ao real gasto efetuado pelo Poder Público no setor.

²⁶³ Malgrado favoreça o governo **Lula** o inventário dos gastos em **assistência social**, estipulados em valores **absolutos (médios e por quadriênio)**, consoante as tabelas 5.4/5.5/5.6 e 5.8 (conferir notas de rodapé 260/406). Como se verá, os **programas federais de transferência de renda** têm atuação peremptória nos triunfos conseguidos no campo da **assistência social**.

²⁶⁴ O nomeado “apagão elétrico” proveio da defasagem entre demanda crescente e oferta insuficiente de energia, fruto de décadas de investimento inadequado no setor.

ex-ministro de Fazenda, incluindo um decréscimo de 9,71% no primeiro mandato, em oposição ao relativo progresso fruído por seu sucessor²⁶⁵; igualmente insatisfatórios, os índices da **saúde** entre 1999 e 2002 se vertem em 2,84% de crescimento das respectivas despesas. Em termos proporcionais, quando rivalizadas aos índices atingidos em 2003/2006, se não mostram elogiáveis as conquistas pregressas nos segmentos **agrário/meio-ambiente** e de **política fundiária**²⁶⁶; ao contrário, a esfera da **segurança pública** logrou boas frações de acréscimos **anuais** — altaneiro o período 1999/2002 (115,88%)²⁶⁷. Os gastos com a **previdência social** se aceleraram com menor apetite a partir de 1999, vestígio sobremodo da reforma previdenciária de 1998.

Tabela 5.7

Gastos Sociais da União (1995/2006): crescimento percentual dos gastos em cada segmento de atuação social, por período de governo²⁶⁸

Políticas Sociais	Crescimento por mandato (%)		
	1995/1998	1999/2002	2003/2006
Agrário/Meio-Ambiente	-16,91 %	-21,91%	59,55%
Assistência Social	137,17 %	100,41%	70,31%
Educação/Cultura/Desporto	-9,71 %	3,59%	38,26%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	114,74 %	435,12%	118,67%
Política Fundiária	-0,90 %	16,07%	129,59%
Previdência Social	35,38 %	12,31%	24,77%
Saúde	14,69 %	2,84%	22,12%
Segurança Pública	-25,32 %	115,88%	40,33%
Trabalho e Emprego	23,56 %	33,02%	48,09%
Total	25,99 %	17,99%	31,96%

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).
Elaboração do autor.

²⁶⁵ A despeito das razões percentuais díspares para a **educação/cultura/desportos** (tabela 5.7), os valores **médios absolutos** consumidos na área (tabelas 5.4/5.5/5.6) diferem em apenas 2,25% entre o primeiro e o segundo períodos **Cardoso**, acrescendo-se (insuficientemente) em 11,05% no intervalo 2003/2006 (ver notas de rodapé 260/406).

²⁶⁶ O comportamento do setor **agrário/meio-ambiente** elucida os óbices ao raciocínio apoiado estritamente no trajeto percentual das despesas públicas (tabela 5.7); torna-os explícitos o cotejo entre a evolução dos gastos **médios absolutos** no segmento (tabelas 5.4/5.5/5.6) — incremento de 9,13% entre as duas gestões **Cardoso** e de 4,05% do intervalo 1999/2002 para o primeiro governo **Lula** — e os índices da tabela 5.7 (ver notas de rodapé 260/406).

²⁶⁷ Conquanto os maiores patamares de dispêndios em termos **absolutos** (**médios e por quadriênio**) no intervalo 2003/2006, a se seguir as tabelas 5.4/5.5/5.6 e 5.8 (ver notas de rodapé 260/406).

²⁶⁸ Todo o elenco de valores percentuais da tabela 5.7 mede a variação entre os meses de dezembro do primeiro e último anos de cada intervalo; evitam-se, assim, discrepâncias para o quadriênio inicial em apreciação, dada a inexistência de dados, nesta sondagem, para o ano de 1994.

Ainda sob horizonte ampliado — enxergando toda a extensão dos mandatos em comentário —, evidenciou-se a maior desenvoltura do período **Lula** quanto aos **valores absolutos médios** (tabelas 5.4/5.5/5.6). Forma-se sentença análoga em se averiguando os montantes das despesas liquidadas **em cada quadriênio** (tabela 5.8), com acréscimos salientes quando avizinhados os índices do primeiro mandato do ex-líder operário com os obtidos em cada um dos períodos de seu antecessor — ademais, a comparação com a média da era **Fernando Henrique Cardoso** (penúltima coluna da tabela 5.8) reafirmaria as conjecturas feitas. Em termos setoriais, o defrontar dos sucessivos períodos de governo ratificaria igual dianteira: à exceção da **infra-estrutura econômica** — perfeitamente compreensível, como apontado²⁶⁹ —, os demais índices se assomam favoráveis ao governo de **Luiz Inácio Lula da Silva**.

Tabela 5.8

Gastos Sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada total por segmento de atuação social e por período de governo

Políticas Sociais	Despesa Liquidada Total por Quadriênio			
	1995/1998	1999/2002	Média 1995/2002	2003/2006
Previdência Social	535.385.924.231,89	660.684.581.639,67	598.035.252.935,78	836.953.775.086,25
Saúde	108.863.681.514,49	130.098.195.962,43	119.480.938.738,46	149.221.664.105,06
Educação/Cultura/Desporto	65.914.601.379,11	67.397.150.780,72	66.655.876.079,91	96.299.082.153,50
Trabalho e Emprego	36.254.950.663,92	54.151.496.842,01	45.203.223.752,96	74.847.541.925,71
Agrário/Meio-Ambiente	34.766.420.443,53	44.124.673.185,19	39.445.546.814,36	59.465.442.767,99
Assistência Social	22.500.052.453,40	37.939.827.443,24	30.219.939.948,32	39.474.683.636,37
Infra-estrutura Sócio-Econômica	9.801.584.585,69	24.377.554.249,32	17.089.569.417,51	14.479.063.951,95
Política Fundiária	8.668.994.320,00	13.080.990.702,44	10.874.992.511,22	14.447.945.604,77
Segurança Pública	8.305.160.041,39	7.423.391.944,62	7.864.275.993,01	12.553.387.346,82
Total	830.461.369.633,44	1.039.277.862.749,63	934.869.616.191,53	1.297.742.586.578,42

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

²⁶⁹ À mencionada crise da energia elétrica se deve o dado atípico: em 2002, os dispêndios com energia elétrica montaram em mais de sete bilhões de reais (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/BGU, vários anos), algo como 54% do volume total das despesas congêneres (em **infra-estrutura sócio-econômica**) naquele ano (ver tabela 5.5 e nota de rodapé 264); para a primeira metade da era **Cardoso**, todavia, as despesas revelam-se inferiores às dos anos **Lula** (antepenúltima coluna da tabela 5.7).

A seguir, o corte de **cada gestão** em termos de distribuição dos gastos por área social:

Tabelas 5.9/5.10/5.11

Gastos Sociais da União (1995/2006): participação dos gastos em cada segmento de atuação social na despesa liquidada total, por período de governo

Políticas Sociais (1995/1998)		
	Total no período	Percentual por área de atuação
Previdência Social	535.385.924.231,89	64,47%
Saúde	108.863.681.514,49	13,11%
Educação/Cultura/Desporto	65.914.601.379,11	7,94%
Trabalho e Emprego	36.254.950.663,92	4,37%
Agrário/Meio-Ambiente	34.766.420.443,53	4,19%
Assistência Social	22.500.052.453,40	2,71%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	9.801.584.585,69	1,18%
Política Fundiária	8.668.994.320,00	1,04%
Segurança Pública	8.305.160.041,39	1,00%
Total	830.461.369.633,44	100,00%

Políticas Sociais (1999/2002)		
	Total no período	Percentual por área de atuação
Previdência Social	660.684.581.639,67	63,57%
Saúde	130.098.195.962,43	12,52%
Educação/Cultura/Desporto	67.397.150.780,72	6,48%
Assistência Social	54.151.496.842,01	5,21%
Trabalho e Emprego	44.124.673.185,19	4,25%
Agrário/Meio-Ambiente	37.939.827.443,24	3,65%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	24.377.554.249,32	2,35%
Segurança Pública	13.080.990.702,44	1,26%
Política Fundiária	7.423.391.944,62	0,71%
Total	1.039.277.862.749,63	100,00%

Políticas Sociais (2003/2006)		
	Total no período	Percentual por área de atuação
Previdência Social	836.953.775.086,25	64,49%
Saúde	149.221.664.105,06	11,50%
Assistência Social	96.299.082.153,50	7,42%
Educação/Cultura/Desporto	74.847.541.925,71	5,77%
Trabalho e Emprego	59.465.442.767,99	4,58%
Agrário/Meio-Ambiente	39.474.683.636,37	3,04%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	14.479.063.951,95	1,12%
Segurança Pública	14.447.945.604,77	1,11%
Política Fundiária	12.553.387.346,82	0,97%
Total	1.297.742.586.578,42	100,00%

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

Em linhas gerais, salvo exceções, revela-se certa uniformidade quanto às disputas intra-orçamentárias por recursos. Ladeando os três quadriênios, a liderança plena pertence à esfera da **previdência social**: é-lhe praticamente constante a soma despendida em relação à despesa total (algo aproximado a 64%). Segue-a o setor da **saúde**, cujo percentual médio desfralda um pequeno decréscimo na participação total dos gastos, malgrado se mantenha como parcela significativa dos recursos empregados; por outro lado, faz-se recidivo o gradual peso da **assistência social**: ocupando apenas a sexta posição no intervalo inicial em estudo, galga posições, fazendo-se, ao remate, o terceiro segmento receptor do montante destinado ao social, ao representar 7,42% do total gasto (tabela 5.11). Diversamente, **infra-estrutura sócio-econômica**, **política fundiária**²⁷⁰ e **segurança pública** carecem de maior espaço na distribuição dos recursos, em claro contraste à imperativa solução de algumas das pendências seculares das políticas públicas para com a sociedade. Em se apreciando o período integral, retorna a tendência desvelada para o segundo mandato **Cardoso**, com a **assistência social** se aproximando (embora aquém) do percentual da **educação/cultura/desporto**:

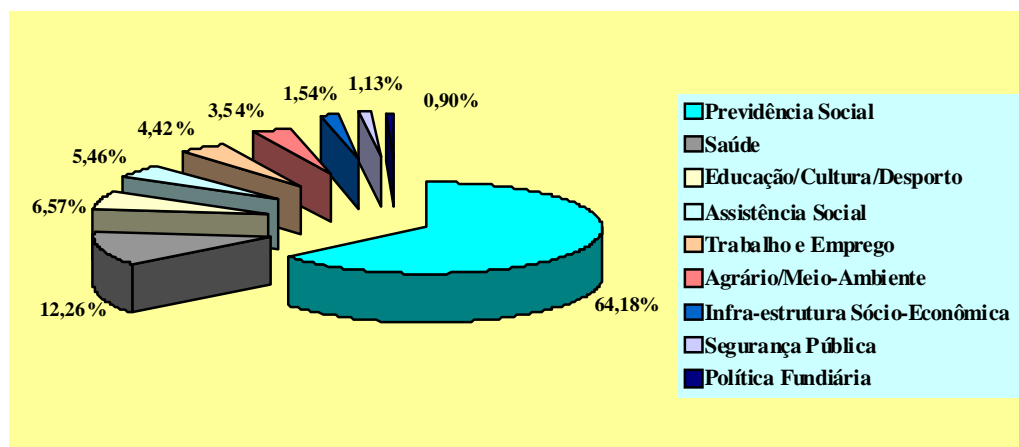


Gráfico 5.1

Gastos Sociais da União (1995/2006): participação dos gastos em cada segmento de atuação social na despesa liquidada total

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

²⁷⁰ Essencialmente ações votadas aos processos de **colonização** e **reforma agrária** (ver anexo metodológico B).

À valorização real do salário-mínimo²⁷¹ e ao crescente número de beneficiários (aumentado em 56,4%, tabela 5.12) credita-se em preponderância o aumento das despesas com a **previdência social — Regime Geral de Previdência Social**²⁷² (RGPS) — entre 1995 e 2006. O valor dos gastos se acresceu em 134,13% no período em análise:

Tabela 5.12

Benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais: evolução no quantitativo e nos valores dos benefícios emitidos pelo Regime Geral de Previdência Social

	Benefícios emitidos	Valores
1995	15.724.774	74.844.181.332,00
1996	16.518.406	85.727.536.745,56
1997	17.473.840	94.271.162.055,55
1998	18.182.764	106.689.928.902,21
1999	18.834.587	108.182.135.880,79
2000	19.572.748	114.244.084.905,72
2001	20.032.858	122.455.980.993,60
2002	21.125.512	126.003.934.076,73
2003	21.851.685	141.127.588.073,56
2004	23.146.969	152.838.300.817,31
2005	23.951.320	162.520.282.725,68
2006	24.593.390	175.234.336.139,94
Total	241.008.853	1.464.139.452.648,65

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA)

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Registre-se, igualmente, a preclara evolução no campo da **previdência rural**, em virtude da previsão constitucional sobre o denominado **regime especial**²⁷³. Elevaram-se substancialmente o quantitativo de benefícios emitidos (em 29,25%,) e o total de despesas (76,63%):

²⁷¹ Em torno de 96,49% nos anos em comento (IPEA/IPEADATA, vários anos).

²⁷² Excluindo desse específico argumento, por conseguinte, os benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos, dotados de regime autônomo (Regime Próprio de Previdência Social — RPPS). Este levantamento, no entanto, inclui **ambos os regimes** (aos quais se adiciona o regime de previdência complementar) na categoria de gastos da **previdência social**.

²⁷³ Ver nota de rodapé 205.

Tabela 5.13

Benefícios previdenciários, acidentários e assistenciais: evolução no quantitativo e nos valores dos benefícios emitidos pelo Regime Geral de Previdência Social, setor rural

	Benefícios emitidos	Valores
	Setor Rural	
1995	5.806.505	19.393.388.696,30
1996	5.821.077	19.272.099.350,50
1997	5.890.160	18.090.095.222,00
1998	6.063.321	19.594.854.931,09
1999	6.278.352	19.688.713.334,14
2000	6.493.872	21.139.922.207,12
2001	6.621.259	23.762.133.052,34
2002	6.869.592	24.437.981.439,22
2003	7.029.024	27.133.957.286,42
2004	7.190.882	28.344.901.168,29
2005	7.351.917	30.481.322.962,29
2006	7.504.803	34.255.271.145,07
Total	78.920.764	285.594.640.794,78

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Deparando o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) com o regime próprio dos servidores públicos (RPPS), Castro et al. (2008, p. 13-4), constata “[...] por parte do governo federal [...] uma tendência de ajuste de prioridades na questão previdenciária [...] com uma direção redistributiva”. Com efeito, em 1995, os benefícios previdenciários a servidores públicos federais consumiam 31,72% das despesas da Previdência Social; ao revés, em 2006, a fração caíra a 21,75% (tabela 5.14). São ainda perversos, porém, os percentuais demonstrados, por grandiloquente a desproporção entre o número de beneficiários de um e outro regime²⁷⁴.

²⁷⁴ Vinte e quatro milhões e meio (tabela 5.12) contra dois milhões e noventa mil inativos e pensionistas no serviço público, para o ano de 2006 (BRASIL/MPS, [2009]). Ressalte-se, entretanto, seja a alíquota da contribuição paga pelo servidores públicos ativos sumamente superior à congênere dos trabalhadores da iniciativa privada.

Tabela 5.14

Benefícios previdenciários: evolução da proporção dos gastos com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) sobre os gastos totais

	Despesa RPPS (I)	Despesa Total Previdência (II)	(I/II)
1995	15.548.179.003	49.013.597.249,46	31,72%
1996	17.425.235.416	61.647.975.725,42	28,27%
1997	19.682.728.507	67.602.881.804,97	29,12%
1998	21.909.807.531	77.762.738.784,06	28,18%
1999	24.067.958.000	85.223.967.473,93	28,24%
2000	25.091.218.383	93.140.626.789,97	26,94%
2001	29.200.622.207	107.224.273.303,59	27,23%
2002	33.117.895.172	122.906.919.917,01	26,95%
2003	35.123.462.093	145.136.442.914,79	24,20%
2004	38.527.984.588	165.064.628.175,28	23,34%
2005	41.896.863.419	188.090.902.175,21	22,27%
2006	46.194.080.128	212.407.347.657,39	21,75%

Obs.: valores correntes.

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

A despeito dos avanços, se não esquivam os portentosos desafios. A cobertura previdenciária guarda estreitos liames com a formalização das relações de trabalho, considerada a prevalência do perfil contributivo do sistema. Em 1996, apenas 42,6% dos trabalhadores ocupados contribuía com a Previdência Social no trabalho principal; uma década após, a razão se elevava a 49,2% (IBGE, 2007); aliando-se esse fator à disposição da Emenda Constitucional 20/98 — a reforma da Previdência — em comutar o critério do tempo de serviço para o do tempo de contribuição²⁷⁵, pode-se cogitar quão soturno o (não tão remoto) futuro, com inclinações a um alcance deficiente da proteção previdenciária²⁷⁶.

²⁷⁵ É provável que a combinação dos aspectos citados também contribua a explicar a uniformidade das despesas previdenciárias em proporção do gasto social total (tabelas 5.9/5.10/ 5.11).

²⁷⁶ Contudo, em oposição à semelhante norte, ainda em 2006, ao final do primeiro governo **Lula**, algumas medidas traduzem-se em “ampliação efetiva da cobertura previdenciária para segmentos vulneráveis da população. Este movimento quase contínuo de ampliação vem se dando num vetor de seguridade social [...] [via] alterações legais que relaxam [...] a exigência de vinculação contributiva atuarial à Previdência [...] como critério primeiro de acesso à proteção social [...] [incluindo] diferentes segmentos populacionais antes colocados à margem da cobertura previdenciária, quais sejam: i) os pequenos empreendedores que trabalham como autônomos e/ou os assalariados antes informais desses pequenos empreendimentos [por intermédio da cognominada Lei do Super Simples — parte integrante da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar no 123/2006)] [...] ii) os trabalhadores do mundo rural na condição de comodatários, posseiros, usufrutuários, assentados e extrativistas, os quais, se contemplados como segurados especiais pela nova regulamentação proposta para a previdência do mundo rural, se unirão aos produtores, parceiros, meeiros, arrendatários rurais e aos pescadores artesanais, na condição de segurados especiais do regime de economia familiar da Previdência Rural [Projeto de Lei 6.852/06]; e iii) os trabalhadores domésticos antes na informalidade que agora poderão ser potencialmente formalizáveis por incentivo tributário dados aos seus empregadores [Lei 11.324/06]” (IPEA, 2007b, p. 26-37).

Do gráfico 5.1 (página 123), a **saúde** segue a **previdência social** no que respeita à absorção de recursos das políticas sociais. No intervalo, os respectivos gastos federais elevaram-se em 53,36%, apresentando, nesse sentido, andamento bastante errático: do acréscimo de 2,84% no segundo mandato de **Fernando Henrique Cardoso** aos 22,12% no último quadriênio de análise, entremeados pelo percentual de 14,69% (1995/1998)²⁷⁷. Apesar de peremptória a Constituição/88 sobre a “relevância pública”²⁷⁸ das ações e serviços de saúde, porquanto um “direito de todos e dever do Estado”²⁷⁹, o país denuncia-se pouco diligente no setor quando confrontado a outras repúblicas latino-americanas²⁸⁰:

Tabela 5.15

Gasto Público do Governo Central em Saúde: evolução da proporção dos gastos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), em países e anos selecionados

País	Gasto Público do Governo Central em Saúde como percentual do PIB					
	1995	1997	2000	2002	2005	Média
Costa Rica	7,10	7,30	5,40	6,00	5,90	6,34
Cuba	5,10	5,50	5,50	5,70	7,40	5,84
Argentina	4,80	4,00	4,96	4,47	4,50	4,55
Nicarágua	4,70	4,10	3,10	3,10	3,40	3,68
Uruguai	3,70	3,60	3,10	3,90	3,40	3,54
Brasil	3,60	3,00	3,10	3,30	3,10	3,22
Chile	2,40	2,50	2,80	3,00	2,80	2,70
México	2,40	2,30	2,60	2,70	3,00	2,60

Fonte: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)/ CEPALSTAT (vários anos).

Elaboração do autor.

À parte semelhante posição, se não configuraram inteiramente vazios os mandamentos constitucionais de **integralidade de atendimento**²⁸¹, **universalidade** e **igualitarismo**²⁸². Concertando tais princípios à descentralização — outro imperativo da Lei Maior quanto ao

²⁷⁷ Utilizando-se a fonte Tesouro Nacional, sob o critério da despesa **liquidada** — ver tabelas 5.4/5.5/5.6.

²⁷⁸ Constituição Federal/88, artigo 197 (BRASIL, vários anos).

²⁷⁹ Constituição Federal/88, artigo 196 (BRASIL, vários anos).

²⁸⁰ Há de se observar, na tabela 5.15, a fraca desenvoltura relativa (em dispêndios públicos com **saúde**) de países que se irmanaram decididamente sobre a causa **neoliberal**, como Chile, Brasil e México, exceção feita à Argentina. Destaque-se a falta de pretensão desta pesquisa em esquadriñar a descrição de **gastos sociais** empregada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); pretendeu-se senão demonstrar, sob critérios uniformes — conquanto **diversos** dos ora usados — a deficiência do Brasil quando ombreado a seus pares latino-americanos.

²⁸¹ Envolvendo atividades preventivas e serviços assistenciais (Art. 198, II, Constituição Federal/88) (BRASIL, vários anos).

²⁸² O artigo 196 menciona o “acesso universal e igualitário” às ações e serviços da saúde pública (BRASIL, vários anos).

Sistema Único de Saúde (SUS)²⁸³ —, pontuaram-se aumentos sucessivos para os dispêndios com **saúde** nas três esferas hierarquizadas de poder, consideradas as **receitas próprias**²⁸⁴:

Tabela 5.16

Despesas per capita empenhadas com ações e serviços públicos de saúde, com recursos próprios: evolução para as três esferas de poder (2000/2006)

	Despesas <i>per capita</i> com saúde financiadas com recursos próprios			
	União	Estados	Municípios	Nacional
2000	119,86	37,18	44,71	200,44
2001	130,37	47,96	54,79	232,22
2002	141,65	58,86	70,17	269,34
2003	153,67	68,66	81,35	301,51
2004	182,59	89,49	94,51	363,64
2005	198,15	93,58	111,88	401,73
2006	218,18	106,01	128,13	449,93

Obs.: valores de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA SAÚDE/ DATASUS (vários anos).

Estados e municípios assinam percentuais de acréscimo nas despesas per capita com saúde de 185,13% e 186,58%, nessa ordem, sobrepujando amplamente o índice da União²⁸⁵ (82,03%), observada a mais que duplicação das despesas per capita em termos nacionais²⁸⁶. De fato, dá-se a descentralização dos gastos em direção aos governos estaduais e municipais, consoante preceito da Constituição Federal de 1988. Como prova a tabela **5.16**, em termos de dispêndios com a esfera da **saúde**, no intervalo 2000/2006 decresce a participação relativa do ente nacional (de 59,80% para 48,49%) em favor da elevação das contribuições das esferas subnacionais, acrescidas de 18,43% para 23,44% (para os estados da federação) e de 22,16% para 28,33% (municípios). O gráfico **5.2** demonstra feitiço semelhante, ao relacionar as transferências da União aos demais membros da federação, em fração do apurado nas tabelas **5.4/5.5/5.6** (com relação à área da saúde):

²⁸³ Constituição Federal/88, artigos 195, § 10 e 198, § 1º (BRASIL, vários anos).

²⁸⁴ **Receitas próprias** são os recursos orçamentários acrescidos de outros de natureza diversa, como os do **Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**.

²⁸⁵ Circunscrevendo-se, repita-se, aos recursos **próprios** de cada esfera política (ver nota de rodapé acima).

²⁸⁶ A tabela **5.16** inclui despesas com saneamento, educação para a saúde e atenção especial aos portadores de deficiência, entre outras — nos termos da Resolução 322/2003 do **Conselho Nacional de Saúde (CNS)**, Quinta Diretriz (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2003); por decurso, a tabela **5.16** (da base informacional do Ministério da Saúde) se vale de procedimentos **dessemelhantes** dos aqui narrados — na presente investigação, lançaram-se os dispêndios citados nos segmentos de **infra-estrutura sócio-econômica, educação e assistência social**, nessa ordem; ademais, há de se perceber que a tabela **5.16** se ocupa de despesas **empenhadas** (em consonância à EC 29/00 e à Resolução 322/2003-CNS) e reconhece fontes **extra-orçamentárias**, em dissenso, insistimos, da empresa ora procedida, que se prende às despesas **liquidadas** e às receitas **orçamentárias**.

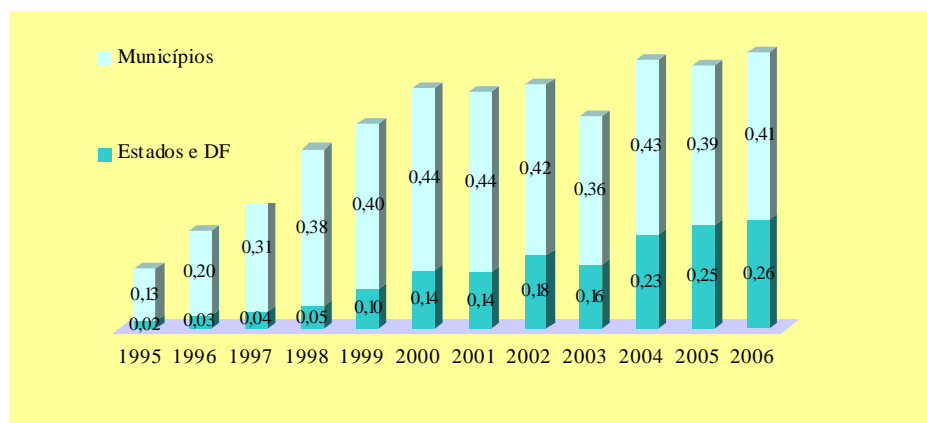


Gráfico 5.2

Transferências da União para os estados, Distrito Federal e municípios: evolução em termos das despesas orçamentárias liquidadas da União (1995/2006), área de saúde

Fonte: IPEA (2008a) para o intervalo 1995/2002;

BRASIL/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ PORTAL DA TRANSPARÊNCIA (vários anos), para os anos de 2004 e 2005;

BRASIL/ MINISTÉRIO DA SAÚDE/ DATASUS (vários anos), para 2003 e 2006;

Tabelas 5.4/5.5/5.6 para os gastos do Executivo Federal com saúde, em termos de despesa liquidada.

Elaboração do autor.

Fortalecendo as mudanças no perfil de alocação dos recursos da União, o segmento designado de **atenção básica** foi refúgio crescente de verbas federais: representando 10,82% dos gastos totais do Ministério da Saúde em 1995, incrementou-se a 18,34%, em 2004 (IPEA, 2007a). Desenvolvida por meio de “práticas gerenciais e sanitárias democráticas e participativas, sob forma de trabalho em equipe, dirigidas a populações de territórios bem delimitados, pelas quais assume a responsabilidade sanitária” (BRASIL/MS, [2009]), a diretriz tem como pilar a estratégia da **Saúde da Família**, uma “reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Estas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. [...] A responsabilidade pelo acompanhamento das famílias coloca para as equipes saúde da família a necessidade de ultrapassar os limites classicamente definidos para a atenção básica no Brasil, especialmente no contexto do SUS [Sistema Único de Saúde]” (BRASIL/MS, [2009]). Desse modo, compreende-se o **Saúde da Família** como um esforço na direção dos princípios **universalistas** e de integralidade de atuação, levados à Letra constitucional, como se sugere:

Tabela 5.17Estratégia Saúde da Família: evolução da população assistida, em milhões²⁸⁷

	População coberta pela estratégia Saúde da Família (em milhões)		
	Equipes Saúde da Família	Agentes Comunitários de Saúde	Equipes Saúde Bucal
1995	2,50	19,90	-
1996	2,90	24,50	-
1997	5,60	30,20	-
1998	10,60	45,80	-
1999	14,70	60,60	-
2000	29,70	77,80	-
2001	45,40	87,90	13,90
2002	54,90	90,70	26,20
2003	59,70	92,90	35,80
2004	69,10	98,30	47,20
2005	78,60	103,50	61,80
2006	85,70	109,70	74,00

Obs.: o Programa Saúde Bucal foi incorporado à estratégia do Saúde na Família em 2000.

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA SAÚDE [2009].

Elaboração do autor.

A Carta de 1988 inovou ao firmar a pluralidade de fontes para o financiamento da viçosa **Seguridade Social**. Sem embargo, as oscilações da política econômica do intervalo em análise foram algozes do sistema positivado pelo legislador constituinte. A **saúde**, por óbvio, se não excetuou da paisagem geral; no governo de **Itamar Franco**, os recursos da contribuição de empregados e empregadores sobre as folhas de salários deixaram de financiar a área, destinando-se a partir de então exclusivamente ao atendimento das despesas previdenciárias (IPEA, 2007a); a **CPMF**, criada para lhe subsidiar decisivamente os gastos, não apenas se direcionou também a outros setores, como se fez atingir pelos cortes da **DRU**²⁸⁸. Perante a cena, a busca por recursos com elo mais estrito com o setor fez surgir a Emenda Constitucional 29/00, almejando vincular — a partir dos orçamentos dos três entes federativos — montantes mínimos e pré-firmados a cobrir despesas com ações e serviços públicos de saúde²⁸⁹; em adição, cobiçava-se para os estados e municípios função mais ativa no financiamento do **Sistema Único de Saúde**²⁹⁰. Todavia, dificuldades na interpretação do Texto e atrasos no

²⁸⁷ Como se vê da tabela 5.17, as estratégias representadas (equipes saúde da família, agentes comunitários de saúde e equipes saúde bucal) atuam usualmente de forma conjunta e complementar, se não excluindo mutuamente.

²⁸⁸ Ver alegações prévias, neste capítulo 5. A CPMF, acrescente-se, teve a prorrogação negada pelo Congresso Nacional, ao fim de 2007.

²⁸⁹ Constituição Federal/88, artigo 198, § 2º (BRASIL, vários anos). Para a União, a Emenda Constitucional 29/00 e a Resolução 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2003) calculavam, como volume mínimo de aplicação em ações e serviços de saúde, o valor **empenhado** no ano pregresso acrescido de 5%; para os anos seguintes (2001 a 2004), atrelava o aumento das despesas à variação nominal do PIB. Para os demais membros da federação, firmou em 7% o índice para o ano de 2000, percentual elevado a 12% (estados) e 15% (municípios) em 2004.

²⁹⁰ Ratificando as tendências desnudadas pelo gráfico 5.2.

processo legislativo²⁹¹ parecem ter constrangido o êxito pretense, ao menos no que respeita à União:

Tabela 5.18

Gasto Público com saúde como proporção do Produto Interno Bruto (PIB): evolução para as três esferas de poder (2002/2006)

	Gasto Público com saúde como proporção do PIB					
	União	Acréscimo	Estados(%)	Acréscimo	Municípios(%)	Acréscimo
2002	1,67		0,70		0,81	
2003	1,60		0,71		0,78	
2004	1,68		0,83		0,85	
2005	1,70		0,80		0,94	
2006	1,72		0,84		0,99	
Total		2,99%		20,00%		22,22%

Obs.: valores de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA SAÚDE/ DATASUS (vários anos).

Apesar da previsão da Letra Maior, os gastos federais subiram irrisório 0,05 ponto percentual do PIB, em aumento relativo de 2,99%; em direção oposta, os demais membros da federação ostentaram ganhos mais visíveis ao atingirem índices de 0,14 e 0,18 ponto percentual do Produto Interno Bruto, carreando a elevações de 20% e 22,22%²⁹² (tabela 5.18). No entanto, grife-se o aumento eloquente da participação relativa do setor público, por intermédio do **Sistema Único de Saúde (SUS)**, na cobertura do setor: responsável por 56% dos atendimentos em 1998 (IPEA, 2008a), teve o percentual acrescido a 61,3% (2003) (IPEA, 2008a), abeirando-se a 80% em 2006 (AGÊNCIA BRASIL, 2006).

A Constituição/88 teve o inegável mérito de coligar as iniciativas de **assistência social** — historicamente dispersas e em geral reduzidas a ações pontuais privadas e benemerentes —, fazendo-as um corpo identificável, enquadradas como política pública componente da **Seguridade Social**, ao lado dos segmentos **previdenciário** e de **saúde** (IPEA, 2007a). Alçadas à semelhante condição, vinte anos passados, materializam-se em ações de abrangência crescente, refletida na proeminente elevação dos gastos com o setor, multiplicados por nove no decorrer dos três quadriênios em exame²⁹³:

²⁹¹ A EC 29/00 encontra-se pendente de regulamentação, relembre-se.

²⁹² Para as informações da tabela 5.18, reiteramos as observações pontuadas na nota de rodapé 286, por se tratar da mesma fonte de dados.

²⁹³ Ver tabelas 5.4/5.5/5.6.

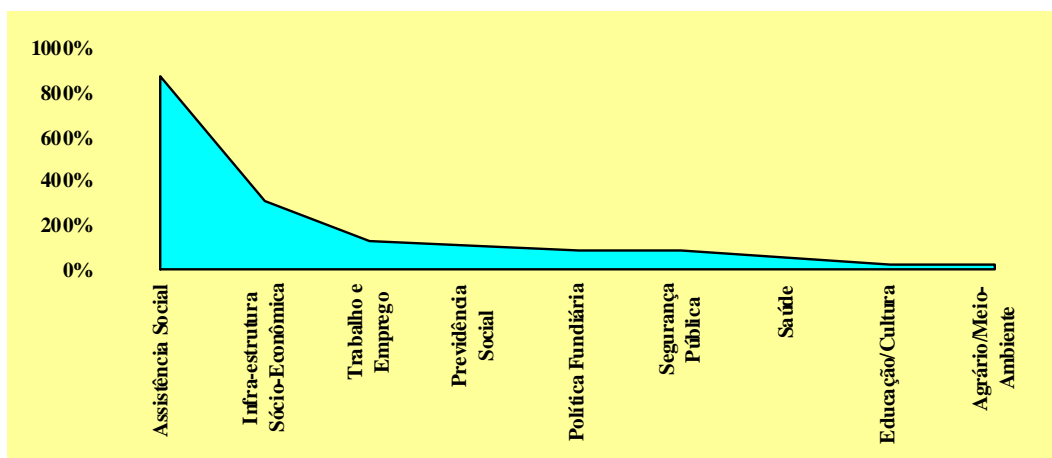


Gráfico 5.3

Gastos Sociais da União (1995/2006): evolução percentual dos gastos em cada segmento de atuação social
 Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).
 Elaboração do autor.

Nesse sentido, uma nobilíssima contribuição da Lei Maior fora garantir a concessão de **1 (um) salário-mínimo** de benefício mensal à pessoa **portadora de deficiência** e ao **idoso**, independentemente de contribuição à **Seguridade Social**²⁹⁴. Materializado como **Renda Mensal Vitalícia**²⁹⁵ (RMV), converte-se em 1996 no **Benefício de Prestação Continuada**²⁹⁶ (BPC), acrescentando a emissão de benefícios em quase duas vezes e meia, e mais que triplicando os valores pagos entre 1995 e 2006 (tabelas **5.19/5.20**) — avultando-se o insólito acréscimo do montante destinado ao pagamento de tais benefícios no transcorrer da primeira gestão **Lula**, cujo valor médio praticamente duplica em atenção à média dos oito anos preliminares. Por ser uma **transferência monetária** equiparada ao salário-mínimo, é possível inferir sobre a valia de semelhante programa na pugna contra a **indigência** e a **pobreza**²⁹⁷.

²⁹⁴ Artigo 203, V (BRASIL, vários anos).

²⁹⁵ A **Renda Mensal Vitalícia** (RMV) fora instituída em 1974, para atender idosos ao menos septuagenários, sem acesso à aposentadoria nem condições de garantir a própria sobrevivência, desde que houvessem contribuído no mínimo doze vezes com a Previdência Social ao longo da vida. A Constituição Federal/88 reverteu o caráter contributivo da **RMV**, abraçando o espírito da **seguridade social**. Cessadas em 1996 novas concessões do benefício — em virtude da instituição do **Benefício de Prestação Continuada** (BPC) —, mantêm-se os pagamentos ao estoque de beneficiários existentes quando de sua extinção (IPEA, 2007b).

²⁹⁶ Conquanto administrado pelo Instituto Nacional do **Seguro Social** (INSS), o **BPC** é tratado como de natureza **assistencial** (e não, **previdenciário**), dada a sua índole **não-contributiva**, saliente-se, afeita à noção de **seguridade** (e não, **seguro**) social.

²⁹⁷ Ver nota de rodapé **240**.

Tabela 5.19Benefícios emitidos²⁹⁸ dos programas RMV e BPC: evolução (1995/2006)

Benefícios emitidos							
	RMV		BPC			Média	
	Deficientes	Idosos	Deficientes	Idosos	Total		
1995	701.341	501.944,00	-	-	1.203.285	1.543.135	
1996	667.281	459.446,00	304.227	41.992	1.472.946		
1997	626.497	416.120,00	557.088	88.806	1.688.511		
1998	585.197	374.301,00	641.268	207.031	1.807.797		
1999	547.693	338.031,00	720.274	312.299	1.918.297		
2000	509.643	303.138,00	806.720	403.207	2.022.708		
2001	475.555	271.829,00	870.072	469.047	2.086.503		
2002	436.672	237.162,00	976.257	584.597	2.234.688		2.065.549
2003	403.174	208.297,00	1.036.365	664.875	2.312.711		
2004	370.079	181.014,00	1.127.849	933.164	2.612.106		
2005	340.715	157.860,00	1.211.761	1.065.604	2.775.940		
2006	310.806	135.603,00	1.293.645	1.183.840	2.923.894	2.656.163	

Obs.: o BPC foi instituído em 1996.

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Tabela 5.20Valores pagos acumulados²⁹⁹ dos benefícios emitidos dos programas RMV e BPC: evolução (1995/2006)

	Benefícios emitidos (valores pagos acumulados)					
	RMV		BPC			
	Deficientes	Idosos	Deficientes	Idosos	Total	Média
1995	2.390.026.194	1.722.800.672,46	-	-	4.112.826.867	
1996	2.227.325.735	1.549.561.748,36	314.667.713	51.057.372	4.142.612.568	
1997	1.836.257.289	1.243.931.089,94	1.361.201.334	191.126.154	4.632.515.867	
1998	1.823.497.786	1.189.917.866,94	1.810.813.797	439.283.518	5.263.512.968	4.537.867.068
1999	1.654.902.867	1.039.622.698,92	2.016.432.690	775.478.841	5.486.437.097	
2000	1.602.651.689	970.322.703,31	2.337.925.267	1.101.396.414	6.012.296.074	
2001	1.628.489.420	951.183.570,45	2.820.254.015	1.479.239.358	6.879.166.363	
2002	1.509.086.945	839.936.186,46	3.086.635.117	1.775.198.759	7.210.857.007	6.397.189.135
2003	1.501.282.875	794.605.974,47	3.620.681.076	2.261.434.920	8.178.004.846	
2004	1.413.964.090	710.130.818,76	3.979.507.532	3.031.944.072	9.135.546.513	
2005	1.392.037.536	662.271.173,91	4.625.651.001	3.958.942.987	10.638.902.699	
2006	1.456.422.427	654.663.727,47	5.655.633.533	5.095.554.559	12.862.274.247	10.203.682.076

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Outro dos programas **assistenciais de garantia de renda** e de natureza **não-contributiva**, o **Programa Bolsa Família**, explicita propensões semelhantes. Criado em 2004, veio a unificar os programas **Auxílio Gás**, **Bolsa Alimentação**, **Bolsa Escola** e **Cartão Alimentação**³⁰⁰, incrementando-lhes sobremaneira a dimensão sobre o tecido social.

²⁹⁸ Os quantitativos indicados na tabela 5.19 se reportam ao estoque total de benefícios emitidos no mês de dezembro de cada ano relacionado.

²⁹⁹ A tabela 5.20 divulga montantes **acumulados** (soma dos doze valores mensais despendidos em cada ano disposto).

³⁰⁰ Sem impedimento dos beneficiários remanescentes (e em número decrescente, por certo) de todos esses programas (ver nota de rodapé 227 e seguintes).

Tabela 5.21

Benefícios emitidos dos programas Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Família e Cartão Alimentação: evolução (2001/2006) em milhares de famílias

Benefícios emitidos (em milhares de famílias)						
	Auxílio Gás	Bolsa Alimentação	Bolsa Escola	Bolsa Família	Cartão Alimentação	Total
2001	-	-	4.794	-	-	4.794
2002	8.847	967	5.107	-	-	14.921
2003	6.932	327	3.771	3.616	350	14.996
2004	5.356	54	3.043	6.572	108	15.133
2005	3.401	24	1.784	8.700	84	13.993
2006	576	2	36	10.966	32	11.612

Obs.: os espaços não-preenchidos remontam a períodos anteriores à elaboração dos programas.

Fonte: SILVEIRA (2007).

Considerando que a tabela **5.21** publica o número de famílias assistidas, cogita-se sobre a imensa cobertura ativada por tais gestões. Insigne também se apresenta a vertiginosa ascensão dos **gastos públicos** a elas direcionados: nos seis primeiros anos de efetivação, o volume de recursos fora multiplicado por treze, elevando os gastos em exuberantes 1.225,46% (gráfico **5.4**); decisivo para a façanha, o relaxamento dos critérios de inclusão no **Programa Bolsa Família**, sob o primeiro governo **Lula**, permitiu o ingresso de famílias **extremamente pobres**³⁰¹, independentemente da composição familiar ou exigências outras³⁰². Fazendo nítidos os préstimos de **políticas sociais** de igual porte, de acordo com a **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD), em 2006, dentre os domicílios que receberam **benefícios monetários** de quaisquer esferas de governo, 25,10% eram **indigentes**³⁰³; dos domicílios tidos como **indigentes**, 54,3% foram contemplados com tais transferências (IBGE, 2008).

³⁰¹ Malgrado o governo federal identifique como critério de extrema pobreza (**indigência**) o patamar de ¼ (**um quarto**) de **salário-mínimo** de renda domiciliar per capita — e de ½ (**meio**) **salário-mínimo** para especificar a **pobreza** —, para a inclusão no **Programa Bolsa Família** os parâmetros não seguem tal arbitramento; assim, fixam-se tetos apartados do **salário-mínimo**: em 2006 (ver capítulo **6**), os “pontos de corte” situavam-se em **R\$60,00 per capita** (para **indigência**) e **R\$120,00 per capita** (**pobreza**), enquanto o **salário-mínimo** valia **R\$350,00** (ver nota de rodapé **240**).

³⁰² Os programas ancestrais, em especial o **Bolsa Escola**, condicionavam a concessão dos benefícios a algumas peculiaridades das famílias, como a existência de crianças em idade escolar, encurtando, por conseguinte, a abrangência da iniciativa (próprio, é forçoso dizer, do que se compreende por **focalização estrita**, tão cara aos **liberais**); ao contrário, o **Bolsa Família**, com pendores à **universalização** — ou, talvez, ao alongamento da **focalização** — confirma um benefício dito **básico** a qualquer família qualificada como **indigente** (ver nota de rodapé acima), excluindo quaisquer outras exigências. Atentando-se ao roteiro das **políticas sociais** no Brasil, trata-se de ganho e inovação históricos, assinta-se.

³⁰³ Por auferirem rendimentos mensais domiciliares per capita inferiores a ¼ (**um quarto**) de **salário-mínimo**.

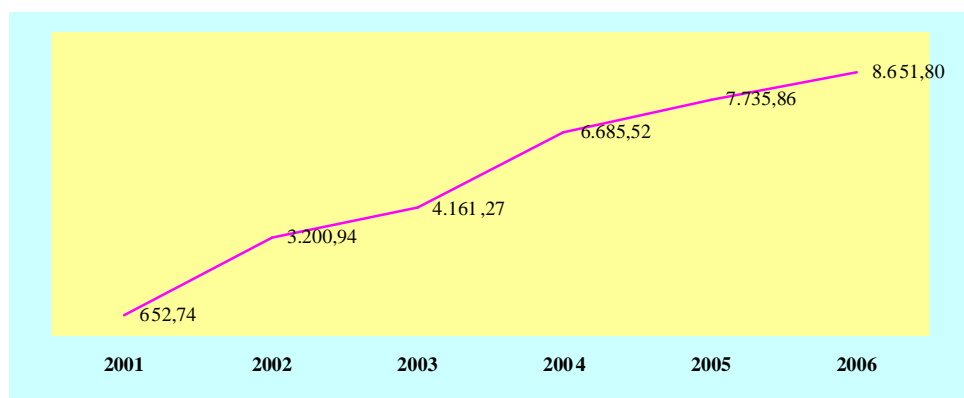


Gráfico 5.4

Valores pagos dos benefícios emitidos dos programas Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Família e Cartão Alimentação: evolução em milhões de reais (2001/2006)

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: SILVEIRA (2007).

Elaboração do autor.

Acaso estendida a investigação, apanhando os benefícios **previdenciários**, comprova-se a espessura do traço redistributivo das políticas da **Seguridade Social**: em dezembro de 2006, nos estertores do período em apreciação, 62,66% dos benefícios pagos pelo RGPS (aposentadorias e pensões, por ilustração) eram **iguais ou inferiores a 1 (um) salário-mínimo**, proporção extensiva a 99,45% das transferências monetárias do **RMV/BPC**³⁰⁴ e, como esperado, à integralidade do **Bolsa Família**³⁰⁵; por decurso, 77,22% das transferências a partir dos três pilares das **políticas sociais de garantia de renda** valiam no máximo **1(um) salário-mínimo**:

Tabela 5.22

Benefícios emitidos da Seguridade Social para programas selecionados: dezembro de 2006

Faixa de valor	Benefícios		
	Previdenciários (RGPS)	RMV/BPC	Bolsa Família
Sem restrições (I)	21.644.885	2.940.141	10.965.810
Menor ou igual a 1 salário mínimo (II)	13.562.187	2.924.019	10.965.810
(II/I)	0,63	0,99	1,00

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (2006), para valores dos benefícios previdenciários (RGPS) e assistenciais (RMV/BPC);

BRASIL/ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/ MATRIZ DE INFORMAÇÃO SOCIAL (vários anos), para dados sobre o Bolsa Família.

Elaboração do autor.

³⁰⁴ Não obstante a deliberação constitucional de **1 (um) salário-mínimo** para benefícios símeles ao **RMV/BPC**, o que presumiria tal fração em 100%; a fonte consultada (Ministério da Previdência Social, tabela 5.22), a despeito disso, é omissa quanto ao motivo da divergência (judicial ou administrativo, imaginamos).

³⁰⁵ Postos, à época, o teto de **R\$95,00** para os benefícios do **Bolsa Família** e o valor de **R\$350,00** para o salário-mínimo.

Calculados em termos de **participação no PIB**, os **gastos públicos de marca social** apresentar-se-iam como a seguir:

Tabelas 5.23/5.24/5.25

Gastos sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada por segmento de atuação social em termos do Produto Interno Bruto (PIB)

Políticas Sociais	Despesas liquidadas anuais/PIB				
	1995	1996	1997	1998	Média
Agrário/Meio-Ambiente	0,61%	0,34%	0,55%	0,43%	0,48%
Assistência Social	0,20%	0,29%	0,32%	0,41%	0,31%
Educação/Cultura/Desporto	1,09%	0,89%	0,84%	0,83%	0,91%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	0,08%	0,12%	0,18%	0,15%	0,13%
Política Fundiária	0,13%	0,11%	0,13%	0,11%	0,12%
Previdência Social	6,95%	7,30%	7,20%	7,94%	7,35%
Saúde	1,57%	1,35%	1,56%	1,52%	1,50%
Segurança Pública	0,15%	0,14%	0,08%	0,09%	0,12%
Trabalho e Emprego	0,50%	0,50%	0,47%	0,52%	0,50%
Total	11,28%	11,04%	11,32%	12,00%	11,41%

Políticas Sociais	Despesas liquidadas anuais/PIB				
	1999	2000	2001	2002	Média
Agrário/Meio-Ambiente	0,55%	0,45%	0,46%	0,40%	0,47%
Assistência Social	0,44%	0,65%	0,73%	0,82%	0,66%
Educação/Cultura/Desporto	0,82%	0,87%	0,84%	0,78%	0,83%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	0,13%	0,14%	0,28%	0,63%	0,30%
Política Fundiária	0,08%	0,09%	0,10%	0,09%	0,09%
Previdência Social	8,00%	7,90%	8,23%	8,32%	8,11%
Saúde	1,62%	1,62%	1,61%	1,54%	1,60%
Segurança Pública	0,08%	0,19%	0,21%	0,15%	0,16%
Trabalho e Emprego	0,47%	0,53%	0,58%	0,58%	0,54%
Total	12,20%	12,44%	13,06%	13,32%	12,75%

Políticas Sociais	Despesas liquidadas anuais/PIB				
	2003	2004	2005	2006	Média
Agrário/Meio-Ambiente	0,34%	0,42%	0,41%	0,46%	0,41%
Assistência Social	0,87%	0,78%	1,06%	1,25%	0,99%
Educação/Cultura/Desporto	0,72%	0,79%	0,76%	0,83%	0,78%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	0,11%	0,07%	0,19%	0,21%	0,15%
Política Fundiária	0,08%	0,12%	0,15%	0,16%	0,13%
Previdência Social	8,54%	8,50%	8,76%	8,96%	8,69%
Saúde	1,46%	1,72%	1,51%	1,51%	1,55%
Segurança Pública	0,15%	0,14%	0,14%	0,17%	0,15%
Trabalho e Emprego	0,57%	0,57%	0,61%	0,71%	0,62%
Total	12,85%	13,13%	13,60%	14,26%	13,46%

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos), para as despesas;

BANCO CENTRAL DO BRASIL (vários anos), para o PIB.

Elaboração do autor.

Veja outra, pactuam os dados em favor da primeira gestão **Lula**, ainda que a média de crescimento do PIB em seu mandato (3,50%) tenha ultrapassado as médias dos quadriênios pretéritos (2,45% e 2,13%, para o primeiro e segundo mandatos de **Fernando Henrique Cardoso**)³⁰⁶; gravam-se acréscimos de 17,97% (em se defrontando os intervalos 1995/1998 e 2003/2006) e 5,57% (1999/2002 contra 2003/2006). Reafirmando o veredicto, ao se contrapor os volumes dos dispêndios públicos **per capita**, atinge-se uma média para o governo **Lula** (R\$1.775,50, tabela 5.28) tal que enseja crescimentos de 32,92% (sobre 1995/1998, tabela 5.26) e de 15,30% (sobre 1999/2002, tabela 5.27)³⁰⁷.

Tabelas 5.26/5.27/5.28

Gastos sociais da União (1995/2006): evolução da despesa liquidada por segmento de atuação social em termos per capita

Políticas Sociais	Despesas liquidadas anuais <i>per capita</i>				
	1995	1996	1997	1998	Média
Agrário/Meio-Ambiente	65,25	39,66	66,86	52,21	56,00
Assistência Social	22,02	33,48	38,57	50,28	36,09
Educação/Cultura/Desporto	117,47	103,16	102,02	102,14	106,20
Infra-estrutura Sócio-Econômica	8,74	14,37	21,74	18,06	15,73
Política Fundiária	14,35	12,55	15,24	13,69	13,96
Previdência Social	747,88	847,51	873,23	974,96	860,90
Saúde	168,85	156,32	188,92	186,49	175,15
Segurança Pública	16,09	15,84	10,10	11,57	13,40
Trabalho e Emprego	54,01	57,87	57,15	64,26	58,33
Total	1.214,66	1.280,77	1.373,82	1.473,69	1.335,74

³⁰⁶ No entanto, o crescimento médio anual dos **gastos sociais** no primeiro governo **Lula** (7,65%) mostrou-se superior aos índices da segunda gestão **Cardoso** (4,63%), contribuindo ao aumento da magnitude das **despesas de cunho social em proporção do PIB**.

³⁰⁷ É imperativo **relativizar** o alcance de critérios baseados em grandezas referentes ao **Produto Interno Bruto** e ao **tamanho da população**. Vez outra, se não ignora a serventia de tais índices, patente quando submetidos a comparações internacionais. Mensurados a partir de uma divisão, acaso o denominador (o **PIB** ou a **população**) se expanda menos que proporcionalmente ao numerador (os **gastos públicos sociais**), a fração terá a magnitude incrementada — minúcia, aliás, convenientemente desprezada nas elucubrações ordinárias do tipo **dívida pública/PIB**; ao contrário, se o denominador for acrescido mais que proporcionalmente ao numerador, a razão tenderá a cair. Na segunda metade dos anos **Cardoso**, em termos médios, o PIB e a população cresceram 2,13% e 2,33%; na gestão **Lula**, anotaram-se razões de 3,50% e 1,94%, em respectivo; por decorrência, atendo-se apenas às oscilações do denominador, o crescimento do PIB em tese atuaria **contra** a relação **gastos sociais/PIB** do último quadriênio; de forma inversa, o decréscimo da taxa de crescimento populacional operaria em **eleva**r o valor dos **gastos sociais per capita**; ao que se infere, em uma e outra situação — mesmo na inicial, apesar da tendência esboçada —, a magnitude de tais quocientes favoreceu o governo **Lula**: no primeiro caso, conforme a nota de rodapé acima, a proporção de crescimento do numerador mais que compensou o incremento do **PIB**; no segundo cenário, a disparidade entre os dois governos foi pronunciada, colecionados o decaimento do denominador (**população**) e o aumento do numerador. Todavia, acenando à nota de rodapé 260, em se desejando cotejar um e outro governo no **orbe social**, sugere-se reiteradamente, como exercício mais apropriado (e mais simples), valer-se da perspectiva dos **gastos públicos sociais totais** realizados em cada mandato, contabilizados integralmente (tabelas 5.4/5.5/5.6) e/ou por setor de política social (tabela 5.8).

Políticas Sociais	Despesas liquidadas anuais <i>per capita</i>				
	1999	2000	2001	2002	Média
Agrário/Meio-Ambiente	67,13	53,66	56,56	48,47	56,45
Assistência Social	53,79	77,03	88,76	99,69	79,82
Educação/Cultura/Desporto	99,03	103,77	102,17	94,86	99,96
Infra-estrutura Sócio-Econômica	15,33	17,24	34,17	75,87	35,65
Política Fundiária	10,17	10,78	12,11	10,92	11,00
Previdência Social	967,95	942,60	1.001,82	1.005,30	979,42
Saúde	196,20	193,18	196,05	186,58	193,00
Segurança Pública	9,32	23,05	26,03	18,61	19,25
Trabalho e Emprego	56,71	63,78	70,88	69,76	65,28
Total	1.475,64	1.485,07	1.588,56	1.610,06	1.539,83

Políticas Sociais	Despesas liquidadas anuais <i>per capita</i>				
	2003	2004	2005	2006	Média
Agrário/Meio-Ambiente	42,87	53,58	54,99	64,29	53,93
Assistência Social	109,38	100,83	140,50	175,11	131,46
Educação/Cultura/Desporto	89,74	101,86	101,27	116,62	102,38
Infra-estrutura Sócio-Econômica	14,25	9,64	25,67	29,28	19,71
Política Fundiária	10,30	16,02	19,87	22,22	17,10
Previdência Social	1.070,09	1.093,33	1.163,89	1.255,00	1.145,58
Saúde	183,60	221,75	201,10	210,75	204,30
Segurança Pública	18,25	18,14	18,59	24,07	19,76
Trabalho e Emprego	71,84	72,74	80,57	100,00	81,29
Total	1.610,31	1.687,89	1.806,46	1.997,35	1.775,50

Obs.: valores em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos), para as despesas;
IPEA (2008b), para a população.

Elaboração do autor.

Do que se escreveu, descerram-se célebres conquistas no **campo social** no intervalo coberto³⁰⁸. A despeito disso, como é notório, ainda se fazem insuficientes à cura das seqüelas sociais de séculos de um modelo econômico excludente e concentrador. No palco recente, a nomeação da estabilidade inflacionária como intuito primaz das políticas econômicas, e todo o arsenal votado à sua consecução — **taxas de juros desmedidas** e níveis férreos de **superávits primários**, por exemplo —, fizeram de semelhante arcabouço sério entrave ao crescimento dos **gastos sociais**, imperiosos à concepção de um país mais justo, menos desigual. Nesse sentido, é elucidativo o fato de que, não obstante as **contribuições de Seguridade Social**³⁰⁹ apresentassem crescimento de arrecadação de 140,90% (entre 1995 e 2005)³¹⁰, acresceram-se, no mesmo período, as despesas **conjuntas** com **saúde**, **previdência** e **assistência**

³⁰⁸ Embora estranha a este estudo, atente-se à validade de se discorrer **qualitativamente** sobre o itinerário dos **gastos sociais**, sem prejuízo dos aspectos **quantitativos** ora desfilados.

³⁰⁹ COFINS, CPMF, CSLL, PIS/PASEP, Receita de Concursos de Prognósticos e Contribuições de empregados e trabalhadores ao INSS (GENTIL, 2007).

³¹⁰ Cf. GENTIL, 2007.

social em 94,07%³¹¹ — isto é, 33,24% a menos que aquelas —, corroborando o percuciente desvio de recursos constitucionalmente destinados à **Seguridade Social**.

³¹¹ Ver tabelas 5.4/5.5/5.6.

6. BENEFÍCIOS MONETÁRIOS ASSISTENCIAIS

Na esteira das preocupações recentes sobre **pobreza e desigualdade**, a partir da retórica do **Banco Mundial**³¹² — “[...] intermediário simbólico, com ampla influência sobre os formadores de opinião e os gestores de políticas públicas” (COELHO, 2005, p.4) —, as políticas **assistenciais** de **garantia de renda**³¹³ se integraram impetuosamente ao tema da **proteção social** no país.

Elevadas à Letra constitucional, conflagram inovação histórica ao afrouxar a tradição do vínculo entre o usufruto dos benefícios e a **prévia contribuição**, típico dos institutos **previdenciários**. Ainda que tardiamente, em 1996 — passados oito anos da promulgação da Carta de 1988 —, tomam corpo efetivo com a introdução do **Benefício de Prestação Continuada** (BPC), destinado à população de **idosos e deficientes**³¹⁴; conquanto de natureza **assistencial** — por **dispensar o critério contraprestativo** —, guarda alguma convergência com as retribuições **previdenciárias**, porque se prende conceitualmente à perda da capacidade laboral³¹⁵. Nesse sentido (IPEA, 2008a), o aparecimento dos programas de transferência **direta** de renda³¹⁶, em 2001³¹⁷, adicionou demanda substancial às ofertas das **políticas sociais públicas**; aglutinava-se ao elenco dos potenciais usuários, de modo inédito, a população em condições de trabalho, componentes da população economicamente ativa (PEA).

[...] a assistência social passou a se responsabilizar por um braço distinto e complementar da proteção social [e da previdência social], atingindo uma população impossibilitada de obter renda satisfatória via sua inserção no mercado de trabalho, assim como de assegurar-se, via cotização, de proteção social nas eventualidades da incapacidade para o trabalho (JACCOUD, 2009, p. 16).

³¹² Ver The World Bank (2004), Ugá (2004), Coelho (2005) e Santos et al. (2008).

³¹³ Serviremo-nos de denominações várias: **benefícios monetários** (ou **transferências em dinheiro**) **assistenciais**, **programas assistenciais de garantia de renda**, **programas sociais não-contributivos** ou ainda quaisquer combinações possíveis entre essas. Fundamental é, independentemente do título empregado, diferenciar as iniciativas sociais **não-contributivas (assistenciais)** — meta deste capítulo 6 — das **contributivas (previdenciárias)**, rememorando, sempre que cabível, a índole de transferência **pecuniária** de tais programas.

³¹⁴ Ver capítulo 5.

³¹⁵ À parte tais analogias, trata-se o **BPC** de benefício de natureza **assistencial (não-contributiva)**, sendo conexão, por extensão, a este capítulo 6.

³¹⁶ A nosso parecer, o **BPC** também seria um programa de transferência **direta** de renda — espécie do gênero **programas assistenciais de garantia de renda**; no entanto, por respeito aos documentos oficiais consultados, será separado de tal espécie — à qual pertencem, por exemplo, o **Programa Bolsa Família** e o **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** (PETI); sem embargo, persevera no gênero dos **programas assistenciais de garantia de renda** (ou **benefícios monetários assistenciais**).

³¹⁷ Ver capítulo 5.

Como fenômeno de dimensões crescentes — precipuamente a partir do governo de **Luiz Inácio Lula da Silva** —, os **programas sociais não-contributivos** apresentam-se, em 2006, no julgamento da **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** (PNAD)³¹⁸, em mais de dez milhões de domicílios (18,30% das unidades domiciliares³¹⁹, contra 15,60% em 2004), com 4,60 moradores em média; logo, são mais de quarenta e seis milhões os beneficiados (direta ou indiretamente) das **transferências monetárias assistenciais**³²⁰ nas três esferas federativas. Dentre os domicílios assistidos³²¹:

a) o rendimento **médio** mensal domiciliar per capita equivalia a algo próximo a **meio salário-mínimo**³²² — sendo inferior a 1 (um) salário-mínimo o rendimento mensal domiciliar per capita de 47,60% dos domicílios beneficiados;

b) cerca de metade dos moradores em idade ativa³²³ não acusaram ocupação (52,10%);

c) 38,30% dos habitantes em idade ativa contavam com menos de três anos de instrução; 18,20% eram analfabetos;

d) 67,90% das pessoas de referência (receptores diretos dos benefícios) eram da cor parda ou da raça negra;

e) 46,10% dos residentes eram crianças/adolescentes entre zero e dezessete anos de idade.

Semelhante quadro insinua fortes impactos na textura social. Passemos a investigá-los.

³¹⁸ Em verdade, falamos do suplemento especial da **PNAD/2006**, versando sobre o acesso a transferências de renda dos programas sociais (IBGE, 2008).

³¹⁹ Nos estados do Maranhão, Piauí e Roraima, em 2006, a proporção suplanta os 40% (IBGE, 2008).

³²⁰ A **PNAD/2006** relaciona nessa categoria o **Benefício de Prestação Continuada** (BPC), o **Programa Bolsa Família**, o **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** (PETI) e uma quarta categoria denominada **outros programas sociais** (daqui em diante nominados **genéricos**, por simplificação), a reunir os demais congêneres — inclusive os “programas remanescentes” (**Auxílio Gás**, **Bolsa Alimentação**, **Bolsa Escola**, **Cartão Alimentação**, ver capítulo 5) e os oriundos dos governos subnacionais.

³²¹ Dados da **PNAD/2006** (IBGE, 2008).

³²² Dados da **PNAD/2006** (IBGE, 2008).

³²³ Mais precisamente, **R\$175,00**; em setembro de 2006, época de coleta dos dados da **PNAD/2006**, o salário-mínimo valia **R\$350,00** (IBGE, 2008).

³²³ Maiores de dez anos de idade.

BPC, BOLSA FAMÍLIA E PETI

Em setembro de 2006, os cardiais **programas de garantia de renda** sondados pela **PNAD** se comportavam como se segue³²⁴:

Tabela 6.1

Programas assistenciais de garantia de renda: domicílios beneficiados em percentual do total de domicílios brasileiros (Brasil e Grandes Regiões)³²⁵

Prog. Assistenciais	Domicílios Beneficiados (%)				
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul Centro-Oeste
BPC	2,20	3,80	3,90	1,30	1,20 3,10
Bolsa Família	14,90	19,40	31,30	8,20	8,00 9,50
PETI	0,50	0,80	1,00	0,10	0,40 0,80
Genéricos	2,20	3,10	2,50	1,50	1,40 6,70
Total	18,33	24,62	35,92	10,30	10,38 17,96

Fonte: IBGE (2008).

O **Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC)**, já mencionado³²⁶, rebento do ventre constitucional (art. 203, V) — regulamentado, entre outras normas, na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)³²⁷ e no Estatuto do Idoso³²⁸, e financiado integralmente com recursos federais —, compõe a **proteção social** básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atuando em consonância com os demais programas sociais. Remunera em **1 (um) salário-mínimo** mensal a idosos³²⁹ e deficientes³³⁰ de renda familiar per capita **igual ou inferior a ¼ (um quarto) do salário-mínimo**³³¹ (BRASIL/MDS, [2009a]).

O **Programa Bolsa Família (PBF)**, também outrora citado³³², de transferência **direta** de renda, orienta-se às famílias **pobres**³³³ e **extremamente pobres** (ou **indigentes**)³³⁴,

³²⁴ Perceba-se, na tabela 6.1, para o Brasil e Grandes Regiões, a discordância entre a soma dos percentuais de cada programa assistencial e as percentagens desveladas na última linha; a discrepância tem vestígios na possibilidade de **um mesmo domicílio acumular o recebimento de benefícios**, tornando superestimada, logo, a simples adição das parcelas relativas de cada um dos programas analisados; diversamente, a linha “Total” (tabela 6.1) revela a integralidade dos domicílios contemplados por **ao menos uma** das **políticas sociais** em questão, **computados uma única vez**, independentemente da superposição de benefícios recebidos.

³²⁵ A categoria “**genéricos**” corresponde a “outros programas sociais” (ver nota de rodapé 320).

³²⁶ O **BPC** veio substituir a **Renda Mensal Vitalícia (RMV)**, criada em 1974 (ver capítulo 5).

³²⁷ Lei 8.742/93.

³²⁸ Lei 10.741/03.

³²⁹ Pessoas acima de sessenta e cinco anos de idade (inclusive).

³³⁰ Desde que comprovem (**idosos e deficientes**) não possuir meios de “[...] prover à própria manutenção, ou de tê-la provida por sua família” — artigo 203, V, da Constituição Federal/88 (BRASIL, vários anos).

³³¹ Em setembro de 2006, ¼ (**um quarto**) de **salário-mínimo** representava **R\$87,50**.

³³² Ver capítulo 5.

³³³ Catalogadas, **para fins de concessão do PBF**, em setembro de 2006, como dotadas de renda domiciliar per capita inferior a **R\$120,00**, inclusive (SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA, 2009).

³³⁴ Portadoras de renda domiciliar per capita inferior a **R\$60,00**, inclusive, para ingresso no **PBF**, em setembro de 2006 (SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA, 2009).

vinculando o recebimento pecuniário ao atendimento de certas condicionalidades³³⁵. De gestão descentralizada — com participação da União, Estados e Municípios —, institui-se por intermédio da Lei 10.836/04, regulamentado pelo Decreto 5.209/04. Contando exclusivamente com receitas da União, mira aliviar **de imediato** a pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias; debelar a fome e asseverar a segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres; reforçar o acesso ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo ao rompimento do ciclo da pobreza entre gerações; conduzir à emancipação consistente das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza por meio da integração das ações sociais dos entes federativos; desenvolver as potencialidades das famílias, articulando-se a programas complementares de capacitação, fomento ao emprego e à renda, alfabetização, entre outros³³⁶. A execução e gestão do **Programa Bolsa Família** são feitas de forma descentralizada, com a participação da União, dos estados e dos municípios, cada um com suas responsabilidades e competências (SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DA CIDADANIA, 2009).

Divergindo dos programas que lhe antecederam, e acrescentando o número de possíveis beneficiários, o **PBF** também contemplava, em setembro de 2006, domicílios com renda domiciliar mensal per capita de até **R\$60,00, independentemente** da composição familiar, com o benefício chamado **básico** (tabela 6.2)³³⁷ — inovação deflagrada quando da unificação em torno do **PBF** em 2004³³⁸.

³³⁵ Enunciadas como de responsabilidade das famílias e do Poder Público (BRASIL/MDS, [2009b]), dividiam-se, em 2006, nas áreas de educação — frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis e quinze anos; saúde — acompanhamento do calendário de vacinas e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, pré-natal para gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de catorze a quarenta e quatro anos; assistência social — frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes de até quinze anos em risco ou retiradas do trabalho infantil. “O objetivo das condicionalidades” — diz o **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome** (MDS) — “não é punir as famílias, mas responsabilizar de forma conjunta os beneficiários e o poder público, que deve identificar os motivos do não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas públicas de acompanhamento para essas famílias” (BRASIL/MDS, [2009b]).

³³⁶ Detalhe em geral ignorado nas críticas dirigidas ao **Programa Bolsa Família**.

³³⁷ Ver nota de rodapé 302.

³³⁸ Mais recentemente, a MP 411/07, convertida posteriormente na Lei 11.692/08, estendeu a cobertura do **PBF** a unidades familiares (em situação de **pobreza** ou **extrema pobreza**) que contassem em sua composição com adolescentes entre dezesseis e dezessete anos de idade (o chamado “benefício variável vinculado ao adolescente”) (BRASIL/MDS, [2009b]).

Quando da realização da **PNAD/2006**, estipulavam-se os valores dos benefícios do **PBF** como a seguir³³⁹:

Tabela 6.2

Programa Bolsa Família: cálculo dos benefícios em setembro de 2006

Programas Bolsa Família		Cálculo dos benefícios em setembro de 2006				
		Renda domiciliar <i>per capita</i> de até 60 reais		Renda domiciliar <i>per capita</i> de até 120 reais		
	(a)	(b)	(c)	(a)	(b)	(c)
	0	básico	R\$ 50	0	-	-
	1	básico + 1 variável	R\$ 65	1	1 variável	R\$ 15
	2	básico + 2 variáveis	R\$ 80	2	2 variáveis	R\$ 30
	3	básico + 3 variáveis	R\$ 95	3	3 variáveis	R\$ 45

Obs.:

a) (a): número de crianças e adolescentes de até quinze anos de idade no domicílio;

b) (b): tipo do benefício;

c) (c): valor do benefício em reais correntes.

Fonte: BRASIL/ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME [2009b].

O **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** (PETI), participante do Sistema Único de Assistência Social, tem como um de seus vetores a transferência **direta** de renda com condicionalidades³⁴⁰, com financiamento pleno do **MDS**, a famílias de crianças e/ou adolescentes de até dezesseis anos de idade³⁴¹ envolvidos em situações quaisquer de trabalho; paralelamente, oferta atividades sócio-educativas e acompanhamento sócio-assistencial às famílias, em parceria com os municípios³⁴² (BRASIL/MDS, [2009c]). Consolidado com a portaria 2.917/00, destina-se prioritariamente às famílias com renda per capita de até ½ (**meio**) **salário-mínimo**, com valores mensais de **R\$25,00** por criança/adolescente para a zona rural e de **R\$40,00** por criança/adolescente para as áreas urbanas³⁴³; para as regiões rurais,

³³⁹ Como visto, em setembro de 2006, os pontos de corte eram de **R\$120,00** de renda domiciliar per capita (**pobreza**) e de **R\$60,00** de renda domiciliar per capita (**extrema pobreza**), demudados haviam sido em abril de 2006 (decreto 5.749/06); antes do reajuste, os valores eram de **R\$100,00** e de **R\$50,00**, nessa ordem (decreto 5.209/04) (BRASIL, vários anos).

³⁴⁰ Como para o ocorrido com o **Programa Bolsa Família**. Exigem-se, para o recebimento do benefício pecuniário do **PETI**: retirada das crianças/adolescentes de atividades laborais e de exploração; frequência mínima da criança/adolescente nas atividades de ensino regular e no serviço sócio-educativo, no turno complementar ao da escola, em percentual mínimo de 85% da carga horária mensal requerida; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos (BRASIL/MDS, [2009c]).

³⁴¹ A idade-fim do **PETI** se situava entre sete e catorze anos, para crianças inseridas em atividades penosas, perigosas, insalubres, degradantes; no entanto, sublinhando a tendência **universalizante**, a portaria MDS 385/05, ampliou a idade exigida, e generalizou as situações de trabalho suscetíveis da concessão do benefício (IPEA, 2007a).

³⁴² Apenas a atividade de **transferência direta de renda** será aqui analisada.

³⁴³ Para as áreas urbanas, efetivam-se as **transferências monetárias (bolsa mensal e Jornada Ampliada)** apenas em capitais, regiões metropolitanas, municípios a partir de duzentos e cinquenta mil habitantes e, excepcionalmente, em situações específicas; os demais, obedecem, quanto ao valor individual repassado, ao modelo das zonas rurais (IPEA, 2007a).

a soma mensal repassada à manutenção da **Jornada Ampliada**³⁴⁴ vai a **R\$20,00** por criança/adolescente; para as circunscrições urbanas, **R\$10,00** por criança/adolescente³⁴⁵. A portaria MDS 666/05 integra o **Programa De Erradicação Do Trabalho Infantil** ao **PBF**, com o propósito de racionalizar e aprimorar os processos de gestão de ambos; na prática, a partir do ano de 2006, o **Programa Bolsa Família** responsabilizou-se pela entrega de quase 80% dos benefícios monetários mensais³⁴⁶, canalizando a maior parte dos recursos do **PETI** às ações complementares sócio-educativas e à **Jornada Ampliada** (IPEA, 2007a)³⁴⁷.

³⁴⁴ Intencionado aumentar o tempo de permanência da criança e do adolescente na escola, o **PETI** encoraja um turno ulterior de atividades cognominado **Jornada Ampliada**, nas unidades escolares ou de apoio; compele-se, de tal modo, o desenvolvimento de potencialidades das crianças e adolescentes em prol da melhoria de seus desempenhos escolares e da inserção no circuito de bens, serviços e riquezas sociais.

³⁴⁵ Nos casos de adolescentes de quinze anos de idade, vítimas de exploração de mão-de-obra, em situação de extremo risco, o valor mensal do benefício monetário é de **R\$65,00**, sendo o valor da **Jornada Ampliada** de **R\$220,00** por ano, por adolescente (IPEA, 2007a).

³⁴⁶ Não é outra a causa, na tabela **6.1**, dos baixos índices de domicílios cobertos pelo **PETI** quanto a uma de suas diretrizes, o **repasso direto de renda**.

³⁴⁷ Com a integração, reúnem-se ao **PBF** famílias em situação de trabalho infantil com renda per capita mensal superior a **R\$120,00**; por decorrência, e recorrendo ao acréscimo na cobertura efetiva das **políticas assistenciais**, atinge-se contingente diverso do inicialmente alcançado pelo **Programa Bolsa Família** — destinado (em 2006) a populações com renda per capita mensal inferior a **R\$120,00**.

A publicação do suplemento “**Acesso a Transferências de Renda de Programas Sociais**” — relativo à **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** para o ano de 2006 (PNAD/2006) — perfila o acesso da população aos **programas assistenciais de garantia de renda**³⁴⁹, captando-lhes o recebimento por algum morador do domicílio pesquisado. A despeito de exitosa a tarefa, o desenho da sondagem cria dificuldades ao exato dimensionamento das respectivas somas repassadas aos beneficiários, ao lançar esses valores em categoria abrangente e heterogênea de rendimentos³⁵⁰ (doravante nomeada **outros rendimentos**, por simplificação), em vez de especificá-los. Para as metas aqui concebidas, fizeram-se admitir **os cenários conservador (01) e moderado (02)**³⁵¹; quis-se, destarte, em cada unidade domiciliar contemplada, fixar um teto para extrair — a partir do agregado declarado em “**outros rendimentos**” — a renda pertinente aos **benefícios monetários não-contributivos**³⁵².

As tabelas **6.3/6.4** propalam as freqüências dos assistidos por **transferências monetárias assistenciais**, acorde a **PNAD/2006**, nos cenários **01 e 02**; ao que se vê, não há desavenças de realce entre ambas as conjunturas. O percentual de beneficiários para o Brasil aproxima-se a 24%; o Nordeste é a região com maior quantitativo de contemplados, com substanciais 43%, enquanto as regiões Sul e Sudeste contam com altos índices de não-contemplação, em torno de 86%³⁵³.

³⁴⁸ Sobre os **procedimentos metodológicos**, ver anexo C.

³⁴⁹ Ver nota de rodapé 320.

³⁵⁰ Atinente à variável **V1273** do questionário **PNAD/2006**, composta por juros de caderneta de poupança e de outras aplicações, divididos e outros rendimentos; nestes últimos, inserem-se as rendas dos **programas sociais** em análise (IBGE, 2008). A despeito disso, adotaremos a denominação simplificada **outros rendimentos** para designar **quaisquer rendas citadas na variável V1273** (ver anexo metodológico C).

³⁵¹ Ver anexo metodológico C.

³⁵² Em atenção à baixa magnitude dos valores transferidos pelas iniciativas de **garantia de renda** em tela, os cenários **01 (conservador)** e **02 (moderado)** supõem em $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário-mínimo** e **1 (um)** **salário-mínimo**, nessa ordem, as zonas de corte para a apuração dos montantes dos **programas assistenciais** (à exceção do **BPC**), em cada domicílio por eles declaradamente assistido. Qualquer que fosse o cenário (**moderado** ou **conservador**), atribuiu-se como renda do **BPC** (recebido ou não em conjunto com os demais **benefícios não-contributivos**) a parcela equivalente a **1 (um)** **salário-mínimo** (ou **múltiplos** dele, acaso houvesse na unidade domiciliar mais de um indivíduo contemplado), que é o valor estipulado constitucionalmente para o benefício (ver anexo metodológico C).

³⁵³ Devido a certas tipicidades das técnicas de amostragem da **PNAD** (amostra nucleada e projeção de população independente), Soares et al. (2006) invocam a má aproximação oferecida pela sondagem quanto à mensuração de grandezas **extensivas** (absolutas, adicionáveis); ao revés, exaltam o dimensionamento satisfatório de variáveis **intensivas** (relativas, percentuais, não-adicionáveis). Em assim sendo, para esta compilação, tomar-se-ão como base os registros administrativos dos órgãos gestores dos **programas sociais de garantia de renda** no levantamento do número **absoluto (não-percentual)** de benefícios e/ou beneficiários (como já se fizera, neste e no capítulo 5).

Tabelas 6.3/6.4³⁵⁴Programas assistenciais: frequência de beneficiários no Brasil e Grandes Regiões, em 2006³⁵⁵

Brasil e Regiões	Programas assistenciais: frequências de beneficiários					
	Cenário 01					
	Não-beneficiários		Beneficiários		Total	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Brasil	138.933.909	76,56	42.526.302	23,44	181.460.211	100,00
Norte	10.469.784	71,58	4.156.708	28,42	14.626.492	100,00
Nordeste	29.591.290	57,47	21.898.369	42,53	51.489.659	100,00
Sudeste	65.200.362	86,33	10.326.669	13,67	75.527.031	100,00
Sul	23.174.335	86,81	3.522.062	13,19	26.696.397	100,00
Centro-Oeste	10.498.138	80,01	2.622.494	19,99	13.120.632	100,00

Brasil e Regiões	Programas assistenciais: frequências de beneficiários					
	Cenário 02					
	Não-beneficiários		Beneficiários		Total	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Brasil	138.773.261	76,48	42.686.950	23,52	181.460.211	100,00
Norte	10.462.251	71,53	4.164.241	28,47	14.626.492	100,00
Nordeste	29.542.846	57,38	21.946.813	42,62	51.489.659	100,00
Sudeste	65.142.612	86,25	10.384.419	13,75	75.527.031	100,00
Sul	23.153.599	86,73	3.542.798	13,27	26.696.397	100,00
Centro-Oeste	10.471.953	79,81	2.648.679	20,19	13.120.632	100,00

Fonte: IBGE (2008).

Deseja-se, inicialmente, averiguar **como recaem sobre a população-alvo o primeiro** (incidência) **e o último** (concentração³⁵⁶) **centavos dos benefícios** mencionados. A **incidência** informará sobre o percentual da renda das **transferências assistenciais** apropriado por determinado contingente populacional — este, ordenado pela renda domiciliar per capita na **ausência** dos programas sociais (conjuntura **pré-concessão**); a **concentração** servirá, entre outros fins, a indicar a proporção de **pobres e indigentes**³⁵⁷ em uma população classificada pela renda domiciliar per capita na **presença** dos benefícios (contexto **pós-concessão**), aqui-escendo, de tal modo, ombrear os índices de **pobreza e indigência**³⁵⁸ nas cenas **anterior e posterior** aos repasses monetários. A análise abrangerá o **Brasil** e as **cinco grandes regiões geopolíticas**.

³⁵⁴ A partir daqui, neste capítulo 6, todos os gráficos e tabelas são de elaboração do autor, com a orientação do estatístico **Jhonatan Ferreira**, do **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**.

³⁵⁵ Salvo menção em contrário, todos os dados concernentes à **PNAD/2006** datam ao mês de **setembro** daquele ano.

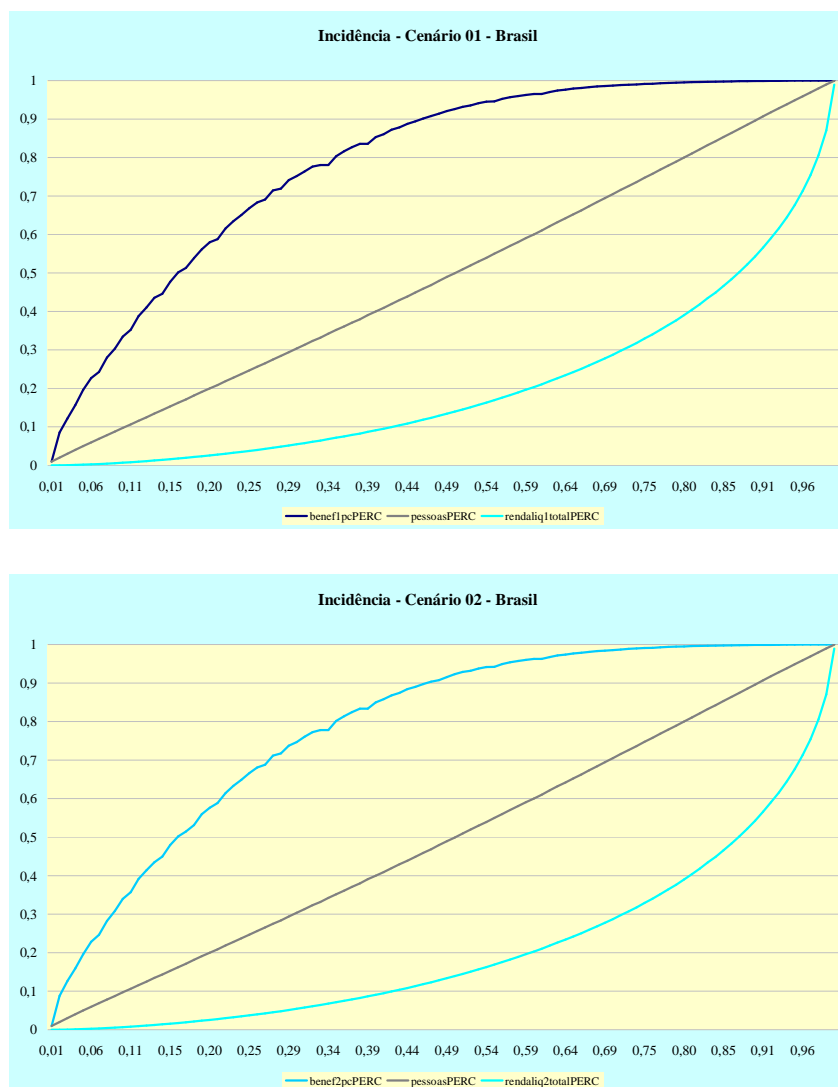
³⁵⁶ Em verdade, as duas abordagens têm por base construções semelhantes, diferindo apenas quanto à renda sob a qual se ordena a população, como se verá; sem embargo, por escopos práticos, em vez de chamar a ambas **concentração** (termo pródigo na literatura), manteremos diferenciados os títulos como **incidência** e **concentração**.

³⁵⁷ Ou de quaisquer outros grupos específicos de população; cuidará esta investigação, contudo, de **pobres e indigentes**, sobretudo.

³⁵⁸ **Pobres**, reavive-se, são os indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a 1/2 (**meio**) **salário-mínimo**, exclusive; **indigentes**, com renda inferior a 1/4 (**um quarto**) de **salário-mínimo**, exclusive.

BRASIL

Em termos **nacionais**, desenhar-se-iam as curvas de **incidência** como abaixo, para os cenários **conservador (01)** e **moderado (02)**:

**Gráficos 6.1/6.2**

Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Brasil

Fonte: IBGE (2008).

No eixo das ordenadas (eixo **y**), as curvas de **incidência**³⁵⁹ representam frações acumuladas³⁶⁰ da **renda** domiciliar per capita total das **transferências monetárias assistenciais**³⁶¹ (na parte superior de cada gráfico, em tons de azul escuro) e os percentuais acumulados da **renda** domiciliar per capita **líquida total**³⁶² (parte inferior das figuras 6.1 e 6.2, em azul claro); no eixo das abscissas (eixo **x**), projetam-se proporções acumuladas da **população**, graduada em **ordem crescente** da renda domiciliar per capita³⁶³ **líquida média total** — ou seja, excluídas as rendas dos **programas governamentais**³⁶⁴. A reta **bissetriz** (em cinza escuro) identifica a **linha de perfeita igualdade**, concepção idealizada de uma distribuição de renda³⁶⁵ perfeitamente igualitária³⁶⁶ —entenda-se, uma curva em que todos os pontos são tais que cada ordenada (**y**) iguala a respectiva abscissa (**x**), ou, dito de outro modo, constituída por pontos com proporções iguais de renda e população, mutuamente, qualquer que seja a fração colhida da renda e/ou população. Por decurso, graficamente, o matiz da igualdade das distribuições representadas dependerá de quão próximas estejam da **reta de perfeita igualdade**; pontos acima e/ou à esquerda da **bissetriz** contribuem à igualdade, relativamente aos pontos situados abaixo e/ou à direita.

Conclui-se, das figuras 6.1/6.2, sobre a alta **progressividade** das curvas dos **repasse dos programas sociais** (parte **superior** de ambos os gráficos), por apresentarem inclinações maiores nos **primeiros centésimos** da população marcada no eixo **x** — registre-se, entre os **segmentos mais pobres**³⁶⁷. Em contraste, descobre-se a **regressividade** da **renda líquida total** (esboçada **abaixo** da **linha de perfeita igualdade** em 6.1 e 6.2), com aclives maiores nos **últimos centésimos** — as frações **mais abastadas** do contingente populacional³⁶⁸.

³⁵⁹ Como se depreende, todo o raciocínio a seguir desenvolvido é igualmente válido para as curvas de **concentração** (ver nota de rodapé 356).

³⁶⁰ Curvas de **incidência** e de **concentração** são expressas em **grandezas percentuais acumuladas**, em ambos os eixos (**x** e **y**), medindo, logo, desigualdades relativas (MEDEIROS, 2006).

³⁶¹ Apontadas, nos cenários 01 e 02, em consonância às regras inventariadas no anexo metodológico C.

³⁶² Chega-se à renda domiciliar **líquida deduzindo** da **renda total** de cada domicílio a **parcela referente aos programas assistenciais**: no cenário 01, exclui-se ½ (**meio**) **salário-mínimo**; no cenário 02, retira-se 1 (**um**) **salário-mínimo**. Todas as outras rendas auferidas pela unidade domiciliar são computadas.

³⁶³ À parte notas explícitas, **todas as rendas** serão dadas em termos **domiciliares per capita**.

³⁶⁴ À semelhança da nota de rodapé 362.

³⁶⁵ Qualquer que seja o tipo de renda plotado no eixo **y**.

³⁶⁶ A pertinência de tal idealização depende, naturalmente, da renda representada no eixo **y**; acaso seja a **renda nacional**, é desejável a aproximação com a reta de perfeita igualdade; se de **benefícios assistenciais em dinheiro** se tratar — em tese, prioritariamente distribuídos entre a base da pirâmide sócio-econômica —, consente-se (e persegue-se) uma maior distância (acima e à esquerda) da **bissetriz** mencionada.

³⁶⁷ Afinal, em consonância ao exposto, dispõe-se a população pela renda **crescente**.

³⁶⁸ O tema será instruído posteriormente (ver tabela 6.12).

Examinem-se as tabelas **6.5/6.6**³⁶⁹:

Tabelas 6.5/6.6

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Brasil

Cenário 01 - Brasil (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
3	17,36	12,11
6	41,31	22,76
9	59,14	31,47
13	79,13	42,50
14	84,92	44,58
17	97,08	51,29
22	117,00	61,91
27	140,45	70,49
33	172,97	78,02
35	175,99	80,33

Cenário 02 - Brasil (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
3	16,70	12,59
6	40,65	22,94
9	58,67	31,46
13	78,38	42,64
14	84,27	44,94
17	96,36	51,44
22	116,81	61,68
27	140,21	70,10
33	172,63	77,78
35	175,66	80,05

Fonte: IBGE (2008).

Nos dois cenários (que pouco diferem entre si), cerca de metade dos benefícios seguem para os 17% mais pobres no contexto **pré-concessão**; explicando melhor: **inicialmente** ordenada a população pela renda **líquida** média total (portanto, **ausentes** os benefícios³⁷⁰), 51,29% (cenário **01**) e 51,44% (cenário **02**) das **transferências** (após instituídas, por óbvio) têm como destino os setores da população situados abaixo do 17º centésimo. As linhas de **indigência** — renda inferior a ¼ (**um quarto**) de **salário-mínimo**³⁷¹ — e de **pobreza** — renda inferior a ½ (**meio**) **salário-mínimo** — indicam que 45% e 78% do **primeiro centavo** das transferências assistenciais se direcionam, nessa ordem, aos **indigentes** (14º centésimo) e aos **pobres** (33º centésimo) — assim classificados, enfatize-se, **antes** de concedidos os benefícios —, evocando o elevado grau de **focalização** de tais **programas não-contributivos**.

³⁶⁹ Como é de se supor, as tabelas **6.5/6.6** suprem **parte** dos dados necessários à elaboração dos gráficos **6.1/6.2** (e, por óbvio, todas as representações feitas ao longo desta seção guardam tal associação); em verdade, neste estudo, geram-se as curvas de **incidência** e de **concentração** a partir de **cem pontos**, representando os **centésimos** de distribuição populacional, ordenada pela renda (**líquida ou não**, a depender do caso) domiciliar per capita média.

³⁷⁰ Ver nota de rodapé **362**.

³⁷¹ Recorde-se de que o salário-mínimo valia **R\$350,00** em setembro de 2006.

Quanto à interpretação sobre o **último centavo**, imperativo é o olhar sobre as **curvas de concentração** (cenários **01** e **02**):

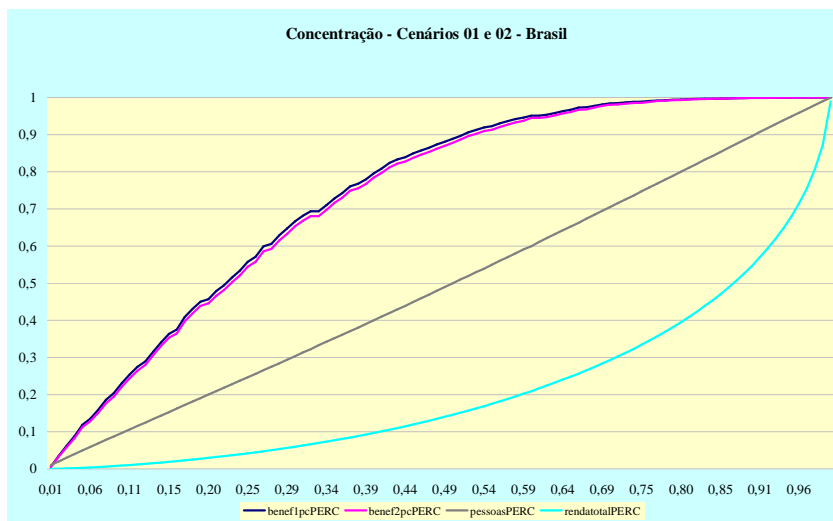


Gráfico 6.3

Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Brasil

Fonte: IBGE (2008).

No que concerne à elaboração, o desenho acima dissente dos gráficos **6.1** e **6.2** quanto à **renda** média utilizada como critério ao escalonamento da **população** no eixo **x**: de **líquida**, passa a **total**, vale dizer, **incluídas** as parcelas alusivas aos **benefícios monetários**. No que respeita às grandezas marcadas no eixo **y**, a linha **abaixo** da **bissetriz** agora representa as frações acumuladas da **renda** domiciliar per capita **total (não-líquida)**³⁷², embora os **benefícios sociais** (acima da **bissetriz**) se façam contornar a partir dos mesmos valores usados nos gráficos **6.1/6.2**.

³⁷² Diga-se, incluídos os valores das **transferências monetárias assistenciais** (ver tabela **6.12** para a alocação da **renda** domiciliar per capita total).

Tabelas 6.7/6.8

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Brasil

Brasil (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 01)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 01)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 01)
1	2,99	0,55	68,37	2,05
2	19,04	3,46	57,07	10,86
3	29,66	6,20	34,43	10,21
5	46,50	11,92	25,42	11,82
9	69,56	21,10	12,67	8,82
12	84,36	28,85	12,47	10,52
13	87,89	30,57	7,29	6,41
18	109,25	42,82	9,67	10,57
23	129,64	52,29	7,04	9,13
28	151,18	61,90	3,24	4,89
32	172,55	69,38	3,54	6,11
35	182,33	72,44	3,01	5,50
42	220,30	82,56	2,85	6,28

Brasil (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 02)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 02)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 02)
1	2,99	0,51	68,37	2,05
2	19,04	3,26	57,56	10,96
3	29,66	5,82	34,50	10,23
5	46,50	11,32	26,52	12,33
9	69,56	20,19	13,35	9,29
12	84,36	27,92	13,62	11,49
13	87,89	29,62	7,72	6,79
18	109,25	41,63	10,05	10,98
23	129,64	50,99	7,45	9,66
28	151,18	60,53	3,37	5,10
32	172,55	68,05	3,77	6,51
35	182,33	71,17	3,25	5,93
42	220,30	81,34	2,93	6,45

Fonte: IBGE (2008).

Feitas as transferências (tabelas 6.7/6.8), ao redor de 80% dos benefícios contemplam os 42% mais pobres — caracterizados como tal na conjuntura **pós-concessão**, obedecida a descrição que sucede o gráfico 6.3. Percebe-se a grande variação da participação da renda dos **programas sociais** na renda total das populações, em cada centésimo exibido: quase 70% da renda dos mais pobres entre os menos aquinhoados (1º centésimo) brota dos **repasses governamentais** — ainda que em valores médios baixíssimos (R\$2,05) —, enquanto representam pouco mais de 3% para os localizados no 28º centésimo³⁷³. Há de se notar os deslocamentos das linhas de **indigência** e de **pobreza** em atenção ao ocorrido no panorama **pré-concessão** (tabelas 6.5/6.6); do 14º e 33º centésimos, para o 12º e 32º centésimos, nessa sequência, revelando **a diminuição do número de indigentes entre 13% e 14%, e de pobres em quase 3%**:

³⁷³ Estes, com renda média de R\$151,18, menor que ½ (**meio**) **salário-mínimo**; por conseguinte, pelos critérios que se ora encampam, ainda denotados como **pobres** (ver nota de rodapé 358).

Tabela 6.9

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Brasil

Brasil					
Indigentes (%)			Pobres (%)		
Pós-concessão		Pré-concessão	Pós-concessão		Pré-concessão
		Cenário 01	Cenário 02		
11,99		13,80	13,91	31,77	
				32,62	
				32,69	

Fonte: IBGE (2008).

Calculam-se os nominados **coeficientes de incidência** (e de **concentração**)³⁷⁴ a partir da área entre a curva (de **incidência** ou de **concentração**) e a **bissetriz** associada (**reta de perfeita igualdade**).

Tabela 6.10Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Brasil³⁷⁵

Brasil - Benefícios monetários assistenciais			
Pós-concessão		Pré-concessão	
Coef. concentração		Coef. Incidência	
Cenário 01	Cenário 02	Cenário 01	Cenário 02
-0,4940	-0,4797	-0,5874	-0,5851

Fonte: IBGE (2008).

Os valores negativos indicam curvas com concavidade **para baixo**, compreenda-se, mais inclinadas nos **primeiros centésimos** de renda — como esboçado nos gráficos **6.1/6.2/6.3**, para as representações **acima** da **bissetriz**³⁷⁶ —, sugerindo (a exemplo do que o fazem as magnitudes dos **coeficientes** em tela) a alta proporção em que recaem as **transferências não-contributivas** sobre a população carente; mas, considerando o elevado valor (em módulo) dos índices de **concentração** (próximos a 0,5 no panorama **pós-concessão**), atesta-se a ainda grande fração de necessitados — relativamente³⁷⁷ à situação **pré-concessão** —,

³⁷⁴ Nas palavras de Barros, Carvalho e Franco (2007, p. 59-60), “[...] medida de [...] focalização [...] [o] coeficiente de concentração [e de incidência] [...] pode [m] variar de 1 a -1. Quando igual[is] a zero, indica[m] que, em média, os mais pobres, em termos de renda global, apropriam-se da renda analisada de forma proporcional à sua participação na população (por exemplo, os 10% mais pobres apropriam-se de 10% da renda de uma determinada fonte) [por decorrência, corresponde à situação da **linha de perfeita igualdade**]. Valores positivos indicam que os mais pobres apropriam-se de uma parcela da renda investigada inferior à sua participação na população, ao passo que valores negativos indicam o inverso. Assim, quanto mais próximo[s] a -1 estiver[em] o[s] coeficiente[s] de concentração [e de incidência] maior deverá ser o grau de focalização da fonte de renda estudada.”

³⁷⁵ Dada a excelente **focalização** dos **programas de garantia de renda** (tabelas **6.5/6.6**), é sensato esperar que valores menores (cenário **01**) **incidam** (e se **concentrem**) em proporção maior à observada para valores maiores (mesmo que similarmente pequenos) em relação àqueles (cenário **02**) — em concordância à tabela **6.10**.

³⁷⁶ Em oposição, nos gráficos **6.1/6.2/6.3**, atente-se para as curvas concernentes às **rendas totais** (plotadas **abaixo** da **bissetriz**).

³⁷⁷ E, no caso brasileiro, igualmente em termos **absolutos** (tabela **6.9**).

mesmo após transferido o **último centavo** dos **programas sociais**. É lícito creditar semelhante fato aos baixos valores dos **benefícios monetários assistenciais**³⁷⁸, insuficientes, por certo, a instigar um agudo decaimento no número (sobretudo) de **pobres**³⁷⁹ — de fato, quanto a estes, a queda não ultrapassara os **3%**³⁸⁰ (tabela 6.9).

Tabela 6.11

Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Brasil

Brasil		
Coeficientes de Gini		
Pós-concessão	Pré-concessão	
Geral	Cenário 01	Cenário 02
0,5605	0,5690	0,5695

Fonte: IBGE (2008).

O coeficiente de **Gini** mede o grau de **desigualdade na distribuição de** (todos os) **rendimentos** em uma economia; varia de **0 (zero)**, igualdade perfeita, a **1 (um)**, em que a integralidade da renda pertence a um único indivíduo³⁸¹. Consoante a **PNAD/2006** (tabela 6.11), os **repasses em dinheiro das políticas assistenciais** reduziram em 1,49% e 1,59% o índice em questão³⁸², em cada cenário; malgrado importante, insuficiente: por inspeção da tabela 6.11 (e a seguir, da tabela 6.12), a sociedade brasileira por certo se divulga ainda desigual.

³⁷⁸ Ver a parte inicial deste capítulo 6.

³⁷⁹ O termo **pobre** aqui tem a conotação já pormenorizada — detentores de renda inferior (per capita) inferior a $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário-mínimo**.

³⁸⁰ Barros, Carvalho e Franco (2007) chamam atenção para outro fator potencialmente responsável: a excessiva concentração no contexto **pré-concessão**; com efeito, para valores avizinhados a -1 (menos um) — em caso extremo —, distribuir-se-iam os benefícios para poucos centésimos da população, ensejando a “poucos indivíduos [melhorarem] tanto a ponto de ultrapassarem aqueles não contemplados pelo programa. Quando isso ocorre, o mais adequado seria compartilhar as transferências com aqueles que estariam, caso contrário, sendo ultrapassados por seus beneficiários. Reduz-se o valor do benefício de forma a expandir o grau de cobertura” (BARROS; CARVALHO; FRANCO, op. cit., p. 61). Não obstante, em atenção às dimensões relacionadas na tabela 6.10 — substanciais, mas não-exageradas —, pode-se minimizar essa possibilidade.

³⁸¹ Calcula-se o coeficiente de **Gini** por intermédio da soma dos **coeficientes de concentração** de todos os componentes da renda, ponderados pela participação média de cada componente na renda total (SOARES ET AL., 2006).

³⁸² Enaltecendo um fenômeno geral de declínio “sistemático e acentuado” do grau de **desigualdade de renda** no Brasil, desde o ano de 2001 (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007, p. 41).

Tabela 6.12

Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Brasil

Brasil: todas as rendas		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Renda percentual total acumulada por centésimo
1	2,99	0,01
2	19,04	0,05
3	29,66	0,11
5	46,50	0,28
9	69,56	0,78
12	84,36	1,27
13	87,89	1,45
18	109,25	2,48
23	129,64	3,72
28	151,18	5,19
32	172,55	6,54
35	182,33	7,64
42	220,30	10,56
50	266,21	14,59
60	347,90	20,91
70	433,84	28,83
80	604,60	39,48
90	985,39	55,47
93	1.226,69	62,43
97	1.993,05	75,92
99	3.151,53	87,33
100	6.180,49	100,00

Fonte: IBGE (2008).

Já se delineara o perfil fortemente **regressivo** da distribuição da **renda total**³⁸³, quando da apreciação dos gráficos **6.1/6.2/6.3**³⁸⁴ (em tons de azul claro, parte **inferior** às **bissetrizes** ali esboçadas). Atente-se — em patente oposição ao relato para as curvas de **incidência** e de **concentração** das **transferências monetárias sociais** —, para a concavidade das curvas de **incidência** e de **concentração** da **renda total**, agora voltadas **para cima** — inclinação maior nos **últimos centésimos**, a sinalizar, por decurso, a pungente **concentração da renda** nos setores **mais ricos** da população; como se deduz, 70% da população detém tão-somente 29% da renda total, enquanto o último percentil (entre o 99º e o 100º), isolado, abraça quase 13%; a renda inicia a crescer aceleradamente nos degraus finais da distribuição: até o 50º, subira 14,59 pontos percentuais; em iníquo contraste, acrescera-se em 16 pontos percentuais entre 80º e o 90º centésimos.

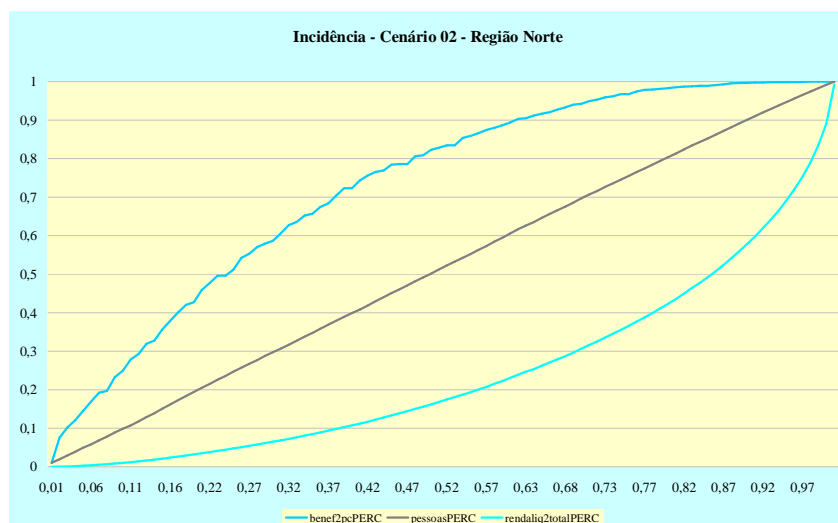
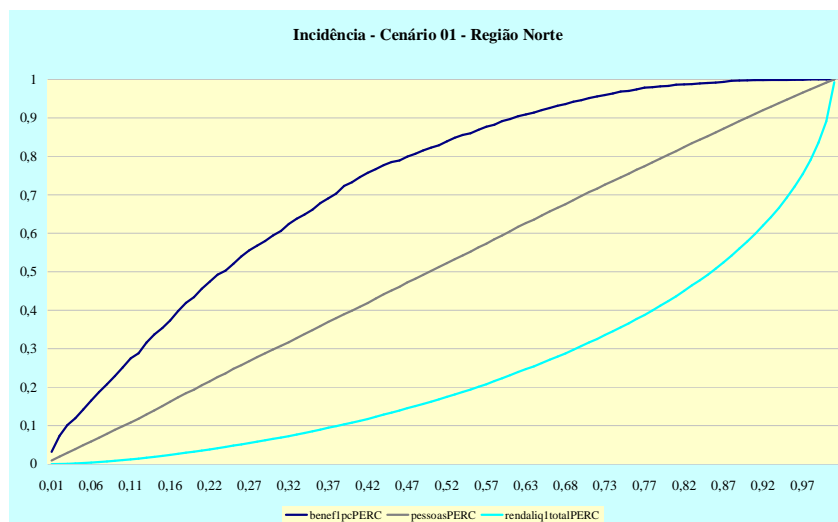
Principia-se, por ora, estudo análogo ao até aqui realizado, em se reportando às cinco **grandes regiões** brasileiras.

³⁸³ Ou seja, computadas **todas** as rendas consultadas pela **PNAD/2006**.

³⁸⁴ Os dados da tabela **6.12**, formulados no contexto **pós-concessão**, cingem-se especificamente ao gráfico **6.3**.

REGIÃO NORTE

As curvas de **incidência** assim se assomariam:

**Gráficos 6.4/6.5**

Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Norte

Fonte: IBGE (2008).

A aparência geral remete aos gráficos **6.1/6.2**: curvas referentes aos **benefícios não-contributivos** arqueadas **para baixo**, fazendo-os recair prioritariamente sobre as frações de **menor poder aquisitivo** da população. Todavia, em confronto ao anotado

para a conjuntura **brasileira**, o desenho para a **Região Norte** espraia-se mais rapidamente na direção crescente dos centésimos:

Tabelas 6.13/6.14

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Norte

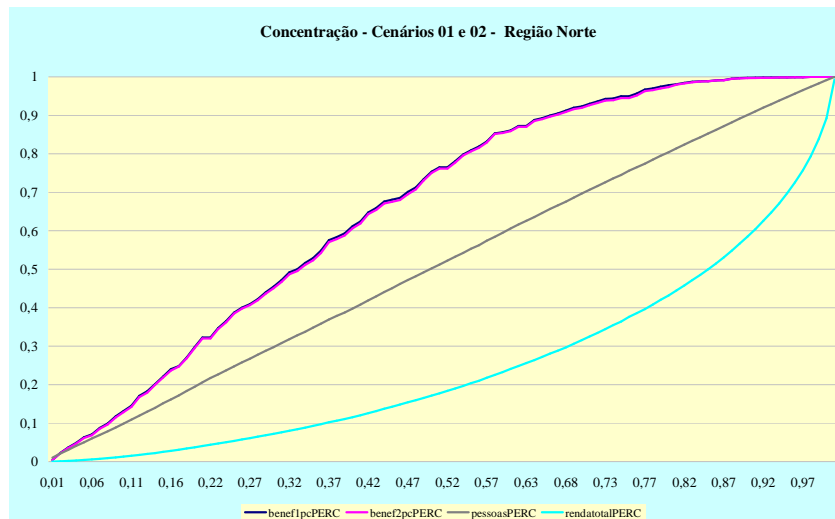
Cenário 01 - Região Norte (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
3	21,56	9,77
6	41,02	16,76
9	52,53	23,01
13	67,92	31,41
17	78,97	38,49
19	86,01	42,19
22	92,68	48,32
27	109,33	55,95
33	125,54	64,02
35	133,25	66,46
46	173,99	78,64
85	490,55	98,97

Cenário 02 - Região Norte (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
3	21,11	10,31
6	40,54	17,19
9	51,99	23,51
13	67,58	31,92
17	78,74	38,86
19	85,74	42,73
22	92,29	48,74
27	108,98	56,25
33	125,32	64,32
35	133,08	66,61
46	173,89	78,58
85	490,55	98,93

Fonte: IBGE (2008).

Acena-se ao 3º centésimo o acúmulo de 10% dos repasses assistenciais, contra 12% em termos nacionais (tabelas 6.5/6.6); a linha de **indigência** cobre os 19% mais pobres; a de **pobreza**, os 46%; para o **Brasil**, ao contrário, situam-se no 14º e 33º percentis, nessa sequência (tabelas 6.5/6.6) — ressalte-se, índices da conjuntura **pré-concessão**. Logo, por discordarem as rendas domiciliares per capita médias (**R\$325,57** para a **Região Norte**, **R\$487,76** para o país)³⁸⁵ e, em adição, por destinados os **benefícios sociais** às populações mais necessitadas, é previsível o comportamento percebido para a **Região Norte**, qual seja, o **alongamento** do alcance das **transferências monetárias**, projetando um sombra maior sobre a (igualmente mais extensa) população carente. A despeito disso, dá-se por alta a **focalização**, com mais de 65% dos repasses vislumbrando os 35 primeiros centésimos populacionais.

³⁸⁵ Ver tabela 6.21.

**Gráfico 6.6**

Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Norte

Fonte: IBGE (2008).

Tabelas 6.15/6.16

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Norte

Região Norte (pós-concessão)					
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 01)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 01)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 01)	
1	3,31	0,43	61,09	2,02	
2	20,35	2,22	41,46	8,44	
3	30,83	3,48	19,21	5,92	
5	45,11	6,24	15,17	6,84	
9	63,27	12,09	13,45	8,51	
12	72,79	17,13	15,89	11,56	
16	85,11	23,79	9,29	7,91	
23	104,13	34,95	10,63	11,07	
28	118,12	42,71	7,05	8,33	
33	133,74	50,35	3,20	4,27	
40	156,78	61,76	6,09	9,54	
45	174,77	68,07	2,00	3,49	
55	212,21	80,46	2,06	4,36	

Região Norte (pós-concessão)					
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 02)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 02)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 02)	
1	3,31	0,41	61,09	2,02	
2	20,35	2,15	41,46	8,44	
3	30,83	3,37	19,21	5,92	
5	45,11	6,06	15,53	7,01	
9	63,27	11,78	13,45	8,51	
12	72,79	16,80	16,32	11,88	
16	85,11	23,46	9,29	7,91	
23	104,13	34,69	11,01	11,46	
28	118,12	42,40	7,05	8,33	
33	133,74	49,88	3,58	4,79	
40	156,78	61,23	6,09	9,54	
45	174,77	67,52	2,00	3,49	
55	212,21	80,17	2,06	4,36	

Fonte: IBGE (2008).

O contexto **pós-concessão** fornece o gráfico **6.6** e as tabelas **6.15/6.16**. Note-se o crescimento mais suave ao compará-los com o encenado no gráfico **6.3**: ao incluir a parcela das **transferências sociais** na renda da população ordenada no eixo **y**, 61% dos benefícios localizar-se-ão no 40º centésimo (ao contrário do 28º, ocorrido para o **Brasil**, tabelas **6.7/6.8**), sublinhando o raciocínio preliminar (quando da apresentação dos gráficos **6.4/6.5** e das tabelas **6.13/6.14**); o mesmo argumento também ajudar a deslindar a tendência ao maior peso dos repasses (em comparação aos índices **nacionais**) à medida que avança o contingente populacional — aos 3% alusivos ao 28º centésimo (**Brasil**, tabelas **6.7/6.8**), opõem-se os 7% para a **Região Norte**³⁸⁶. Assinalam-se quedas na **indigência** e **pobreza** (tabela **6.17**) em proporções afins às do caso brasileiro (tabela **6.9**), **14%** e **3%**, nessa ordem:

Tabela 6.17

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Norte

Região Norte					
Indigentes (%)			Pobres (%)		
Pós-concessão	Pré-concessão		Pós-concessão	Pré-concessão	
	Cenário 01	Cenário 02		Cenário 01	Cenário 02
16,05	18,65	18,72	44,20	45,41	45,44

Fonte: IBGE (2008).

³⁸⁶ Ocorre o inverso para os quatro primeiros centis da distribuição: o peso dos valores dos benefícios assistenciais é maior para o contexto **nacional**, quando ladeado ao panorama **local**, devido às maiores rendas per capita da **Região Norte** dentro daquele espectro populacional.

Reincidentemente, como aventado pelos gráficos **6.4/6.5/6.6**, os **coeficientes de incidência** e de **concentração** (tabela **6.18**) se mostram negativos e, em respaldo às reflexões feitas, em magnitudes (em módulo) sensivelmente menores às da tabela **6.10 (Brasil)**, malgrado o bom enfoque nos segmentos mais necessitados. Esboça-se, pela projeção mais acentuada das **transferências** sobre a população — em acordo aos comentários feitos —, um declínio das **desigualdades** superior ao observado para o **Brasil**: 2,45% (em relação ao cenário **01**) e 2,53% (cenário **02**) — tabela **6.19** —, contra 1,49% e 1,59%, respeitada a seqüência (tabela **6.11**).

Tabela 6.18

Coefficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Norte

Região Norte - Benefícios monetários assistenciais			
Pós-concessão		Pré-concessão	
Coef. concentração		Coef. Incidência	
Cenário 01	Cenário 02	Cenário 01	Cenário 02
-0,3029	-0,2971	-0,4414	-0,4433

Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.19

Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Norte

Região Norte Coefficientes de Gini		
Pós-concessão	Pré-concessão	
Geral	Cenário 01	Cenário 02
0,5212	0,5343	0,5347

Fonte: IBGE (2008).

Referenda-se, ao se examinar os gráficos **6.4/6.5/6.6**, a também injusta alocação da **renda total (líquida ou não)** na **Região Norte**, embora com ímpeto menor ao da **totalidade do território** (tabela **6.12**). O contorno da figura **6.6 (abaixo da bissetriz)** e a tabela **6.20** — servindo de subsídio à construção de tal curva³⁸⁷ — difunde que 60% da **renda total** no panorama **pós-concessão** seguem para os 24% mais ricos (em oposição aos 21%, para o Brasil, tabela **6.12**). Acumula-se 12% da renda até o 40º centésimo da distribuição, próximo ao percentual apropriado (11%) ao se deslocar entre o 70º e o 80º percentis.

³⁸⁷ Relembrando, desenham-se todas as curvas aqui demonstradas a partir de **cem pontos**.

Tabela 6.20

Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Norte

Região Norte: todas as rendas		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Renda percentual total acumulada por centésimo
1	3,31	0,01
2	20,35	0,07
3	30,83	0,17
5	45,11	0,42
9	63,27	1,12
12	72,79	1,76
16	85,11	2,75
23	104,13	4,81
28	118,12	6,55
33	133,74	8,50
40	156,78	11,65
45	174,77	14,22
55	212,21	20,16
60	235,04	23,64
70	300,00	31,90
80	399,23	42,68
90	631,32	58,28
93	777,00	64,96
97	1.229,10	77,55
99	1.925,39	88,09
100	3.872,88	100,00

Fonte: IBGE (2008).

REGIÃO NORDESTE

Para a mais pobre dentre as regiões brasileiras (tabela **6.21**), com renda média de **R\$289,55**, acentuam-se as tendências percebidas para a **Região Norte**, potencializando a cobertura das **transferências de marca social**.

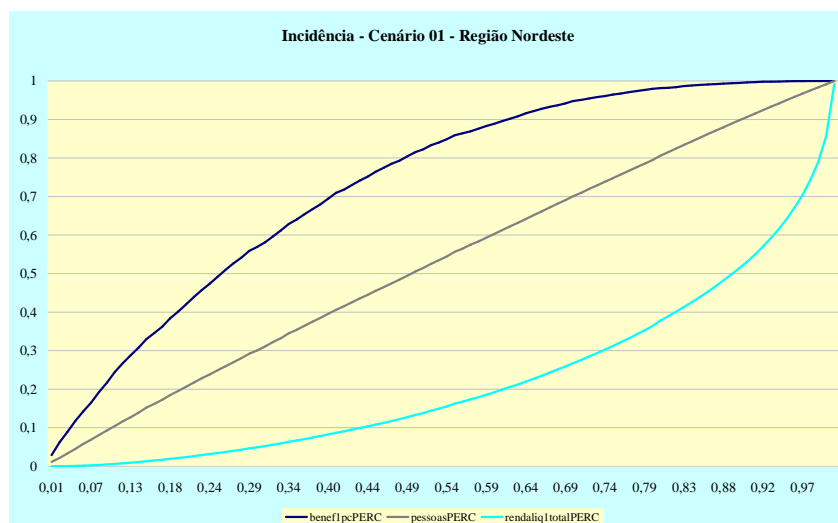
Tabela 6.21

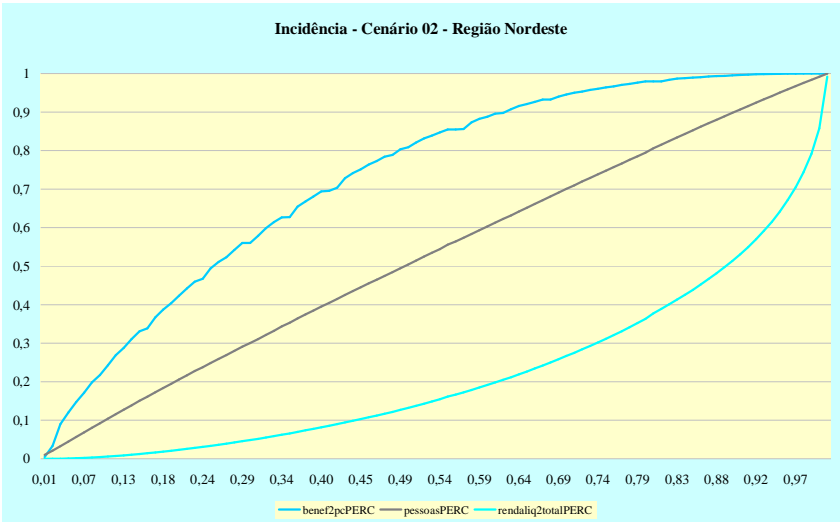
Renda domiciliar per capita média: Brasil e Grandes Regiões

	Renda domiciliar per capita média (R\$)
Brasil	487,76
Região Norte	325,57
Região Nordeste	289,55
Região Sudeste	607,63
Região Sul	587,01
Região Centro-Oeste	554,08

Fonte: IBGE (2008).

Os gráficos **6.7/6.8** em conjunto com as tabelas **6.22/6.23** repercutem a grande **pro-gressividade** dos **repasses governamentais**; porém, as curvas de **incidência** são ainda mais suaves que as da **Região Norte** (gráficos **6.4/6.5**). Volve-se a enfatizar os motivos esmiuçados, vinculando-os ao tamanho da população carente (e à boa **focalização** das **transferências sociais**).





Gráficos 6.7/6.8
Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Nordeste
Fonte: IBGE (2008).

Ao 10º centésimo pertencem 23% dos **benefícios monetários não-contributivos**, razão obtida, nas situações passadas, já no 6º e 9º percentis (tabelas **6.5/6.6** e **6.13/6.14**, nessa seqüência); inexistentes os **programas assistenciais**, os 56% menos abastados auferiram mais de 85% daquelas rendas, depois de instituídas. A **Região Nordeste** consignava, na conjuntura **pré-concessão**, 29% de **indigentes** e 56% de **pobres** (tabelas **6.22/6.23**), proporções deveras além dos 14% e 33% (**Brasil**, tabelas **6.5/6.6**) e dos 19% e 46% (**Região Norte**, tabelas **6.13/6.14**), em respectivo.

Tabelas 6.22/6.23
Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Nordeste

Cenário 01 - Região Nordeste (pré-concessão)			
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo	
3	2,95	8,08	
7	21,79	16,71	
10	31,78	22,87	
18	54,84	37,60	
23	69,06	45,11	
29	85,17	55,58	
36	100,00	64,17	
37	103,03	66,02	
43	119,77	73,45	
47	134,82	78,02	
56	174,67	85,58	

Cenário 02 - Região Nordeste (pré-concessão)			
Centésimo	Renda domiciliar per capita média		Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
3	2,50		8,47
7	21,18		17,34
10	31,16		23,64
18	53,96		38,08
23	68,38		45,97
29	84,58		55,94
36	100,00		64,10
37	102,38		66,04
43	119,43		73,44
47	134,48		78,02
56	174,47		85,47

Fonte: IBGE (2008).

Como sugerem as figuras **sucedâneas** (gráfico 6.9 e tabelas 6.24/6.25) — revigorando as propensões até aqui alegadas —, as curvas de **concentração** (cenários 01 e 02) têm inclinações mais acentuadas nos primeiros centis da distribuição, conquanto reduzidas menos aceleradamente, em atenção aos gráficos 6.3/6.6. As **transferências governamentais em dinheiro** têm peso considerável no orçamento domiciliar dos **nordestinos**, correspondendo a 71% deste no 2º centésimo da população, contrastando com os 57% para o **Brasil** (tabelas 6.7/6.8):

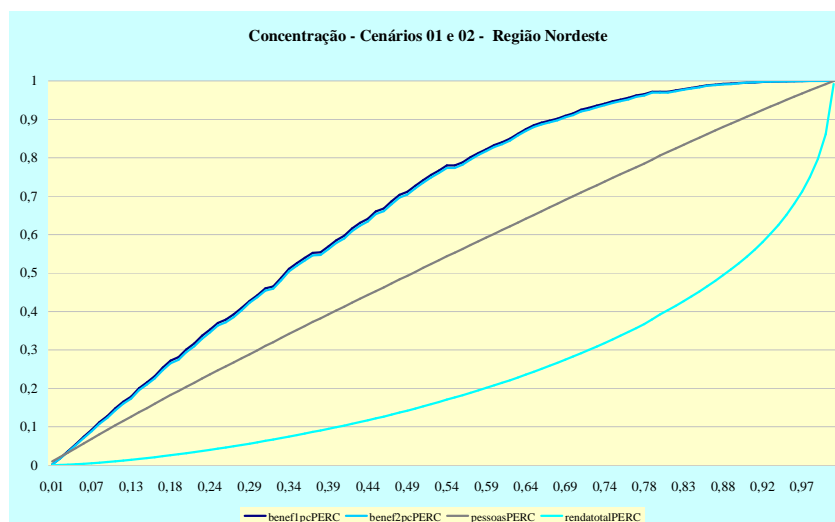


Gráfico 6.9

Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Nordeste

Fonte: IBGE (2008).

Tabelas 6.24/6.25

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Nordeste

Região Nordeste (pós-concessão)					
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 01)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 01)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 01)	
1	2,39	0,19	56,46	1,35	
2	13,50	1,57	71,24	9,62	
3	18,65	3,06	55,86	10,42	
10	44,62	14,16	26,62	11,88	
17	64,36	25,04	20,25	13,03	
25	85,21	37,61	15,18	12,94	
33	103,26	48,51	13,36	13,79	
39	118,48	56,88	9,53	11,30	
44	133,71	63,64	5,10	6,82	
51	158,28	73,86	6,56	10,38	
54	172,05	78,01	6,81	11,72	
64	212,96	87,10	2,94	6,26	

Região Nordeste (pós-concessão)					
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 02)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 02)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 02)	
1	2,39	0,19	56,46	1,35	
2	13,50	1,50	71,24	9,62	
3	18,65	2,93	55,86	10,42	
10	44,62	13,66	27,55	12,29	
17	64,36	24,38	20,38	13,12	
25	85,21	36,91	15,69	13,37	
33	103,26	47,89	13,64	14,08	
39	118,48	56,19	9,66	11,44	
44	133,71	62,95	5,50	7,35	
51	158,28	73,21	6,76	10,71	
54	172,05	77,35	6,81	11,72	
64	212,96	86,65	3,02	6,44	

Fonte: IBGE (2008).

Os moradores da **Região Norte** com renda per capita em torno de R\$45,00 se posicionam, recebido o **último centavo** assistencial, no 5º degrau (tabelas **6.15/6.16**); ao revés, na **Região Nordeste**, alcançam o 10º percentil (tabelas **acima**), infundindo o efeito positivo (e recorrente, como vemos) sobre os altos níveis de **indigência** e **pobreza**:

Tabela 6.26

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Nordeste

Região Nordeste					
Indigentes (%)			Pobres (%)		
Pós-concessão	Pré-concessão		Pós-concessão	Pré-concessão	
	Cenário 01	Cenário 02		Cenário 01	Cenário 02
25,12	28,92	29,06	53,87	55,23	55,30

Fonte: IBGE (2008).

As proporções de redução em tais índices se assemelham às registradas para o **Brasil** (tabela **6.9**) e para a **Região Norte** (tabela **6.17**). Apesar de constar como região mais atendida pelos **programas sociais não-contributivos** — com cobertura sobre 36% dos domicílios (tabela **6.1**) e 43% dos habitantes (tabelas **6.3/6.4**) —, a insuficiente renda média per capita — 41% inferior à **nacional** (tabela **6.21**) — e os baixos valores pagos pela principal empresa do

tipo — o **Bolsa Família**, abarcando 31% das unidades domiciliares **nordestinas** (tabela 6.2) — não possibilitam à **Região Nordeste** fazer decair o número de **indigentes** e **pobres** em frações superiores (malgrado razoáveis, não há dúvidas), senão equivalentes, às do **Brasil** e **Região Norte**³⁸⁸.

De todo o exposto, e como esperado, os **coeficientes de incidência** e de **concentração** (tabela 6.27) apresentam-se menores quando rivalizados àqueles das tabelas 6.10 (**Brasil**) e 6.18 (**Região Norte**), dado o alcance expressivo dos **benefícios monetários** sobre a população da **Região Nordeste**. Igualmente aguardado, a região desfralda as maiores proporções na queda da **desigualdade**, em termos de **coeficiente de Gini** (tabela 6.28), com razões avizinhas a 4%, duas vezes e meia superiores aos índices **nacionais** (tabela 6.11), permitindo transparecer a grande relevância social de tais políticas públicas na mais desigual das regiões do país (tabelas 6.28/6.29).

Tabela 6.27

Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Nordeste

Região Nordeste - Benefícios monetários assistenciais			
Pós-concessão		Pré-concessão	
Coef. concentração		Coef. Incidência	
Cenário 01	Cenário 02	Cenário 01	Cenário 02
-0,2803	-0,2713	-0,4107	-0,4133

Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.28

Coeficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Nordeste

Região Nordeste Coeficientes de Gini		
Pós-concessão	Pré-concessão	
Geral	Cenário 01	Cenário 02
0,5718	0,5944	0,5953

Fonte: IBGE (2008).

Mais de 15% da **renda** da **Região Nordeste** é apropriada pelo centil local mais abatido (tabela 6.29) — superando as razões médias de 12% até aqui descritas (tabelas 6.12/6.20) —, mesma proporção destinada a mais da metade dos habitantes nordestinos (51º centésimo), destoldando a iniquidade atroz (e histórica) que perpassa a região;

³⁸⁸ Como se verá, a **Região Centro-Oeste** manifesta os melhores resultados no tema em questão.

os **indigentes** e os **pobres** (25º e 54º percentis, nessa seqüência) possuem apenas 4% e 17% da renda total, enquanto 80% da população da região auferem renda domiciliar per capita abaixo de **1 (um) salário-mínimo** (em setembro de 2006), contra 60% da (ainda impiedosa) média **nacional** (tabela 6.12).

Tabela 6.29

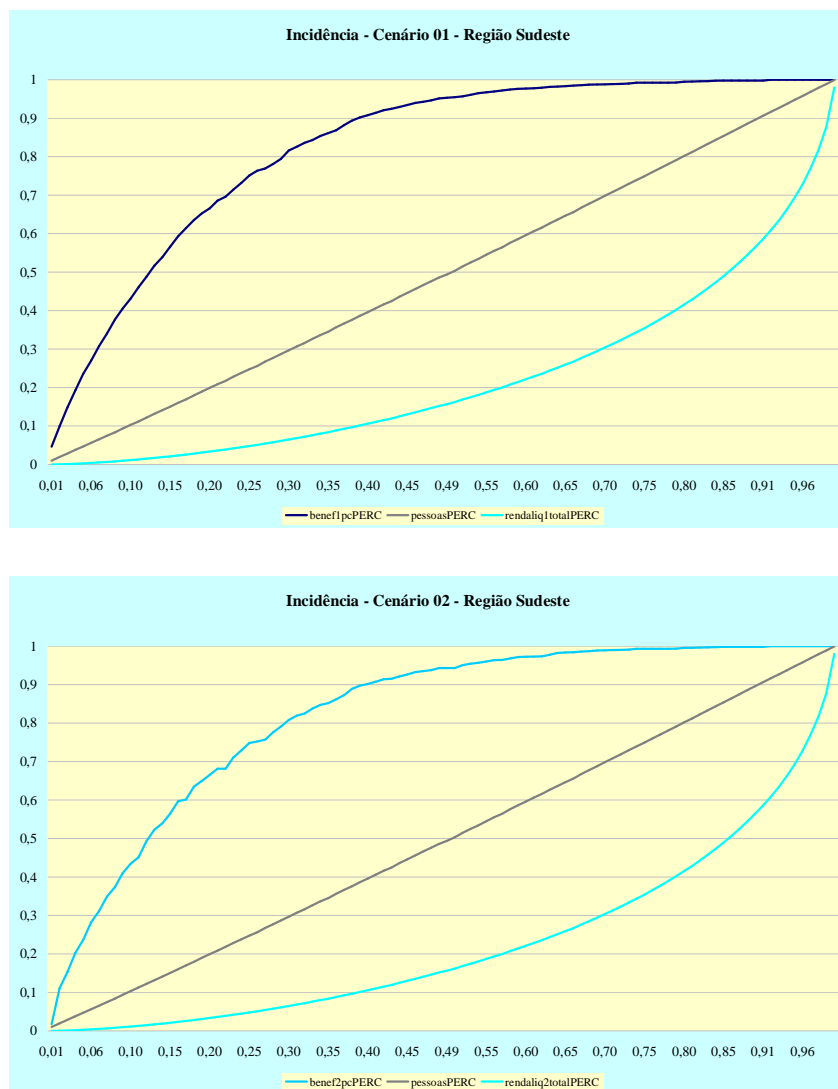
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Nordeste

Região Nordeste: todas as rendas		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Renda percentual total acumulada por centésimo
1	2,39	0,01
2	13,50	0,05
3	18,65	0,12
10	44,62	0,95
17	64,36	2,30
25	85,21	4,40
33	103,26	7,02
39	118,48	9,36
44	133,71	11,56
51	158,28	15,11
54	172,05	16,85
64	212,96	23,46
70	248,99	28,30
80	348,33	38,53
90	524,42	52,95
93	680,65	59,40
97	1.168,26	72,31
99	2.036,91	84,48
100	4.491,75	100,00

Fonte: IBGE (2008).

REGIÃO SUDESTE

Com algumas variações sobre os resultados pretéritos, surgem as três regiões mais ricas do país, com renda média acima da **nacional** (tabela 6.21). Delas a mais aquinhoadada, a **Região Sudeste** revela **curvas de incidência** como as que se seguem:



Gráficos 6.10/6.11

Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Sudeste

Fonte: IBGE (2008).

A simples inspeção dos gráficos **6.10/6.11** desvenda visíveis disparates quanto às representações precedentes, mais bem convocados pelas tabelas **6.30/6.31**. Na **Região Sudeste**, 66% dos **benefícios** recaem sobre o 20º degrau da distribuição, descerrando-lhe a altíssima **focalização**³⁸⁹ — para as regiões previamente analisadas, 66% dos **repasses** apontam para o 35º (tabelas **6.13/6.14**) e o 37º (tabelas **6.22/6.23**) centésimos; credita-se o episódio, sobretudo, à menor proporção de população carente: as zonas de **indigência** e de **pobreza** abrangem os 7% e os 21% mais pobres (em competição aos 14% e 33%, nessa ordem, para o **Brasil** — tabelas **6.5/6.6**). O “ponto de corte” da seleção do **Bolsa Família** (R\$120,00)³⁹⁰ atinge algo próximo a 12% dos habitantes da **Região Sudeste**, em gritante contraste aos 43% de nordestinos contemplados pelo programa (tabela **6.22/6.23**).

Tabelas 6.30/6.31

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Sudeste

Cenário 01 - Região Sudeste (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
2	20,11	10,07
3	45,14	15,33
5	69,65	24,74
7	86,73	31,18
12	117,91	47,38
20	167,14	66,40
21	173,31	68,09

Cenário 02 - Região Sudeste (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
2	18,51	11,40
3	44,36	15,92
5	68,77	25,93
7	86,39	31,91
12	117,60	48,01
20	166,78	66,55
21	173,07	68,14

Fonte: IBGE (2008).

³⁸⁹ Extensiva ao contexto **pós-concessão** (tabela **6.32**).

³⁹⁰ Ver a introdução deste capítulo **6**.

As curvas de **concentração** (cenários **01** e **02**, gráfico **6.12**) e os coeficientes de **inci-**
dência e de **concentração** (tabela **6.32**) se não diferenciam, por óbvio, das constatações nar-
radas; os elevados valores negativos (tabela **6.32**) insinuam grande alcance nos primeiros cen-
tésimos de distribuição: ombreado, por exemplo, ao índice da **Região Norte** (tabela **6.18**, ce-
nário **02**), transpassa-o em 91% o **coeficiente de concentração** da tabela **6.32** (cenário **02**). O
gráfico **6.12** fala do crescimento vertiginoso das **transferências assistenciais** nos primeiros
centésimos da população, com 70% dos **benefícios** conduzindo-se ao 27º centésimo da popu-
lação — para o **Brasil**, dirigem-se ao 32º percentil (tabelas **6.7/6.8**) e, no **Nordeste**, aproxi-
madamente à metade mais pobre da população (tabelas **6.24/6.25**).

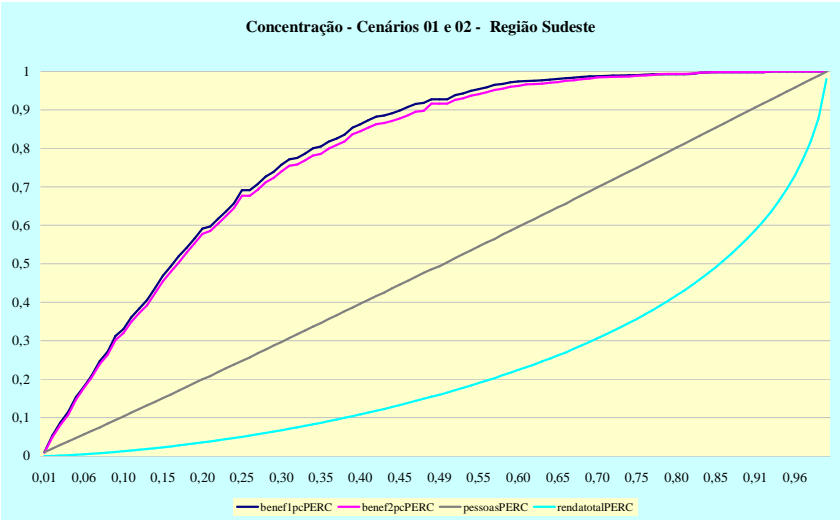


Gráfico 6.12
Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Sudeste
Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.32
Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sudeste

Região Sudeste - Benefícios monetários assistenciais			
Pós-concessão		Pré-concessão	
Coef. concentração		Coef. Incidência	
Cenário 01	Cenário 02	Cenário 01	Cenário 02
-0,5852	-0,5670	-0,6549	-0,6533

Fonte: IBGE (2008).

Na conjuntura **pós-concessão** (tabelas **6.33/6.34**), no primeiro centil, os **benefícios monetários** participam em mais de 70% da renda total, sobrepujando (tão-somente neste caso) o peso calculado para a **Região Nordeste** (tabelas **6.24/6.25**) — no centésimo inicial, o valor médio do **benefício** é 43% maior para o **Sudeste** em cotejo àquela região (R\$1,93 versus R\$1,35), enquanto a renda média é excedente em apenas 11% à dos **nordestinos** (R\$2,64 ante R\$2,39)³⁹¹. Ainda se atendo ao peso das **transferências assistenciais** na renda total, para a **Região Sudeste**, a primeira razão abaixo da unidade percentual (0,44%) se dá no 21º centésimo (tabelas **6.33/6.34**); em oposição, para o **Brasil e Regiões Norte e Nordeste**, alcança-se no 44º (0,95%), 46º (0,69%) e 76º (0,75%) percentis³⁹², sucessivamente.

Tabelas 6.33/6.34

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Sudeste

Região Sudeste (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 01)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 01)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 01)
1	2,64	0,98	72,84	1,93
2	31,85	5,60	28,44	9,06
3	53,57	8,89	12,05	6,46
6	85,93	18,23	5,07	4,36
11	117,95	35,20	3,63	4,28
21	174,98	59,71	0,44	0,77

Região Sudeste (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 02)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 02)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 02)
1	2,64	0,88	72,84	1,93
2	31,85	5,16	29,15	9,28
3	53,57	8,25	12,55	6,72
6	85,93	17,89	6,69	5,75
11	117,95	34,10	3,88	4,58
21	174,98	58,53	0,77	1,35

Fonte: IBGE (2008).

Analisando as proporções de **indigentes** e **pobres** (tabela **6.35**), os **programas não-contributivos** colaboraram em debilitá-las em cerca de 13% e de 2,5%, respectivamente, obedecendo, em linhas gerais, aos resultados antecedentes (tabelas **6.9/6.17/6.26**). Apesar de eloquente a queda, presumivelmente se não afigura maior devido aos baixos valores dos **repasses governamentais em dinheiro** (conforme já mencionado) e, especificamente, à conjugação entre renda per capita mais substantiva (tabela **6.21**) e o baixo teto exigido para ingresso no programa **Bolsa Família** (tabela **6.2**) — auxiliando a explicar o tímido alcance daquelas

³⁹¹ Ver tabelas **6.24/6.25** (**Região Nordeste**) e **6.33/6.34** (**Sudeste**).

³⁹² Para o cenário **01**. Ver IBGE (2008).

formulações na região (vertido no insólito grau de **focalização**), recaindo sobre 10% dos domicílios e sobre 14% de seus habitantes (tabelas **6.1/6.3/6.4**).

Semelhante reunião de fatos também contribui, imagina-se, ao pequeno declínio da **desigualdade de rendimentos**, dimensionada, para os cenários **01** e **02**, nessa ordem, em parcos 0,71% e 0,76% (quando ladeados aos quase 4% apontados para o **Nordeste**, tabela **6.28**), como explicita a tabela **6.36**.

Tabela 6.35

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sudeste

Região Sudeste					
Indigentes (%)			Pobres (%)		
Pós-concessão	Pré-concessão		Pós-concessão	Pré-concessão	
	Cenário 01	Cenário 02		Cenário 01	Cenário 02
5,52	6,30	6,37	20,04	20,55	20,60

Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.36

Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sudeste

Região Sudeste		
Coeficientes de Gini		
Pós-concessão	Pré-concessão	
Geral	Cenário 01	Cenário 02
0,5336	0,5374	0,5377

Fonte: IBGE (2008).

Computadas **todas as rendas** de interesse da **PNAD/2006** (tabela **6.37**), saltam novamente as imensas **desigualdades** intra e inter-regionais a permear o território nacional; os 5% mais ricos absorvem renda equivalente à percebida por 70% da população; um habitante do **Sudeste** com renda domiciliar per capita média total em torno de R\$683,00 se posiciona no 77º estágio da distribuição de rendimentos; ao contrário, o habitante da **Região Nordeste** detentor de renda semelhante ocupa o 93º percentil (tabela **6.29**); na **Região Sudeste**, o 2º centésimo aufere renda média de R\$31,85, em divergência aos R\$20,35 (**Norte**, tabela **6.20**) e R\$13,50 (**Nordeste**, tabela **6.29**).

Tabela 6.37

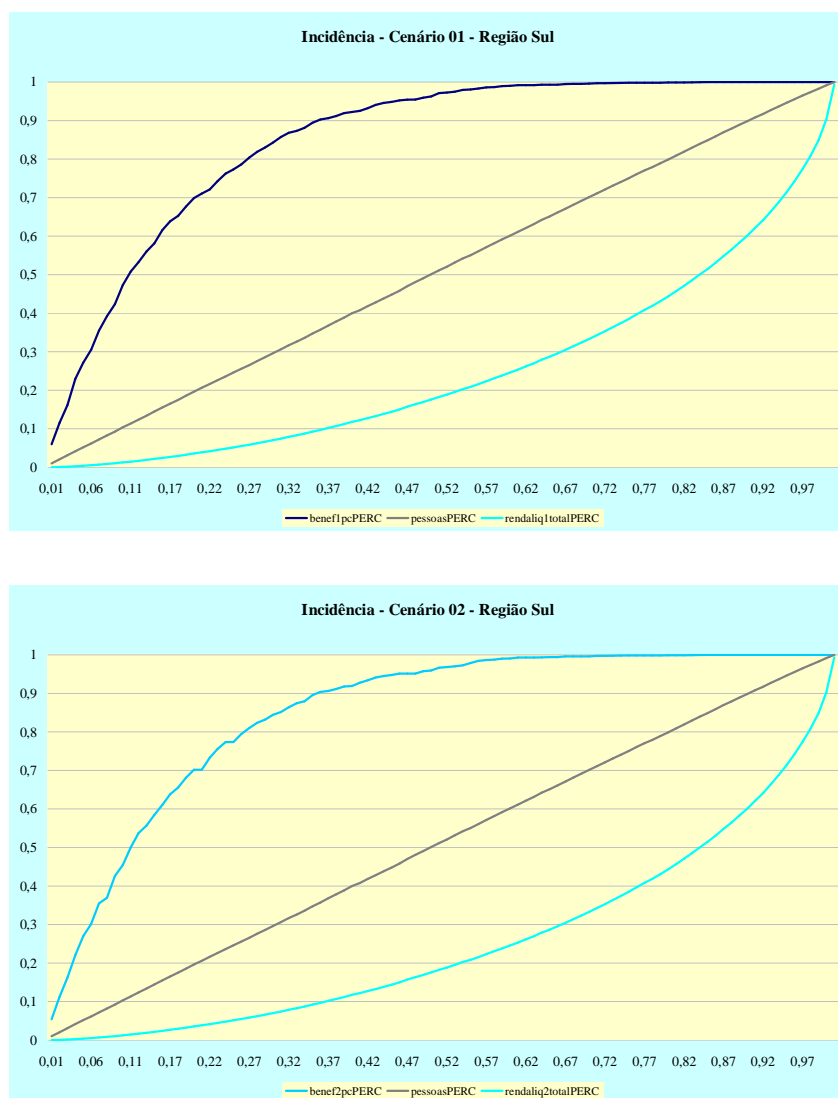
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Sudeste

Região Sudeste: todas as rendas		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Renda percentual total acumulada por centésimo
2	31,85	0,06
3	53,57	0,14
6	85,93	0,53
11	117,95	1,40
21	174,98	3,88
70	548,28	30,75
77	683,00	37,93
95	1.865,24	70,22
99	3.729,20	88,56
100	6.948,07	100,00

Fonte: IBGE (2008).

REGIÃO SUL

O perfil que ora se inaugura em muito concorda com a análise imediatamente pregressa. Senão, vejamos:



Gráficos 6.13/6.14

Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Sul

Fonte: IBGE (2008).

Tabelas 6.38/6.39

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Sul

Cenário 01 - Região Sul (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
2	29,06	11,19
3	48,78	15,52
5	70,92	26,32
6	81,45	29,81
12	122,95	51,48
20	174,76	68,88
60	448,58	99,00

Cenário 02 - Região Sul (pré-concessão)		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
2	28,34	11,20
3	48,19	15,75
5	70,28	26,02
6	80,56	30,16
12	122,40	51,77
20	174,37	70,16
60	448,47	99,04

Fonte: IBGE (2008).

De fato, o 20º centésimo mais carente absorve em média 70% do **primeiro centavo** dos **repasses monetários governamentais**, assomando — a exemplo do que ocorrera para a **Região Sudeste** (gráficos 6.10/6.11 e tabelas 6.30/6.31) —, a proeminente **focalização** das **políticas sociais** em comento; a partir do 60º percentil praticamente cessam as transferências, ao passo que para a **Região Norte**, apenas no 85º estágio da distribuição (tabelas 6.13/6.14).

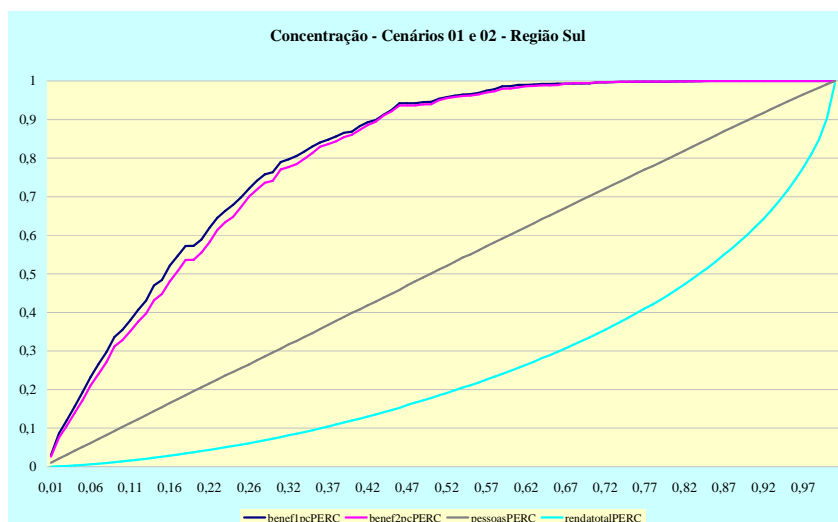


Gráfico 6.15

Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Sul

Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.40

Coefficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sul

Região Sul - Benefícios monetários assistenciais			
Pós-concessão		Pré-concessão	
Coef. concentração		Coef. Incidência	
Cenário 01	Cenário 02	Cenário 01	Cenário 02
-0,6099	-0,5883	-0,6860	-0,6880

Fonte: IBGE (2008).

Os coeficientes acima dispostos sancionam o aspecto traçado pelos gráficos **6.13/6.14/6.15**: a predominância da **incidência/concentração** dos **benefícios monetários** nos primeiros centis da população, vertidas em maiores inclinações nesses arredores, em ambos os quadros, **pré e pós-concessão**. Os indicadores da tabela **6.40** excedem em pouco (entre 4% e 5%) os pertinentes ao **Sudeste** (tabela **6.32**), condizendo com a alta renda per capita relativa da região (tabela **6.21**). Terminados os **repasses assistenciais** (tabelas **6.41/6.42**), percebe-se o menor peso destes na renda total dos **sulistas** em atenção ao **Sudeste** (tabelas **6.33/6.34**)³⁹³. Distribuem-se, para o 44º centésimo (cenário **01**), 92% dos **benefícios** (tabela **6.41**), em confronto aos 64% para o **Nordeste** (tabela **6.24**). No panorama **pós-concessão**, sobravam 5% de **indigentes** (tabela **6.43**), ante 12% para a média **nacional** (tabela **6.9**); entretanto, a redução mais significativa se assenta no quantitativo de **pobres**, excedendo os índices médios até aqui compilados, chegando a quase 4% no cenário **02** (tabela **6.43**); cotejando aos percentuais do

³⁹³ Precipuaemente para os primeiros centésimos populacionais (IBGE, 2008).

Sudeste (tabela 6.35) — posto o perfil sócio-econômico assemelhado —, pode-se especular, na raiz do melhor resultado da **Região Sul**, a **focalização** ainda mais acurada dos **programas sociais**, uma vez equivalentes tanto o número de domicílios atendidos³⁹⁴ quanto a média de moradores contemplados³⁹⁵ — porque tratamos de **rendas domiciliares per capita**, afinal.

Tabelas 6.41/6.42

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Sul

Região Sul (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 01)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 01)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 01)
1	9,32	3,00	57,90	5,40
2	39,01	8,54	25,52	9,96
3	55,90	11,48	9,48	5,30
6	87,41	22,67	7,59	6,64
19	173,13	57,26	1,37	2,37
44	328,84	92,29	1,33	4,37

Região Sul (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 02)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 02)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 02)
1	9,32	2,63	57,90	5,40
2	39,01	7,48	25,52	9,96
3	55,90	10,13	9,74	5,44
6	87,41	20,43	8,22	7,19
19	173,13	53,61	1,66	2,87
44	328,84	91,96	1,57	5,16

Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.43

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sul

Região Sul					
Indigentes (%)			Pobres (%)		
Pós-concessão	Pré-concessão		Pós-concessão	Pré-concessão	
	Cenário 01	Cenário 02		Cenário 01	Cenário 02
5,29	5,93	6,02	18,58	19,18	19,30

Fonte: IBGE (2008).

³⁹⁴ Sob a tabela 6.1, 10,4% de domicílios (**Região Sul**) contra 10,3% (**Sudeste**).

³⁹⁵ Para os programas **BPC** — 3,6 moradores (**Sul**), contra 3,7 (**Sudeste**) — e **Bolsa Família** — 4,6 moradores (**Sul**), ante 4,7 (**Sudeste**) (IBGE, 2008).

Todavia, em acordo aos comentários feitos para a **Região Sudeste**, a sobeja **focalização** contribui pouco ao declínio das **desigualdades**; segundo as tabelas **6.38/6.39**, mais da metade das transferências monetárias assistenciais alcançam tão-somente os 12% mais pobres, impedindo, em decorrência — ao contrário do observado para o **Norte** (tabelas **6.13/6.14**) e o **Nordeste** (tabelas **6.22/6.23**) —, atingirem-se porções mais sólidas da população. Logo, aparecem proporções de queda similares às do **Sudeste** (tabela **6.36**): 0,69% (cenário **01**) e 0,79% (cenário **02**):

Tabela 6.44

Coefficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Sul

Região Sul		
Coeficientes de Gini		
Pós-concessão	Pré-concessão	
Geral	Cenário 01	Cenário 02
0,5036	0,5071	0,5076

Fonte: IBGE (2008).

Conclamando afinidade com o delineado para a **Região Sudeste** (tabela **6.37**), a iniquidade da alocação da **renda total** fora fortemente sugerida pelos gráficos **6.13/6.14/6.15** (como se sabe, pelas curvas **abaixo da linha de perfeita igualdade**); conquanto seja a menos desigual dentre as regiões brasileiras, no **Sul**, os 10% mais ricos retêm quase 40% da renda total, mesma fração apropriada por 77% dos **sulistas** (tabela **6.45**). No entanto, em pronunciado contraste aos índices do **Nordeste**, os estágios iniciais da distribuição marcam R\$9,32, R\$39,01 e R\$55,90 de renda per capita (tabela **6.45**), contra parques R\$2,39, R\$13,50 e R\$18,65 para aquela circunscrição (tabela **6.29**).

Tabela 6.45

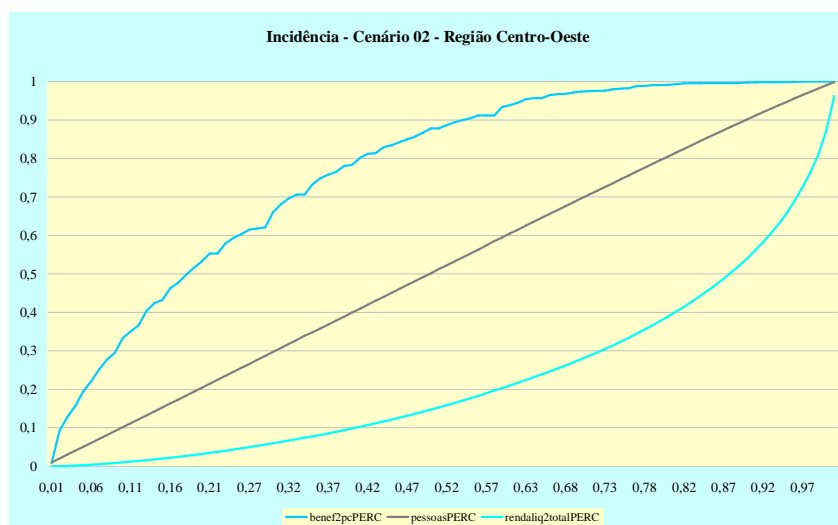
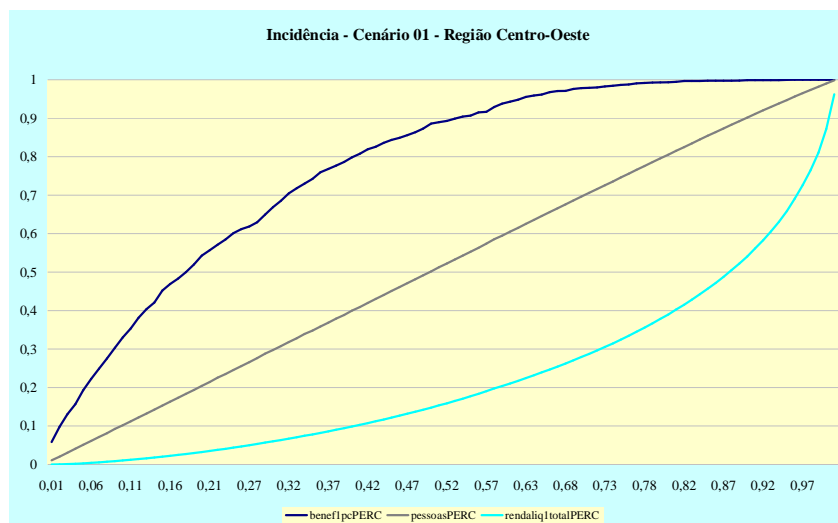
Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Sul

Região Sul: todas as rendas		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Renda percentual total acumulada por centésimo
1	9,32	0,02
2	39,01	0,08
3	55,90	0,18
6	87,41	0,58
19	173,13	3,57
44	328,84	14,20
77	688,61	40,95
90	1.142,35	60,56
95	1.670,28	72,61
100	6.402,80	100,00

Fonte: IBGE (2008).

REGIÃO CENTRO-OESTE

Em atenção ao que se debateu para o **Norte/Nordeste** e **Sudeste/Sul**, observa-se um comportamento intermediário para o **Centro-Oeste**, sob a perspectiva das curvas de **incidência** e de **concentração**:



Gráficos 6.16/6.17

Curvas de incidência para os cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste

Fonte: IBGE (2008).

Como se vê, os desenhos repetem a aparência geral, qual seja, inclinações mais acentuadas nas zonas iniciais de distribuição da população, convidando à boa **focalização** dos **programas não-contributivos de garantia de renda**. Reforçando a incidência em comparação ao **Norte/Nordeste** (tabelas **6.13/6.14/6.22/6.23**), mas aquém dos percentuais do **Sudeste/Sul** (tabelas **6.30/6.31/6.38/6.39**), cerca de 47% e 70% dos **benefícios governamentais em dinheiro** seguem, em respectivo, para o 17º e o 32º percentis (tabelas **6.46/6.47**), em oposição ao 12º (**Sudeste**, tabelas **6.30/6.31**) e ao 20º centésimos (**Sul**, tabelas **6.38/6.39**), regiões com melhor **foco**; contudo, no **Centro-Oeste**, 29% e 62% dos **primeiros centavos dos repasses governamentais em dinheiro** (tabelas **6.46/6.47**) repousam sobre **indigentes e pobres**, nessa ordem — ausentes os **benefícios**, como dito outrora —, ante os 19% (**Região Norte**, tabelas **6.13/6.14**) e 56% (**Nordeste**, tabelas **6.22/6.23**).

Tabelas 6.46/6.47

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais por centésimos de população ordenada pela renda per capita líquida média, nos cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste

Cenário 01 - Região Centro-Oeste (pré-concessão)			
Centésimo	Renda domiciliar per capita média		Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
2	12,33		9,18
3	36,87		12,65
9	87,18		28,56
17	122,80		47,29
27	173,78		61,84
32	190,49		70,83
41	236,85		80,64

Cenário 02 - Região Centro-Oeste (pré-concessão)			
Centésimo	Renda domiciliar per capita média		Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo
2	10,47		9,19
3	35,21		12,68
9	86,47		29,26
17	121,96		47,56
27	173,24		61,80
32	189,67		69,95
41	235,93		80,13

Fonte: IBGE (2008).

Analogamente, aguardam-se curvas de **concentração** (gráfico 6.18) e coeficientes de **incidência** e de **concentração** (tabela 6.48) mediando os valores primitivos.

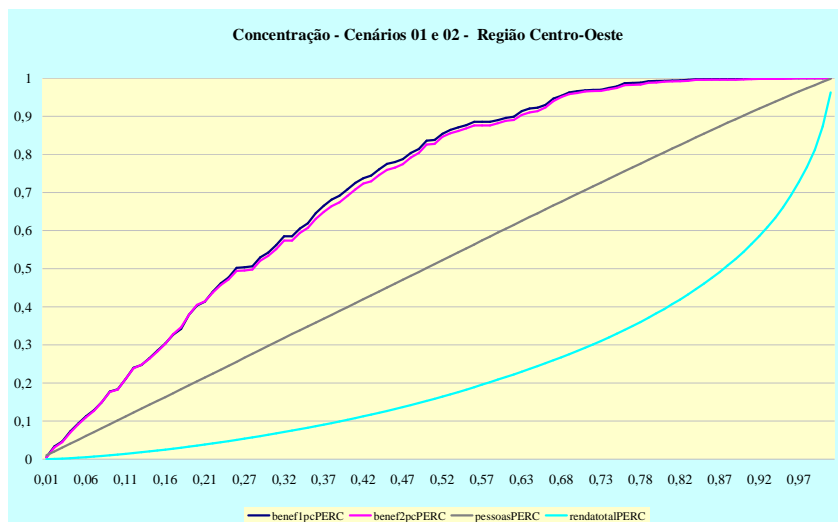


Gráfico 6.18

Curva de concentração para os cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste
Fonte: IBGE (2008).

Tabela 6.48

Coeficientes de concentração e de incidência, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Centro-Oeste

Região Centro-Oeste - Benefícios monetários assistenciais			
Pós-concessão		Pré-concessão	
Coef. concentração		Coef. Incidência	
Cenário 01	Cenário 02	Cenário 01	Cenário 02
-0,4035	-0,3922	-0,5333	-0,5280

Fonte: IBGE (2008).

Do gráfico 6.18 e das tabelas 6.49/6.50, em fase posterior aos **repasses monetários**, no **Centro-Oeste**, os 5% mais pobres abraçam 9% do montante transferido a esse título, contra 12% deste para a média **nacional** (tabelas 6.7/6.8); refugiam-se no 64º centil mais de 90% dos **benefícios assistenciais**, percentual destinado aos 44% de **sulistas** mais necessitados (tabelas 6.41/6.42). Ao revés, as linhas de **indigência** e de **pobreza** têm posição aquém das estipuladas para as **Regiões Norte/Nordeste**: no contexto **pós-concessão**, restam 16% de **indigentes** (Norte, tabelas 6.15/6.16) e 54% de **pobres** (Nordeste, tabelas 6.24/6.25), contra 7% e 26% na **Região Centro-Oeste** (tabelas 6.49/6.50).

Tabelas 6.49/6.50

Distribuição percentual acumulada dos programas assistenciais e o peso dos benefícios na renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média, cenários conservador e moderado: Região Centro-Oeste

Região Centro-Oeste (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 01)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 01)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 01)
1	2,56	0,47	73,36	1,88
2	30,07	3,33	38,04	11,44
3	47,26	4,60	10,74	5,07
5	68,79	9,09	12,61	8,67
7	83,79	12,86	9,44	7,91
26	174,00	50,35	3,98	6,92
64	400,00	92,03	0,0042	0,02

Região Centro-Oeste (pós-concessão)				
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Valor total percentual de benefícios acumulados por centésimo (cenário 02)	Peso do benefício na renda total no centésimo (cenário 02)	Valor médio per capita do benefício no centésimo (cenário 02)
1	2,56	0,42	73,36	1,88
2	30,07	3,08	39,93	12,00
3	47,26	4,40	12,58	5,94
5	68,79	8,84	14,27	9,81
7	83,79	12,71	10,94	9,16
26	174,00	49,54	3,98	6,92
64	400,00	91,02	0,0042	0,02

Fonte: IBGE (2008).

Com efeito, da tabela 6.51, o **Centro-Oeste** desfilou razões de decréscimo entre 17% e 19% (para a **indigência**, cenários 01 e 02) e abeiradas a 4% (**pobreza**), excedendo os índices do **Brasil** e das **demais regiões** (tabelas 6.9/6.17/6.26/6.35/6.43). A penetração do **BPC** — fixado em 1 (**um**) **salário-mínimo** (ou **múltiplos** inteiros dele)³⁹⁶ — sobre 3,10% dos domicílios, em níveis além da média **nacional**, de 2,20% (tabela 6.1); a (relativa) boa presença dos programas sociais **genéricos**³⁹⁷, contemplando 6,70% das unidades domiciliares — mais de três vezes a média para o **Brasil** (tabela 6.1); a abrangência dos **programas sociais** sobre quase 1/5 (um quinto) dos domicílios (tabela 6.1) e o respeitável grau de **focalização** concorrem a justificar a (bem-vinda) circunstância.

Tabela 6.51

Percentuais de indigentes e de pobres, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Centro-Oeste

Região Centro-Oeste					
Indigentes (%)			Pobres (%)		
Pós-concessão	Pré-concessão		Pós-concessão	Pré-concessão	
	Cenário 01	Cenário 02		Cenário 01	Cenário 02
6,84	8,23	8,47	25,49	26,48	26,60

Fonte: IBGE (2008).

³⁹⁶ Ver página 142.

³⁹⁷ Ver nota de rodapé 320.

A despeito disso, a redução dos coeficientes de **Gini** se não fez cabalmente satisfatória (tabela **6.52**), apesar de alentadora, remetendo (em parte) o **Centro-Oeste** ao que concerne às **Regiões Sudeste/Sul**, leia-se, à excessiva **incidência/concentração** sobre os degraus iniciais das distribuições de renda³⁹⁸ — conquanto em escala menor, diga-se (tabelas **6.32/6.40/6.48**) —, em oposição ao gravado para o **Norte/Nordeste** (tabelas **6.18/6.27**); entretanto, no **Centro-Oeste**, a média de declínio das **desigualdades** (1,40%) se avizinha à assinalada para o **país** (1,54%, tabela **6.11**):

Tabela 6.52

Coeficientes de Gini, nas conjunturas pós-concessão e pré-concessão: Região Centro-Oeste

Região Centro-Oeste		
Coeficientes de Gini		
Pós-concessão	Pré-concessão	
Geral	Cenário 01	Cenário 02
0,5594	0,5669	0,5678

Fonte: IBGE (2008).

Ao desfecho, de modo redundante, e como se pode deduzir dos gráficos **6.16/6.17/6.18**, subsiste iníqua a alocação da **renda total** (tabela **6.53**): quase metade da renda do **Centro-Oeste** é retida pelos 12% mais ricos; quase 60% dos habitantes percebem menos de **1 (um) salário-mínimo** como renda média, próximo ao ocorrido para o **Brasil** (tabela **6.12**); os considerados **pobres**³⁹⁹ têm participação de apenas 5% da renda total.

Tabela 6.53

Distribuição percentual acumulada da renda total por centésimos de população ordenada pela renda per capita média: Região Centro-Oeste

Região Centro-Oeste: todas as rendas		
Centésimo	Renda domiciliar per capita média	Renda percentual total acumulada por centésimo
2	30,07	0,06
3	47,26	0,14
5	68,79	0,38
7	83,79	0,66
26	174,00	5,20
58	350,00	19,93
64	400,00	24,02
88	960,89	50,28
93	1.413,66	61,03
99	3.818,00	87,04

Fonte: IBGE (2008).

³⁹⁸ Em parte pelo constrito “ponto de corte” imposto por programas como o **Bolsa Família (R\$60,00 ou R\$120,00)**, tabela **6.2**.

³⁹⁹ Ver nota de rodapé **358**.

RESUMO DOS PRINCIPAIS RESULTADOS⁴⁰⁰

Apresentam-se brevemente as conclusões de destaque neste capítulo 6; dada a alguma extensão das informações, opta-se por publicá-las de forma sucinta, em tabelas, facilitando a compreensão⁴⁰¹:

Tabela 6.54

Fração acumulada dos benefícios monetários apropriada pela população indigente/pobre, no cenário conservador: Brasil e Grandes Regiões

	Indigentes		Pobres	
	Centésimo	Benefícios acumulados por centésimo	Centésimo	Benefícios acumulados por centésimo
Brasil	14°	44,56%	33°	78,02%
Região Norte	19°	42,19%	46°	78,64%
Região Nordeste	29°	55,58%	56°	85,58%
Região Sudeste	7°	31,28%	21°	68,09%
Região Sul	6°	29,81%	20°	68,88%
Região Centro-Oeste	9°	28,56%	27°	61,84%

Obs.:

a) ordena-se a população em centésimos pela **renda mensal domiciliar per capita líquida média**;

b) indigentes: portadores de **rendimento mensal domiciliar per capita** inferior a ¼ (um quarto) de **salário-mínimo** (exclusive).

c) pobres: portadores de **rendimento mensal domiciliar per capita** inferior a ½ (meio) **salário-mínimo** (exclusive).

Fonte: IBGE (2008).

Da tabela 6.54 vem a excelente **focalização** dos **programas sociais não-contributivos**. Para a **federação**, destinam-se 78% de tais **transferências** ao contingente classificado como **pobre** (33% da população), enquanto quase a metade dos **repasses assistenciais em dinheiro** (45%) recai sobre os **indigentes** — 14% dos habitantes (14° centésimo da distribuição em tela). Infere-se, de modo símile, a **incidência** satisfatória sobre cada uma das cinco **grandes regiões**, consagrando aos **pobres** e **indigentes** altas proporções dos montantes advindos das **políticas de garantia de renda**.

Igualmente válidos são os raciocínios encorajados pela tabela 6.55, em que se atesta o esmaecimento, para o **Brasil** e **todas as regiões**, dos percentuais de **indigência** (em especial no **Norte** e **Nordeste**) e **pobreza** (sobretudo no **Norte** e **Centro-Oeste**), após a concessão dos **benefícios monetários não-contributivos**; ademais, vale ressaltar o desempenho dessas

⁴⁰⁰ O capítulo 7 dispõe outras ilações importantes (ver tabelas 7.5/7.6/7.7/7.8).

⁴⁰¹ Pela similaridade dos resultados, cinge-se aqui unicamente ao cenário 01 (**conservador**), que supõe em ½ (**meio**) **salário-mínimo** o teto da receitas advindas dos **benefícios monetários assistenciais** (à exceção das rendas do **Benefício de Prestação Continuada (BPC)** (ver anexo metodológico C).

transferências assistenciais na erosão das **desigualdades de distribuição de rendimentos**, aferida pela medida usual do coeficiente de **Gini**, notadamente nas duas regiões brasileiras de menor renda domiciliar per capita média, o **Norte** e o **Nordeste**⁴⁰².

Tabela 6.55

Percentuais de indivíduos indigentes/pobres e valores do coeficiente de Gini, nas conjunturas pré e pós-concessão dos benefícios monetários de garantia de renda, no cenário conservador: Brasil e Grandes Regiões

	Indigentes (%)		Pobres (%)		Gini	
	Pré-concessão	Pós-concessão	Pré-concessão	Pós-concessão	Pré-concessão	Pós-concessão
Brasil	13,80	11,99	32,62	31,77	0,5690	0,5605
Região Norte	18,65	16,05	45,41	44,20	0,5343	0,5212
Região Nordeste	28,92	25,12	55,23	53,87	0,5944	0,5718
Região Sudeste	6,30	5,52	20,55	20,04	0,5374	0,5336
Região Sul	5,93	5,29	19,18	18,58	0,5071	0,5036
Região Centro-Oeste	8,23	6,84	26,48	25,49	0,5669	0,5594

Fonte: IBGE (2008).

⁴⁰² Ver tabela 6.21.

7. EPÍLOGO

Inequívocos são os triunfos exibidos pelas **políticas sociais** com o advento da Constituição Federal/88; a instituição da **Seguridade Social** se constituiu marco na história da **proteção social** brasileira. No entanto, a **política econômica ortodoxa** e repressiva do crescimento do produto se fez inimiga de uma trajetória mais equânime entre as perspectivas **social** e **financeira**. Em paralelo, as desfigurações impostas ao desenho da **Ordem Social** na Lei Maior se denunciaram adversárias portentosas a um melhor diagnóstico da **área social**⁴⁰³; a **Desvinculação dos Recursos da União** (DRU) se fez mecanismo inexorável de desvio de recursos constitucionalmente asseverados à **Seguridade Social**. Sem embargo, se defrontadas as conjunturas anterior e posterior à “Constituição cidadã”, indeléveis são as conquistas — ainda que persistam insuficientes.

A tabela 7.1 resume os meandros dos **gastos de marca social** entre 1995 e 2006, difundindo o excepcional acréscimo para a área de **assistência social** — primordialmente pelo ingresso dos **programas não-contributivos de garantia de renda**, ainda no primeiro mandato **Cardoso**. Não obstante, alguns setores centrais à **gestão social** (como **educação** e **saúde**), apesar de crescentes, descobriram-se túbios quando rivalizados a segmentos outros.

Tabela 7.1

Políticas Sociais por área de atuação: crescimento percentual entre 1995/2006⁴⁰⁴

Políticas Sociais (1995/2006)	Crescimento das despesas
Assistência Social	877,33%
Infra-estrutura Sócio-Econômica	311,91%
Trabalho e Emprego	127,51%
Previdência Social	106,19%
Política Fundiária	90,33%
Segurança Pública	83,77%
Saúde	53,36%
Educação/Cultura	21,98%
Agrário/Meio-Ambiente	21,06%
Total	102,05%

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

⁴⁰³ Ver capítulo 5.

⁴⁰⁴ A **infra-estrutura sócio-econômica** abarca os segmentos de **energia elétrica, habitação urbana, infraestrutura urbana, recursos hídricos, saneamento rural/urbano, telecomunicações e transportes coletivos urbanos** (ver capítulo 5).

Ombreando as administrações no intervalo sob a perspectiva **fiscal** das **políticas sociais**, descerrou-se a melhor desenvoltura do primeiro quadriênio de **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006) sobre os anos **Fernando Henrique Cardoso** (1995/2002), conforme propala a tabela 7.2 ao cotejar, **em termos absolutos**, os montantes despendidos sob os critérios ali firmados (linha “**Gastos sociais/ano**”). Caso ladeadas **relativamente** (cientes das insuficiências de semelhante abordagem⁴⁰⁵), a soma média assim empregada apresentou **crecimento**, para o período 2003/2006, de 56,27% e de 24,87% em atenção a cada um dos mandatos **Cardoso**, em ordem cronológica⁴⁰⁶; em relação ao **Produto Interno Bruto** (PIB), de 17,97% e de 5,57%; em termos **per capita**⁴⁰⁷, de 32,92% e de 15,31%:

Tabela 7.2

Gastos sociais por ano, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e per capita: valores médios por mandato presidencial (1995/2006)

Comparativo entre gestões	Médias		
	1995/1998	1999/2002	2003/2006
Gastos sociais/ano (R\$)	207.615.342.408,36	259.819.465.687,41	324.435.646.644,61
Gastos sociais/PIB	11,41%	12,75%	13,46%
Gastos sociais per capita (R\$)	1.335,74	1.539,83	1.775,50

Obs.: para os gastos sociais em termos anual e per capita, valores médios em reais de dezembro de 2008 (IPCA).

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos).

Elaboração do autor.

Sem prejuízo das conquistas assinaladas, aclara-se a ainda débil atuação do Estado perante o histórico de injustiças que permeia a formação e o desenvolvimento da sociedade brasileira. Em termos objetivos, consigna-se a evolução dos **gastos sociais**⁴⁰⁸ e das **despesas financeiras** — juros, encargos e amortização da **dívida** —, ornando a razão fortemente aumentativa entre estas e aquelas, ao transigir de 32%, em 1995, para 80% (2006); ademais,

⁴⁰⁵ Ver notas de rodapé 260/265/266/267/406.

⁴⁰⁶ Entre a primeira e a segunda gestões **Cardoso**, o crescimento dos **gastos** médios de **ordem social**, medidos anualmente, fora de 25,15% (ver tabela 7.2), pouco superior, por decorrência, ao incremento gravado na transição do quadriênio 1999/2002 para o primeiro governo **Lula** (24,87%, acorde o texto principal). Tal constatação poderia se fazer conclusiva da melhor performance do segundo mandato de **Fernando Henrique Cardoso** em relação ao período inicial de seu sucessor; ora, o argumento assim apresentado encerraria um sofisma, porquanto os percentuais apresentados não seriam árbitros fiéis da comparação-intuito desta pesquisa: nesta discussão, como se vê, percentagens maiores de crescimento — conquanto informação relevante, resigne-se — não representaram gastos de maior magnitude, como demonstra de modo **irretorquível** a inspeção da tabela 7.2 (por mera instrução, admitam-se duas administrações bienais, A e B; aquela, com dispêndios sociais de dez unidades monetárias no primeiro exercício, e de vinte unidades monetárias no período seguinte — **uplicando** os gastos, como se comprova; quanto a B, suponha-se empregara 30 unidades monetárias em cada ano do biênio gerido — crescimento **nulo**, depreende-se; como se vê, é lúdimo opinar pela superioridade incontestada da gestão B, malgrado o acréscimo relativo inexistente e, por decurso, substancialmente inferior ao de seu antecessor). Ademais, às grandezas monetárias de que aqui tratamos — mensuráveis e delimitadas, por conseguinte —, não se permitem acréscimos em percentuais incessantemente progressivos, por óbvias as raias que lhes impõe o orçamento da União, entre outros.

⁴⁰⁷ Com as devidas precauções sobre esses dois últimos critérios (ver nota de rodapé 307).

⁴⁰⁸ Discriminados no capítulo 5.

sobressai o veemente crescimento das **despesas financeiras** — 401,84%, nos doze anos esquadriados —, contra 102,05% dos dispêndios sociais:

Tabela 7.3

Gastos sociais e gastos financeiros (juros, encargos e amortização da dívida): evolução em valores absolutos/relativos

	Gastos sociais (I)	Gastos Financeiros (II)	(II/I)	Crescimento Gastos sociais	Crescimento Gastos financeiros
1995	185.083.687.595	59.976.215.456,75	0,32		
1996	197.701.057.091	58.110.409.671,07	0,29		
1997	214.491.935.202	69.172.699.638,50	0,32		
1998	233.184.689.746	109.555.477.217,86	0,47	25,99 %	82,66 %
1999	236.598.628.836	132.093.461.250,86	0,56		
2000	252.164.464.333	142.170.923.420,68	0,56		
2001	271.344.371.425	171.487.023.029,61	0,63		
2002	279.170.398.156	176.175.287.982,72	0,63	17,99 %	33,37 %
2003	283.395.109.777	188.480.299.090,07	0,67		
2004	307.297.603.135	176.032.292.106,70	0,57		
2005	333.090.871.160	158.700.240.750,47	0,48		
2006	373.959.002.507	300.983.802.383,54	0,80	31,96 %	59,69 %
1995/2006	-	-	-	102,05 %	401,84 %

Obs.: excluídas as despesas da rubrica “Amortização da Dívida – Refinanciamento”

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO/ BALANÇO GERAL DA UNIÃO (vários anos), para as despesas sociais;

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (vários anos), para os gastos financeiros.

Elaboração do autor.

Como se faz nítido, volta-se a arquitetura das finanças públicas em favor do grande capital especulativo, em detrimento de um desenvolvimento mais equânime e redistributivo. As políticas cambial e monetária requeridas pela estabilização trazida pelo **Plano Real** acrescentaram imensamente a dívida pública⁴⁰⁹, relegando as **despesas sociais** e em investimento⁴¹⁰, entre outras⁴¹¹. De fato, em termos de **Produto Interno Bruto** (tabela 7.4), as **despesas financeiras** constituem-se na rubrica mais reverenciada no orçamento público, a partir de 1998⁴¹², inclusive; por outro lado, e ao contrário do que de ordinário se brada (com fragor), o grupo **Pessoal e Encargos Sociais**⁴¹³ decaiu em posição relativa, enquanto **Benefícios Previdenciários**⁴¹⁴ e **Demais Despesas Correntes**⁴¹⁵ — que haurem fração caudalosa das despesas sociais e da **Seguridade Social** — se inclinaram à uniformização.

⁴⁰⁹ Ver gráfico 4.2 e tabela 4.2 (capítulo 4).

⁴¹⁰ Ver tabela 4.3 (capítulo 4).

⁴¹¹ Sobre a política econômica recente, ver capítulo 4.

⁴¹² Com eventual (e mínima) exceção do ano de 2005 (tabela 7.4).

⁴¹³ Inclui, genericamente, despesas de natureza remuneratória, trabalhista, assistencial e previdenciária do **funcionalismo do setor público** (BRASIL/MPOG, 2002). Sobre o alardeado (e ilusório) excessivo quadro do funcionalismo federal, ver Moraes, Silva e Costa (2009).

⁴¹⁴ Envolve os dispêndios com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) — excluídos, por extensão, os servidores da esfera pública.

⁴¹⁵ Reúne despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica **Despesas Correntes** cabíveis no grupo **Outras Despesas Correntes** (ver nota de rodapé 417).

Tabela 7.4

Grupos e “subgrupos”⁴¹⁶ de despesas selecionados: evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), entre 1995 e 2006

Grupos e subgrupos de despesas (%PIB)	Pessoal e Encargos Sociais	Benefícios Previdenciários	Demais Despesas Correntes	Despesas Financeiras
1995	5,37%	4,61%	3,42%	3,66%
1996	4,85%	4,92%	3,07%	3,24%
1997	4,74%	4,95%	3,13%	3,65%
1998	4,90%	5,46%	3,02%	5,64%
1999	4,84%	5,46%	2,94%	6,81%
2000	4,94%	5,49%	3,11%	7,01%
2001	5,03%	5,75%	3,13%	8,25%
2002	5,08%	5,93%	3,22%	8,41%
2003	4,65%	6,38%	2,97%	8,54%
2004	4,61%	6,33%	3,12%	7,52%
2005	4,38%	6,64%	3,47%	6,48%
2006	4,52%	6,83%	3,54%	11,48%

Obs.:

a) “Pessoal e Encargos Sociais” é um grupo de despesa;

b) “Despesas Financeiras” forma-se dos grupos “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização da Dívida”;

c) “Benefícios Previdenciários” e “Demais Despesas Correntes” são subgrupos de despesas.

Fonte: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (vários anos).

Elaboração do autor.

Sob o olhar **fiscal/orçamentário**, intensificou-se a presença do **Estado** na economia, ao que se vê, privilegiando o (reprovável) aumento irrefreável das **despesas financeiras** (juros, encargos e amortização da dívida pública). O rumo progressivo da categoria econômica **Despesas Correntes** dá lastro a repetidas análises, a lhe vincular o crescimento ao simultâneo declínio dos **investimentos públicos** — ínsitos nas **Despesas de Capital**⁴¹⁷. Tendenciosos, semelhantes argumentos embutem senão meias-verdades: de fato, os montantes das **Despesas Correntes**⁴¹⁸ se elevaram no intervalo apreciado — gastos **assistenciais** e **previdenciários** divulgam-no, por certo⁴¹⁹; todavia, das tabelas **7.3/7.4**⁴²⁰, vê-se repousar sobre os **dispêndios financeiros**⁴²¹ a razão maior de tal percurso ascendente; por convenientemente imiscuídos (e generalizados) na grande categoria **Despesas Correntes**, prestam-se a embasar a visão

⁴¹⁶ O termo “subgrupo” é usado aqui sob fins didáticos, por não constar das codificações oficiais.

⁴¹⁷ A categoria econômica **Despesas Correntes** opõe-se à congênere **Despesas de Capital**, vez que estas contribuem **diretamente** para a formação ou aquisição de bens de capital, compondo-se dos grupos **Investimentos**, **Inversões Financeiras** e **Amortização da Dívida**; as **Despesas Correntes** integram-se de três grupos de despesas: **Pessoal e Encargos Sociais**, **Juros e Encargos da Dívida** e **Outras Despesas Correntes** — estas últimas fracionadas em subgrupos heterogêneos, a saber, **Transferências a Estados, DF e Municípios**, **Benefícios Previdenciários** e **Demais Despesas Correntes** (BRASIL/MPOG, 2002).

⁴¹⁸ Faz-se imperativo sublinhar a diferença entre a categoria econômica **Despesas Correntes**, o grupo **Outras Despesas Correntes** e o “subgrupo” **Demais Despesas Correntes** (ver tabela 7.4 e notas de rodapé 415/416/417).

⁴¹⁹ Ver capítulo 5.

⁴²⁰ Ver capítulo 4 para outras demonstrações a respeito.

⁴²¹ No caso, se se atém aos **juros e encargos da dívida**, já que o outro item das **despesas financeiras** (a **amortização da dívida pública**) — conquanto acrescida intensamente — compõe categoria econômica dessemelhante (**Despesas de Capital**).

prevalecente e conservadora a atribuir ineficiência à ação do ente estatal, presumivelmente inflado, perdulário e com pouco a agregar ao funcionamento da economia, estorvo à atuação *proveitosa* dos livres mercados. Mostram-se os desdobramentos; omitem-se as causas salientes. Relegam-se as **despesas financeiras**; brada-se contra os **gastos sociais**. O capital parasitário alimentou-se dos juros excessivos e, mormente no primeiro momento do **Plano Real**, do câmbio ultra-apreciado; contudo, tais interpretações parecem menosprezar a flagrante influência desses fatores sobre os **gastos públicos** que, desse modo, são concebidos como um todo, uma massa uniforme, livre de interveniências de outras nuances da **política econômica**, referendando, pela dimensão exagerada, o viés ideológico **neoliberal** em favor da organização *virtuosa* dos mercados. Ao revés, sem desfaçatez, clama-se pela ascendência dos **gastos públicos** sobre o calibre das taxas de juros, invertendo, como se cancela, a devida relação causal⁴²².

O debate na imprensa a respeito das finanças públicas, normalmente é reduzido a um ou outro aspecto da questão da política fiscal, separado de um conjunto maior da política econômica e das finanças públicas. [...] Essa definição é pequena, restrita, no sentido de que outra parte importante do que se chama de finanças públicas está fora da autoridade direta do TN [Tesouro Nacional], e que em geral subordina o Tesouro. O BC [Banco Central], ao traçar a sua taxa de juros, afeta o gasto que o TN [Tesouro Nacional] terá com a dívida pública. Então, essa questão da fixação de juros que é classicamente de política monetária está colocada dentro do tema de finanças públicas. [...] Logo, a questão que chamamos de finanças públicas vai além daquilo que se entende estritamente por competência da política fiscal, e se interpenetra com as políticas monetária e cambial. O conceito de finanças públicas invade a área da política monetária, cambial e de certo sentido unifica este conjunto de processos em uma dinâmica que na verdade é única, embora de fato seja segmentada em políticas distintas que muitas vezes se afastam, mas que no limite acabam se unificando no âmbito das finanças públicas. Esse é o pano de fundo para a discussão que precisamos fazer a respeito das finanças públicas no Brasil. [...] Essa é uma idéia fundamental, muitas vezes esquecida no debate atual. A política fiscal é condicionada, é parte dos principais conflitos de interesses da política econômica, da vida de uma sociedade democrática. Portanto, estou convencido que **não existe política fiscal, gestão das finanças públicas que seja neutra. Ela é necessariamente palco de conflitos, de disputa e é reflexo da distribuição de poder na sociedade, na maneira como os grupos sociais conseguem se agrupar para garantir o funcionamento da sociedade** (CARVALHO, 2006, p. 7 et seq., grifos nossos).

Integrantes do grupo **Outras Despesas Correntes**, os **programas assistenciais de garantia de renda** fizeram-se novidade salutar no horizonte das políticas sociais ideadas pela Constituição Federal/88. Introduzidos no período **Fernando Henrique Cardoso**, o governo **Luiz Inácio Lula da Silva** ampliou-lhes o alcance com percuciência, revestindo-os símbolo da gestão do ex-metalúrgico — patente é, nessa seara, o **Programa Bolsa Família**⁴²³. Geridos

⁴²² Ver Batista Júnior (2006).

⁴²³ Ver capítulos 5 e 6.

com competência, é forçoso reconhecer, a administração **Lula** logrou fazê-los chegar à população carente, pré-demarcada no corpo de cada política social do tipo. Nesse sentido, a **PNAD/2006** revelou a excelente **focalização** de tais empenhos; retiradas as rendas provenientes das **transferências assistenciais**, e assim ordenando os orçamentos domiciliares per capita, 70% dos benefícios, após instituídos, iriam para os 27% mais pobres, em âmbito **nacional**, índice reduzido a 20% para a **Região Sul** e acrescido a 41% para a Região **Nordeste** (tabela 7.5)⁴²⁴.

Tabela 7.5⁴²⁵

Incidência dos benefícios assistenciais: centésimos populacionais, Brasil e Grandes Regiões

Incidência de 70% dos benefícios assistenciais sobre centésimos de população	
Brasil	27°
Região Norte	37°
Região Nordeste	41°
Região Sudeste	22°
Região Sul	20°
Região Centro-Oeste	31°

Obs.: população ordenada pela renda domiciliar per capita líquida⁴²⁶.

Fonte: IBGE (2008).

A despeito disso, pontualmente no **Sudeste/Sul**, verifica-se uma alocação excessivamente concentrada nos primeiros centésimos populacionais, com primazia nos segmentos **pobres** (com renda domiciliar per capita inferior a $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário-mínimo**⁴²⁷): entre os habitantes abaixo da **linha da pobreza**, elevam-se (em média) em 3,32% os montantes distribuídos das **transferências monetárias** ao se saltar de um centésimo para o imediatamente superior, proporção decaída a 0,97% (**Sudeste**) e 1,01% (**Sul**) entre as populações com rendimentos entre $\frac{1}{2}$ (**meio**) e **1 (um) salário-mínimo** domiciliar per capita (tabela 7.6). No **Norte/Nordeste**, em contraste, indicia-se mais congruente a cobertura das **políticas assistenciais de garantia de renda**, com proporções mais próximas entre os moradores abaixo e acima da **linha da pobreza**. Nesse sentido, o índice **nacional** e o da **Região Centro-Oeste** ocupam posições intermediárias:

⁴²⁴ As tabelas 7.5/7.6/7.7/7.8 detêm-se sobre o cenário **01** (ver capítulo 6), suficiente ao que se intenta demonstrar.

⁴²⁵ As tabelas 7.5/7.6/7.7/7.8 são de elaboração do autor, com a orientação do estatístico Jhonatan Ferreira, do IPEA.

⁴²⁶ Entenda-se, excluídas as rendas dos **programas sociais não-contributivos** da renda domiciliar per capita (ver capítulo 6).

⁴²⁷ Ver capítulo 6.

Tabela 7.6

Incidência dos benefícios assistenciais: percentual médio de benefícios acumulados entre centésimos, Brasil e Grandes Regiões

	Percentual médio de benefícios acumulados entre centésimos (pré-linha de pobreza)	Percentual médio de benefícios acumulados entre centésimos (pós-linha de pobreza até 1 salário-mínimo domiciliar <i>per capita</i>)
Brasil	2,41%	0,68%
Região Norte	1,73%	0,63%
Região Nordeste	1,55%	0,52%
Região Sudeste	3,32%	0,97%
Região Sul	3,32%	1,01%
Região Centro-Oeste	2,35%	0,98%

Obs.: a linha de pobreza representa domicílios com renda per capita inferior a ½ (**meio**) salário-mínimo.

Fonte: IBGE (2008).

De tal modo desnudado, espelha-se semelhante fenômeno sobre a auspiciosa redução dos **índices de desigualdade de renda** (coeficientes de **Gini**) para o país e cinco grandes regiões, após a aparição dos **programas não-contributivos** (tabela 7.7): dos eminentes 3,81% para o **Nordeste** aos insuficientes (ainda que elogiáveis, de toda sorte) 0,70% para o **Sudeste/Sul** — malgrado os baixos valores tocantes à mais presente dentre as iniciativas governamentais em tela, o **Programa Bolsa Família**⁴²⁸.

Tabela 7.7

Queda percentual da desigualdade em termos de coeficientes de Gini: Brasil e Grandes Regiões

	Queda percentual da desigualdade (Gini)
Brasil	1,49%
Região Norte	2,45%
Região Nordeste	3,81%
Região Sudeste	0,70%
Região Sul	0,70%
Região Centro-Oeste	1,32%

Fonte: IBGE (2008).

Há de se enaltecer o declínio da proporção de **indigentes**⁴²⁹ e de **pobres**, aquiescido pelos **repasse assistenciais em dinheiro** (tabela 7.8). Nesse quesito, à **Região Centro-Oeste** pertencem os melhores resultados, conjugando a boa **focalização** (porém não-extrema, como no **Sudeste/Sul**) à concessão razoável do **Benefício de Prestação Continuada** (BPC) —

⁴²⁸ Ver tabela 6.2 (capítulo 6).

⁴²⁹ Enunciados como portadores de renda domiciliar per capita de até ¼ (**um quarto**) de salário-mínimo, exclusiva (ver capítulo 6).

dado o seu alto valor relativo⁴³⁰ — e a atuação representativa de outras **transferências monetárias** advindas das esferas subnacionais⁴³¹.

Tabela 7.8

Queda percentual da indigência e da pobreza: Brasil e Grandes Regiões

	Queda percentual de indigentes	Queda percentual de pobres
Brasil	13,12%	2,61%
Região No rte	13,94%	2,66%
Região No rdeste	13,14%	2,46%
Região Sudeste	12,38%	2,48%
Região Sul	10,79%	3,13%
Região Centro-Oeste	16,89%	3,74%

Fonte: IBGE (2008).

Apesar de inequivocamente valorosos, o estreito (e controverso) perímetro de definição de **indigência** e de **pobreza**⁴³² relativiza, em última análise, os índices da tabela 7.8, enfatizando, em concomitância, os ganhos apontados na tabela 7.7; afinal, dada a cruel e injusta distribuição de renda a perpassar por séculos a sociedade brasileira (nacional ou regionalmente), confinando-se aos patamares usuais de $\frac{1}{4}$ (**um quarto**) e de $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário-mínimo** se excluem proporções substanciais das populações menos aquinhoadas; ademais, ultrapassar o baixo teto estipulado para a **indigência**, por exemplo, pode se não verter necessariamente em melhoria efetiva de padrões de vida — uma vez nos balizemos a somas de pequena monta. Destarte, parece-nos judicioso preferir exaltar o decaimento das **desigualdades** (tabela 7.7) à diminuição das frações de **indigentes** e de **pobres** (tabela 7.8), **sem demérito dos grandes préstimos** que se lhe atribuem — em particular no histórico contexto brasileiro de iniquidades sócio-econômicas, reforce-se.

Do exposto, faz-se sugestivo, fundando-se na **PNAD/2006**, **transportar as marcantes diferenças regionais a assolar o país para a gestão das políticas assistenciais de garantia de renda**. De tal modo, critérios diversos poderiam atender às populações carentes, conformando-se às especificidades locais. Para as **Regiões Norte** e, em grau maior, **Nordeste** — esta, tipificada não só por pungentes desigualdades como por elevados índices de **indigência** e de **pobreza**⁴³³ —, considerando o excelente alcance sobre a população-alvo⁴³⁴, poder-se-ia

⁴³⁰ Predominantemente pago em **1 (um) salário-mínimo**, ou, residualmente, em múltiplos deste (ver tabela 5.22, capítulo 5).

⁴³¹ Ver capítulo 6.

⁴³² Ver capítulo 5.

⁴³³ A **Região Norte**, embora revelando altos índices de **indigência** (16,05%) e de **pobreza** (44,20%) — atrás apenas do **Nordeste** nesse ranking nefasto (tabelas 6.17/6.26) —, constitui-se na segunda região menos desigual do país (tabela 6.19), aposta a **Região Sul** ao topo (tabela 6.44).

⁴³⁴ Ver gráficos 6.4 a 6.9 (capítulo 6).

recomendar o reajuste (para cima, por óbvio) dos valores individuais dos benefícios em questão, manifestamente do **Bolsa Família**⁴³⁵; para o trio **Sul/Sudeste/Centro-Oeste** (este, em menor escala), reportando-se ao perfil sócio-econômico menos injusto das sociedades, e à cingida cobertura já mencionada (tabelas **7.5/7.6**, entre outras⁴³⁶), o aumento do teto para a admissão ao mais visível **programa oficial de assistência** permitiria o acesso a vasto contingente populacional⁴³⁷, ainda que mantidos os valores individuais praticados; semelhante medida poderia ser igualmente extensível ao **Norte/Nordeste**, talvez em um segundo momento, por apartarem do **auxílio assistencial** numerosa população, sem prejuízo do contingente já atendido⁴³⁸.

Tais propostas teriam por mira incorporar ao alto grau de **focalização** — assinalado para o país e para todas as regiões — os preceitos subjacentes à **universalização** e também ampliar a **justiça social** — ambas, prescrições tão caras ao Legislador de 1988. Nesse sentido, e em atenção ao perfil prodigamente aqui discorrido dos **programas assistenciais de garantia de renda**, afigura-se estreita e exagerada, em nosso juízo, a interpretação de alguns críticos, ao vincular automaticamente a **focalização** a uma noção **acessória** de justiça e à conseqüente atuação **residual** do Estado⁴³⁹ — ambas, como se viu, típicas das concepções **neoliberais** (ainda) preeminentes⁴⁴⁰. No arcabouço do **neoliberalismo**, de fato, concebem-se as **políticas sociais** como compensatórias, meras auxiliares da **gestão macroeconômica**; assim entendidas, referendariam pressupostos inerentes ao ideário conservador: a *qualificação* dos mercados em distribuir à *maioria* os recursos disponíveis, com *eficiência*, e a contenção do

⁴³⁵ Registre-se, por oportuno, o descompasso entre o espírito da Lei Maior e os valores fixados para os benefícios individuais do programa em tela, visto tenha o constituinte de 1988 atrelado ao salário-mínimo alguns benefícios ali previstos (CF/88, art. 201, § 2º) (BRASIL, vários anos).

⁴³⁶ Ver capítulo 6.

⁴³⁷ Sabendo-se em R\$120,00 o “ponto de corte” para ingresso no **Bolsa Família** (ano de 2006), 34% dos habitantes da **Região Sul** se inserem entre renda domiciliar per capita de R\$120,00 a R\$350,00 (salário-mínimo no período da **PNAD/2006**); para o **Sudeste**, a proporção vai a 36%; para o **Centro-Oeste**, sobe a 40% (IBGE, 2008).

⁴³⁸ Nos termos da nota de rodapé precedente, as Regiões **Norte** e **Nordeste** revelam frações de 43% e 37%, nessa sequência; inclua-se, no rol de sugestões ao aperfeiçoamento do **Programa Bolsa Família**, o obstinado impulso às designadas “portas de saída” — em aprofundando, por exemplo, os programas (ora em curso) de educação e capacitação profissional (ver nota de rodapé 457); atenuar-se-iam, de tal modo, os vínculos assistencialistas entre Estado e beneficiários, reforçando, em paralelo, a superação **estrutural** da recorrente transmissão da pobreza às gerações futuras.

⁴³⁹ Ver Ugá (2004) e Vianna (2008).

⁴⁴⁰ O lapso temporal entre o período predominantemente aqui investigado (1995/2006) e o momento da redação da pesquisa (2008/2009) nos impõe alguns adendos; a eclosão do grandioso estremecimento dos mercados financeiros, em 2008 (ver capítulo 1), por certo atemorizou as convicções nos efeitos auto-regulatórios *eficientes* dos mercados; contudo, parece-nos ainda prematuro dar laudo sobre o desenho de um modelo consistente optativo à anarquia do “fundamentalismo de mercado”, alimentada por poderosos e gigantescos conglomerados (financeiros em sua maioria) — advindos, notadamente, no rastro da globalização —, por parceiros institucionais do sistema dominante (como os grandes meios de comunicação — acintosamente, no caso brasileiro) e pela retirada do componente ideológico do debate econômico, fomentado em grande parte pela queda do muro de Berlim.

apetite **fiscal** do **Estado** (sobretudo quanto aos gastos). De tal modo, inquietar-se-iam as **políticas sociais** apenas com os *poucos* excluídos “imerecidos”⁴⁴¹ (KERSTENETZKY, p.569, 2006) do sistema *virtuoso*, no mais das vezes por dissabores imprevisíveis, próprios da dinâmica da vida; quanto aos demais indivíduos, assume-se como *justa* a desigualdade advinda do livre jogo das forças de mercado — o “darwinismo” sócio-econômico — e, nessa formulação, o imanente *virtuosismo* dos mercados e das **políticas econômicas** a eles subservientes funcionariam como remédio (placebo, acrescentamos nós) à maioria das agruras sociais.

Mas, ao que se descortina, a experiência brasileira recente parece contradizer semelhante lógica, rompendo com a sistematização rígida mencionada. As políticas econômicas ultra-ortodoxas⁴⁴² — regra no intervalo em análise (1995/2006) — testemunharam a formação de um paulatino (conquanto insuficiente) sistema de **proteção social**⁴⁴³ — precipuamente no campo da **Seguridade Social** —, caudatário das disposições constitucionais, erigido a partir do governo **Itamar Franco**, aprimorado por seus sucessores, porém incrementado na administração **Luiz Inácio Lula da Silva** (2003/2006)⁴⁴⁴. Provam-no, em acordo ao relato prévio⁴⁴⁵, a instituição da **previdência rural**⁴⁴⁶; a ampliação da cobertura da **Estratégia Saúde na Família**; o notável alcance dos **benefícios monetários não-contributivos**, entre outros avanços⁴⁴⁷. Propensão tonificada sob a perspectiva do atual mandato de **Luiz Inácio Lula da Silva**, com sinalizações a algumas ponderosas mudanças no paradigma funcional/ideológico da arquitetura econômica, com brado maior à participação do **Estado**⁴⁴⁸ e ao trajeto descendente das **taxas básicas de juros**⁴⁴⁹, na cena do momentoso tremor financeiro a afetar o sistema capitalista global⁴⁵⁰. No sentido da expansão da rede social, o governo acresceu a representatividade do protagonista dos **programas assistenciais**, o **Bolsa Família**, ampliando as

⁴⁴¹ Em oposição aos indivíduos punidos por escolhas individuais (e de sua inteira responsabilidade) mal-sucedidas, impróprias (no julgar do sistema), rotina perfeitamente aceitável no ambiente de mercado.

⁴⁴² Veja-se o itinerário das taxas básicas de juros (gráfico 4.1, capítulo 4).

⁴⁴³ Ver capítulo 5.

⁴⁴⁴ Em decurso, o quadriênio (2007/2010) exhibe resultados ainda mais alentadores.

⁴⁴⁵ Ver capítulo 5.

⁴⁴⁶ Não obstante as regressivas reformas previdenciárias (ver capítulos 4 e 5), a embutir um componente social aflitivo, dada a informalidade no trabalho que grassa nas zonas urbanas, principalmente. Todavia, recentemente (novembro de 2009), a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou relatório sobre o fim do fator previdenciário; mesmo advindo de parlamentar do **Partido dos Trabalhadores** (senador Paulo Paim), o governo, ainda que disposto à negociação, mostra-se reticente quanto ao projeto (ULHÔA, 2009).

⁴⁴⁷ No campo da educação, citam-se o **Programa Universidade para Todos** (ProUni) — criado em 2004, tendo por finalidade a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de educação superior para estudantes com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos (BRASIL/MEC, [2009]) — e a redução gradual (a partir de 2009), até a extinção terminal (em 2011), da **Desvinculação das Receitas da União** (DRU) sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009).

⁴⁴⁸ Da qual é marco o **Programa de Aceleração do Crescimento** (PAC) (ver capítulo 1).

⁴⁴⁹ Fixadas, a partir de julho de 2009, em 8,75% a.a.; malgrado elevada, afigura-se no menor plano de toda a série histórica, encetada em 1996 (ver tabela 4.1, capítulo 4) (BBC BRASIL, 2009a).

⁴⁵⁰ Ver capítulo 1.

condições de entrada (via elevação do ponto de corte), o alcance populacional (inclusão de famílias com adolescentes de até dezessete anos) e os valores dos benefícios⁴⁵¹. De impacto fiscal reduzido⁴⁵², o programa expande-se substantivamente a partir de sua gestação, em 2004. Em estudo recente, Landim Júnior e Menezes Filho (2009), estimando os efeitos **multiplicadores** associados, estabeleceram que o aumento de 10% do repasse médio per capita do **Programa Bolsa Família** acresce em 0,6% o Produto Interno Bruto (PIB); por conseguinte, entre 2005 e 2006, elevados os repasses em 1,8 bilhão de reais (32,20%), advogam pelo incremento do PIB em 43 bilhões de reais (1,93%), naquele intervalo⁴⁵³.

À parte preconceitos ideológicos⁴⁵⁴, aparentemente se fez possível aliar **focalização** a algum grau de **universalismo**, com implicações sociais dignas de nota⁴⁵⁵. Os episódios ressaltados sugerem o forcejar das **políticas compensatórias** na promoção da **justiça distributiva**, subvertendo a obrigatoriedade do vínculo apenas com a *justiça* de mercado (KERSTENETZKY, 2006). Do nosso modelo histórico e excludente de desenvolvimento, gênese de uma elite reacionária, patrimonialista, dissociada das carências da imensa maioria da sociedade — e compromissada com as próprias —, esboça-se, no campo de gestão social, a “tensão entre a urgência da ação e um projeto de sociedade” (SANT’ANA, [2008], p. 19); por extensão, embora com o fito **permanente** da assunção de políticas redistributivas **estruturais**⁴⁵⁶, a paisagem de estagnação social clama por mobilizações prementes, **conjunturais**, imprescindíveis à atenção das necessidades vitais da população excluída.

⁴⁵¹ Com as modificações, famílias com renda per capita de até R\$70,00 (contra R\$60,00, em 2006) podem auferir até R\$200,00 por mês (ante R\$95,00, em 2006); para rendas per capita acima daquele patamar e inferiores a R\$140,00 (R\$120,00, em 2006), inclusive, a receita máxima pode ir a R\$132,00 (R\$45,00, em 2006) (BRASIL/MDS, [2009b]).

⁴⁵² Em 2006, mensuraram-se os gastos com o **Bolsa Família** em R\$7.524.661.322,00 (BRASIL/MDS/MI SOCIAL, vários anos), significando 0,94% do total de despesas liquidadas da União — estas, de R\$797.835.457.211,24 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, vários anos) —, ou 0,32% do PIB — avaliado em R\$2.369.797.000.000,00 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, vários anos).

⁴⁵³ Para o mesmo período, estimaram os pesquisadores em 12,6 bilhões a arrecadação tributária adicional derivada do aumento das transferências do programa — soma superior em 70% ao montante despendido com o **Bolsa Família**, em 2006 (LANDIM JÚNIOR; MENEZES FILHO, 2009).

⁴⁵⁴ Ver página 116.

⁴⁵⁵ No Dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro de 2009, a **Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação** (FAO – Food and Agriculture Organization) e a organização não-governamental **Action Aid** abonaram a proeminência do Brasil na luta contra a fome, entre os países em desenvolvimento (AGÊNCIA CARTA MAIOR, 2009). Ainda em 2009, o **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** (PNUD) acusou como **alto** o desenvolvimento humano no país, ocupando, porém, a insatisfatória 75ª posição do ranking (BBC BRASIL, 2009b).

⁴⁵⁶ Exemplificam-no, entre outras, a reforma agrária e a formação de empregos; em análise última, o desenvolvimento econômico consistente e sustentável.

[...] o **Bolsa Família** se refere a uma solução **corretiva** que visa confrontar algumas das conseqüências da atual distribuição econômica no Brasil. O programa oferece uma abordagem educacional e de acesso à saúde que busca resultados imediatos (na saúde e segurança alimentar) e a médio e longo prazo (na educação)⁴⁵⁷. É esperado que uma nova geração – cujo capital humano terá sido aumentado pela saúde e pelos estudos – romperá a pobreza entre as gerações que caracteriza o histórico de boa parte da população brasileira. Apesar das evidentes melhorias dos últimos anos e dos importantes investimentos nestes dois eixos, o caminho é ainda longo e árduo até os resultados esperados e exigirá uma articulação cada vez mais estrutural e profunda de diversas áreas do Estado e da sociedade brasileira (SANT’ANA, [2008], p. 10).

No período em questão, a dominância das políticas econômicas contracionistas e reféns do grande capital internacional; a reversão do modelo de participação prevalente do **Estado** — com personificação maior no **Nacional-Desenvolvimentismo**⁴⁵⁸ — para a nova ordem dos mercados autônomos, auto-regulados, soberanos e independentes em suas deliberações; e a massificação ideológica dos preceitos do **neoliberalismo**, impresso como verdade única, perpétua e insofismável, incutem as **políticas sociais localizadas** como passo inelutável à **universalização**, compreendida como processo a aplacar a histórica ofensa social brasileira, chaga intolerável em sociedades que se arrogam democráticas.

Efetivamente, a contra-reforma **neoliberal** não se traduziu em menores gastos públicos; tão-somente os redirecionou, do social para o financeiro; do produtivo, para o parasitário⁴⁵⁹. Ademais, o desenvolvimento das sociedades capitalistas se atrelou/se atrela — com maior ou menor aderência — às ações e instituições do Estado⁴⁶⁰; negá-lo, seria se deixar assaltar pelo viés ideológico. O recente abalo do sistema capitalista⁴⁶¹ — especificamente em sua poderosa vertente financeira — confirma a dúbia relação entre Estado e mercados: para estes, ao sabor das conveniências, aquele se afigura ora indesejável — caso dos **gastos de marca social** —, ora indispensável — provedor dos requisitos à boa engrenagem do sistema

⁴⁵⁷ O programa enleia-se a iniciativas complementares, voltadas “ao desenvolvimento das capacidades das famílias [...] principalmente, as beneficiárias do PBF [Programa **Bolsa Família**], contribuindo para a mitigação da pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda” (BRASIL/MDS, [2009b]). Citam-se, entre outros, os programas **Brasil Alfabetizado**, **Qualificação Profissional Continuada – Acreditar**, **Microcrédito Produtivo Orientado** e **Assentamentos Rurais**.

⁴⁵⁸ Ver capítulo 2.

⁴⁵⁹ No caso brasileiro, as tabelas 7.3 e 7.4 são eloqüentes a respeito.

⁴⁶⁰ Nas palavras de Chomsky (2008), “[...] o capitalismo não pode terminar porque nunca começou. O sistema no qual vivemos deve ser chamado de capitalismo de Estado, não simplesmente capitalismo. No caso dos Estados Unidos, a economia se apóia muito fortemente no setor estatal. No momento, há muita angústia sobre a socialização da economia, mas isso é uma grande brincadeira. A economia avançada de alta tecnologia e similares sempre dependeu amplamente do setor dinâmico da economia estatal. É o caso da informática, da internet, da aviação, da biotecnologia, quase tudo o que está à vista.”

⁴⁶¹ Ver Capítulo 1.

—, ora derradeira esperança, instância última a lhes salvar de suas ganâncias e imprudências intrínsecas⁴⁶².

O Estado, cujas intervenções são tão atacadas quando se trata da proteção dos homens, recupera seu caráter “providencial” quando se trata dos interesses da finança. As grandes instituições “guardiãs do templo”, prontas a transformar o jogo da especulação em uma aposta sem risco, não hesitam em trair o próprio espírito do sistema em cujo nome afirmam agir (PASSET, 2002, p. 140, grifos no original).

A procura interminável por lucros crescentes, âmago do capitalismo, fez mercantis as relações humanas e da natureza, convertidas à lógica perversa do mercado, reduzidas à mera interação entre produtores e consumidores; a economia **neoclássica/novo-clássica** tornou-as leis *naturais*, mecânicas, *impessoais*, *irrefutáveis*, desvencilhadas de aspectos sociais, culturais, históricos, geográficos; intencionando qualificar a economia como ciência pura, travestitiu-a de elegantes modelos matemáticos, remetendo à suposta *neutralidade* da ciência. Ora, a essência humana não é neutra, senão, passional; tampouco o seria a ciência, porque feita por homens. As práticas acadêmicas dominantes insistem em relegar o caráter social — central e primitivo — da ciência econômica; seu laboratório — longe das quimeras de um mundo dividido senão em computadores sofisticados —, a sociedade, sua dinâmica, vícios, contradições, injustiças; seu objeto — ao revés de agentes ávidos em tornar máximos lucros e utilidades tão abstratas quanto as formulações que lhes gestam —, pessoas e suas necessidades vitais, tangíveis, inadiáveis.

Todo o corpo teórico **neoclássico/novo-clássico** funda-se na idéia de indivíduos que fazem máximas suas satisfações individuais⁴⁶³. Interpreta-se o proveito social como extensão de tal comportamento hedonista; o bem-estar da sociedade se faz redundância do *imperativo* atendimento das necessidades individuais. A despeito disso, historicamente, o mercado não fez, nem fará, sociedade menos injusta; tal qual uma **caixa de Pandora**⁴⁶⁴, uma vez aberto — há mais de dois séculos — espalhou atrozess injustiças, exorbitante subproduto de sua cobiça desmesurada. O capitalismo logrou antepor o material ao espiritual; o individualismo,

⁴⁶² “[...] o programa da globalização esteve estreitamente ligado aos fundamentalistas do mercado: a ideologia dos mercados livres e da liberalização financeira. Nesta crise [financeira recente], observamos que as instituições mais baseadas no mercado da economia mais baseada no mercado vieram abaixo e correram a pedir a ajuda do Estado. **Todo mundo dirá agora que este é o final do fundamentalismo de mercado.** Nesse sentido, **a crise de Wall Street é para o fundamentalismo de mercado o que a queda do Muro de Berlim foi para o comunismo: ela diz ao mundo que este modo de organização econômica é insustentável.** Em resumo, dizem todos, esse modelo não funciona. **Este momento assinala que as declarações do mercado financeiro em defesa da liberalização eram falsas**” (STIGLITZ, 2008).

⁴⁶³ Ver capítulo 3.

⁴⁶⁴ Conceito extraído da **mitologia grega**, a **caixa de Pandora** continha todos os males do mundo; aberta, espalhou suas desgraças e tormentas sobre toda a humanidade.

à solidariedade. No entanto, no fundo da caixa, sobra a esperança; ao que se vê, constatada a alienação coletiva — resolvida nos prazeres (no mais das vezes) irracionais do consumo — e ausente a alternativa ideológica —, resta ao **Estado** resgatá-la: impende às **políticas fiscais** ressurgir como indutoras primeiras do desenvolvimento sócio-econômico, subjugar o pensamento hegemônico, instigar a justiça social; esta, antes de acessória, cardeal; antes de produtores e consumidores, cidadãos; afinal, “[os] mercados não são as formas abstratas e harmoniosas imaginadas por Walras” (CHESNAIS, 1996, p. 268-9). De fato, as relações harmônicas compostas pelo súpero arcabouço teórico não existem senão em sua *incauta* partitura; o mundo real degenera-se em tons, semitons e dissonantes, comandados por um maestro insensível ao coral melancólico e imenso de vozes carentes, roucas, asfixiadas pelos grandiloquentes acordes da orquestra do capital.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. SUS é responsável por 80% do atendimento no país. 03 ago. 2006. Disponível em: <www.agenciabrasil.gov.br>. Acesso em: nov. 2009.

AGÊNCIA CARTA MAIOR. Brasil é apontado como exemplo no combate à fome no mundo. 17 out. 2009. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: out. 2009.

AMBASSADE DE CHINE EN FRANCE. Avec son adhésion à l'OMC, la Chine entend développer une économie ouverte tous azimuts. 2001. Disponível em: <<http://web.amb-chine.fr>>. Acesso em: fev. 2009.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDREWS, E. L. Fed's \$85 billion loan rescues insurer. **The New York Times**, New York, Sept. 16th 2008a. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

_____. Greenspan concedes error on regulation. **The New York Times**, New York, Oct. 24th 2008b. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

ANDREWS, E. L.; LANDLER, M. U.S. considers cash injections into banks. **The New York Times**, New York, 09 out. 2008. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em: nov. 2008.

ANTUNES, R. Dimensões do sindicalismo inglês recente: do neoliberalismo da era Thatcher à “terceira via” de Tony Blair. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXIII, 1999, Caxambu.

ARAÚJO, J. P. **Um retrato do Brasil**: balanço do governo Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim**: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (ANFIP). **Análise da Seguridade Social 2006**. Brasília, DF: ANFIP, 2007.

BALL, L.; MANKIW, N. G. What do budget deficits do? **National Bureau of Economic Research**, NBER Working Paper 5263. Cambridge: Sept. 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico das metas para a inflação no Brasil**. Brasília: 2007.

_____. Histórico das taxas de juros. [2008]. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: dez. 2008.

_____. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. Várias séries. Vários anos. Disponível em: <<http://www3.bcb.gov.br>>. Acesso em: fev. 2009.

_____. As expectativas de inflação coletadas pelo Banco Central do Brasil. In: **Relatório de inflação**. [2009]. Brasília, DF: BACEN, mar. 2009.

BANDEIRA, L. A. M. O declínio da hegemonia dos EUA e os desafios para um projeto de esquerda. Entrevista. **Agência Carta Maior**, 03 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: abr. 2009.

BARRETO, P. H. América Latina: ninguém estava dormindo. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília-DF, n. 48, mar./2009.

BARROS, J. R. M.; CECHIN, E.; AMORELLI, L. C. **Privatizações**: balanço e desafios. Brasília-DF: 1998.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. O Papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda. 2v. Brasília, DF: IPEA, 2007.

BATISTA JÚNIOR, P. N. Juro: algoz da dívida pública. Entrevista. **Conselho Regional de Economia – 1ª Região**, 31 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.corecon-rj.org.br>>. Acesso em: nov. 2007.

BBC. The economy russia in freefall: chronology of a crisis. Aug 24th 1998. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk> >. Acesso em: mai. 2009.

BBC BRASIL. Anthony Giddens: “Brasil está no caminho certo”. 29 ago. 2000. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: dez. 2008.

_____. Perguntas e respostas: entenda a crise argentina. 21 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: out. 2009.

_____. Bush diz que crise precisa de 'resposta global séria'. 11 out. 2008a. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: nov. 2008.

_____. Greenspan admite erro de ideologia à frente do Fed. 09 out. 2008b. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: nov. 2008.

_____. Copom reduz taxa de juros para 8,75% ao ano. 22 jul. 2009a. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: out. 2009.

_____. Brasil melhora em índice de desenvolvimento humano, mas ainda é o 75º. 05 out. 2009b. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: out. 2009.

BIASOTO JUNIOR, G. O Estado acorrentado e obstáculos à retomada. **Política Econômica em Foco**, n. 3, jan.-abr./2004a.

_____. Superávit Primário: a terceira pata do tripé contracionista. **Política Econômica em Foco**, n. 3, suplemento 6, jan.-abr./2004b.

BLAIR, A.; SCHROEDER, G. **Europe: The third way/Die neue mitte**. Working Documents, n.2, Friedrich Ebert Foundation, June 1998.

BOBBIO, N. **Direita e esquerda**: razões e significados de uma distinção política. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e várias leis. Vários anos. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: jul.-dez./2008.

_____. Ministério da Educação (MEC). **ProUni — Programa Universidade Para Todos**. [2009]. Disponível em: <<http://prouni-inscricao.mec.gov.br>>. Acesso em: nov. 2009.

_____. Ministério da Fazenda (MF). **Ajuste fiscal**: Programa de Estabilidade Fiscal (resumo). 1998. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: mar. 2009.

_____. _____. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília, DF: MF, abr. 2003a.

_____. _____. Secretaria de Política Econômica. **Gasto social do governo central**: 2001 e 2002. Brasília, DF: nov. 2003b.

_____. _____. Secretaria de Política Econômica. **Orçamento social do governo federal**: 2001-2004. Brasília, DF: 2005.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Vários anos. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br>>. Acesso em: set. 2009.

_____. _____. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Vol. 11, n. 12, dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.previdencia.gov.br>>. Acesso em: set. 2009.

_____. _____. **Anuário estatístico da Previdência Social 2008**. [2009]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. Ministério da Saúde (MS). DATASUS. Várias séries. Vários anos. Disponível em: <<http://www.sioops.datasus.gov.br>> e em <<http://tabnet.datasus.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. _____. **Atenção Básica — Saúde da Família**. [2009]. Disponível em: <<http://dtr2004.saude.gov.br>>. Acesso em: jul. 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Matriz de Informação Social (MI SOCIAL). Várias séries. Vários anos. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. _____. **Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. 2006. Acesso em: out. 2009.

_____. _____. **Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC)**. [2009a]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. _____. **Programa Bolsa Família**. [2009b]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. _____. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)**. [2009c]. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Manual técnico de orçamento MTO-02**: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2004, orçamentos fiscal e da seguridade social. Brasília, DF: MPOG, 2002.

_____. Presidência da República. Portal da Transparência. Vários anos. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. _____. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010**. Brasília: Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República, 2007. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/>>. Acesso em: dez. 2007.

CANZONERI, M. B.; CUMBY, R. E.; DIBA, B. T. **Should the European Central Bank and the Federal Reserve be concerned about fiscal policy?** 2002.

CARNEIRO, R. A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. **Política Econômica em Foco**, n. 7, nov./2005-/abril 2006.

CARONI FILHO, G. PSDB, uma farsa de origem. **Agência Carta Maior**, 01 out. 2007. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: dez. 2007.

CARVALHO, C. E. As finanças públicas como palco de disputas e conflitos. **Jornal dos Economistas**, n. 206, set. 2006.

CASTRO, J. A. de et al. **Gasto social e política macroeconômica**: trajetórias e tensões no período 1995-2005. Texto para discussão n. 1324. Brasília, DF: IPEA, 2008.

CASTRO, L. B. de. Esperança, frustração e aprendizado: a história da nova república. In: GIAMBIAGI, F. et AL. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2005.

CHAOUAD, R. Rénover la social-démocratie à la lumière des nouvelles réalités sociales. Entretiens Olaf Cramme. **Observatoire français des think tanks (OFTT)**, 08 oct. 2008. Disponível em: <<http://www.policy-network.net>>. Acesso em: dez. 2008.

CHAUÍ, M. de S. A Fantasia da terceira via. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 dez. 1999. Disponível em: <<http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>>. Acesso em: fev. 2009.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CHINA ECONOMIC NET. Third Plenary Session of 11th CCCPC in 1978. Oct. 22nd 2008a. Disponível em: <<http://en.ce.cn>>. Acesso em: fev. 2009.

_____. Two fundamental shifts. Oct. 23rd 2008b. Disponível em: <<http://en.ce.cn>>. Acesso em: fev. 2009.

_____. Chinese model of development suits 21st century. Nov. 7th 2008c. Disponível em: <<http://en.ce.cn>>. Acesso em: fev. 2009.

CHOMSKY, Noam. América Latina está deixando de ser o quintal dos Estados Unidos. Entrevista. **Agência Carta Maior**, 28 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: abr. 2009.

CHRISTIANO, L. J.; FITZGERALD, T. J. Understanding the fiscal theory of the price level. **Economic Review**, Federal Reserve Bank of Cleveland, v. 36, n. 2, 2000.

CLINTON, B. **A plan for the future**. July 2003. Disponível em: <<http://www.policy-network.net>>. Acesso em: nov. 2008.

COELHO, J. C. Banco Mundial: desigualdade e poder. **Economia Política Internacional: análise estratégica**. Campinas: jul.-set./2005.

COHEN, R. Redrawing the free market; amid a global financial crisis, calls for regulation spread. **The New York Times**, New York, Nov 14th 1998. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). CEPALSTAT — bases de datos y publicaciones estadísticas. Série Salud. Vários anos. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: out. 2009.

COMITÉ POUR L'ANNULATION DE LA DETTE DU TIERS MONDE (CADTM). **Outro modelo econômico é possível**. Mar. 2003. Disponível em: <www.cadtm.org>. Acesso em: abr. 2009.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br>>. Acesso em: set. 2009.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Balanco Geral Da União** (BGU). Brasília, DF, [2001].

_____. **Balanco Geral Da União** (BGU). Vários anos. Brasília, DF.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social — USP**, nov. 2003.

CUCOLO, E. Mendonça de Barros defende privatização da Petrobras. **FOLHA ONLINE**, 05 abr. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br>>. Acesso em: mai. 2009.

DASH, E.; SORKIN, A. R. Government seizes WaMu and sells some assets. **The New York Times**, New York, Sept. 26th 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

DATAFOLHA. **Avaliação governo FHC**. 15 dez. 2002. Disponível em: <datafolha.folha.uol.com.br>. Acesso em: mai. 2009.

DELHOMMAIS, P-A. Alan Greenspan fait part de son «grand désarroi». **Le Monde**, Paris, 25 oct. 2008. Disponível em: <<http://www.lemonde.fr>>. Acesso em: nov. 2008.

DOMÈNECH, A. A Esquerda em debate: república e socialismo, também para o século XXI. **Agência Carta Maior**, 06 out. 2008. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: dez. 2008.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. Macroeconomic populism in Latin America. **National Bureau of Economic Research**, NBER Working Paper 2986. Cambridge: May 1989.

ELLIOTT, L. The financial crisis has exposed the bankruptcy of New Labour economics — without funding from the taxpayer, virtually no bank would be safe from the virus that has infected the global financial system. **Guardian.co.uk**, London, Oct. 8th 2008. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk>>. Acesso em: nov. 2008.

ELMENDORF, D. W.; MANKIW, N. G. **Government debt**. Jan. 1998.

ENGELS, F. **Origins of the family, private property, and the State**. 1884. Disponível em: <<http://www.marxists.org>>. Acesso em: jan. 2008.

FAGNANI, E. Como incluir os excluídos: nota introdutória. In: FAGNANI, E. (Org.). **Previdência Social: como incluir os excluídos?** CESIT – Carta Social e do Trabalho. Campinas: set.-dez./2007a.

_____. Seguridade Social no Brasil (1988/2006): longo calvário e novos desafios. In: FAGNANI, E. (Org.). **Previdência Social: como incluir os excluídos?** CESIT – Carta Social e do Trabalho. Campinas: set.-dez./2007b.

FERRARI FILHO, F. Os “keynesianos” neoclássicos e os pós-keynesianos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (12)2, 1991.

FINANCIAL TIMES. UK launches bank bail-out. London, Oct. 08th 2008a. Disponível em: <<http://www.ft.com>>. Acesso em: nov. 2008.

_____. The bail-out threat to free markets. London, Oct. 22nd 2008b. Disponível em: <<http://www.ft.com>>. Acesso em: nov. 2008.

FIORI, J. L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, vol. 12, n. 1 (45), jan.-mar./ 1992.

_____. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. O mito da morte dos Estados nacionais. In: FIORI, J. L. **o Poder Global**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FOLHA ONLINE. Em rede nacional, Lula diz que faz um governo diferente e admite tropeços. 07 abr. 2003. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: abr. 2009.

_____. Entenda a crise econômica da Argentina. 03 mar. 2005. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: mar. 2005.

_____. FHC defende privatizações e diz que não é contra venda da Petrobras. 17 out. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: mai. 2009.

FOSTER, J. B. The end of rational capitalism. **Monthly Review**, v. 56, n. 10, 2005.

FRYDMAN, R.; GOLDBERG, M. D. **Imperfect knowledge economics**: exchange rates and risk. Foreword by Edmund Phelps. New Jersey: Princeton University Press, 2007.

GALBRAITH, J. K. **Debunking The Economist — again**: is this the “new golden age of global capitalism”? The Economist thinks so — and ignores the facts. 2004. Disponível em: <http://dir.salon.com>. Acesso em: fev. 2009.

GARCIA, R. C. **Despesas correntes da União**: visões, omissões e opções. Texto para discussão n. 1319. Brasília, DF: IPEA, 2008.

GENTIL, D. L. **A Política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira**: análise financeira do período 1990–2005. Rio de Janeiro: 2006. Originalmente apresentada como tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

_____. Política econômica e Seguridade Social no período pós-1994. In: FAGNANI, E. (Org.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? CESIT – Carta Social e do Trabalho. Campinas: set.-dez./2007.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC. In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**: 1945-2004. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2005a.

_____. Rompendo com a ruptura: o governo Lula (2003/2004). In: GIAMBIAGI, F. et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2005b.

_____. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Texto para discussão n. 1309. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

GONÇALVES, R. Desestabilização, crescimento medíocre e desigualdade. **Jornal dos Economistas**, n. 150, dez. 2001.

HALL, B. Tony Blair's political career. **Financial Times**, London, Apr 30th 2007. Disponível em: <<http://www.ft.com>>. Acesso em: dez. 2008.

HERMANN, J. Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2005a.

_____. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, F. et al (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Editora Campus-Elsevier, 2005b.

_____. **Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000**. Rio de Janeiro: 2006.

HOANG-NGOC, L.; TINEL, B. **La «troisième voie»**: de Giddens au manifeste Blair-Schröder. 2 mars 2003. Disponível em: <<http://thorstein.veblen.free.fr/>>. Acesso em: nov. 2008.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. Will the bail-out work? — Eric Hobsbawm, Gavyn Davies and Howard Davies offer their analysis of the current economic situation. **Guardian.co.uk**, London, Oct. 9th 2008. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk>>. Acesso em: nov. 2008.

HOGUE, W. Blair urges new way for Europe's left. **The New York Times**, New York, Jun 7th 1997. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**: uma perspectiva crítica. 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: síntese de indicadores 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Acesso a transferências de renda de programas sociais**: 2006. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Edição especial.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Radar Social**. Brasília, DF: IPEA, 2005.

_____. **Políticas Sociais — acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA, n. 13, 2007a. Edição especial.

_____. **Políticas Sociais — acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA, n. 14, 2007b.

_____. Um novo país emerge das estatísticas. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, n. 37, nov. 2007c.

_____. **Brasil**: o estado de uma nação. Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil, 2007. AMORIM, R. L. C.; CAMPOS, A. G.; GARCIA, R. C. (Ed.). Brasília, DF: IPEA, 2008a.

_____. **Políticas Sociais — acompanhamento e análise**. Brasília, DF: IPEA, n. 15, 2008b.

_____. IPEADATA. Várias séries. Vários anos. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: fev. 2009.

JACCOUD, L. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Série Seguridade Social. Texto para discussão n. 1372. Brasília, DF: IPEA, 2009.

JAKUBYSZYN, C. L'horreur économique de M. Sarkozy. **Le Monde**, Paris, 25 oct. 2008. Disponível em: <<http://www.lemonde.fr>>. Acesso em: nov. 2008.

JARDIM, C. Morales segue exemplo da Venezuela em nacionalização. **BBC Brasil**, 03 mai. 2006. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. Entenda o que está em jogo no Equador. **BBC Brasil**, 26 set. 2008. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. Chávez anuncia nacionalização de banco do grupo espanhol Santander. **BBC Brasil**, 19 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: abr. 2009.

JOLLY, D.; BENNHOLD, K. European leaders agree to inject cash into banks. **The New York Times**, New York, Oct. 12th 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

KALETSKY, A. Goodbye, homo economicus. **Prospect**, 26 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.prospectmagazine.co.uk>>. Acesso em: mai. 2009.

KANDIR, A. **A dinâmica da inflação**: uma análise das relações entre inflação, fragilidade financeira do setor público, expectativas e margens de lucro. São Paulo: Nobel, 1989.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, vol. 26, n. 4 (104), out.-dez./ 2006.

KEYNES, J. M. **The end of laissez-faire**. 1926. Disponível em: <<http://www.panarchy.org>>. Acesso em: jan. 2008.

_____. **The general theory of employment, interest and money**. 1936. Disponível em: <<http://www.marxists.org>>. Acesso em: jan. 2008.

KRUGMAN, P. **Currency crises**. [1998]. Disponível em: <<http://web.mit.edu>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. The widening gyre. **The New York Times**, New York, Oct. 26th 2008. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em: nov. 2008.

KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. **Journal of Political Economy**, v. 85, n. 3, 1977.

LANDIM JÚNIOR, P. H.; MENEZES FILHO, N. A. **Relatório final**: os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros. São Paulo: INSPER, ago. 2009.

LANDLER, M. West is in talks on credit to aid poorer nations. **The New York Times**, New York, Oct. 24th 2008. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em: nov. 2008.

_____; DASH, E. Drama behind a \$250 billion banking deal. **The New York Times**, New York, Oct. 14th 2008. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em: nov. 2008.

LE MONDE. **Les equatoriens approuvent une nouvelle constitution qui renforce le pouvoir exécutif**. Paris, 30 sept. 2008. Disponível em: <http://www.lemonde.fr>. Acesso em: abr. 2009.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIAN, Y. Dark side of the chinese moon. **New Left Review**, n. 32, Mar.-Apr./ 2005.

LIPIETZ, A. Relações capital/trabalho no amanhecer do século XXI. In: FORTES, A. A. S.; SOARES, R. M. S. de M. (Org.). **Padrões tecnológicos, trabalho e dinâmica espacial**. Brasília: Unb, 1996.

LOPREATO, F. L. C. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 2 (19), jul.-dez./2002.

_____. **Novos tempos**. Texto para discussão IE/UNICAMP n. 113. Campinas: UNICAMP, out. 2003.

_____. **O papel da política fiscal**: um exame da visão convencional. Texto para Discussão, n. 119. Campinas: IE/UNICAMP, fev. 2006a.

_____. Política fiscal: mudanças e perspectivas. **Política Econômica em Foco**, n. 7, nov./2005-abr./2006b.

LORDON, F. Quand la finance prend le monde en otage. **Le Monde Diplomatique**, sept. 2007. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr>>. Acesso em: fev. 2009.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1 (93), jan.-mar./2004.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. da. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3 (95), jul.-set./2004.

MANTEGA, G. **A economia política brasileira**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARTINS, J. O. **Estudos econômicos da OCDE: Brasil 2000-2001**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

MARX, K. Le manifeste du Parti Communiste. 1847. Disponível em: <<http://www.marxists.org>>. Acesso em: fev. 2008.

_____. **Le capital**. Livre premier. VIII^o section. Chapitre XXVI. 1867. Disponível em: <<http://www.marxists.org>>. Acesso em: fev. 2008.

MATTOS, L. V. de. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 1 (105), jan.-mar./ 2007.

MEDEIROS, M. **Uma introdução às representações gráficas da desigualdade de renda**. Texto para discussão n. 1202. Brasília, DF: IPEA, ago. 2006.

MELLO, J. M. C. de. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MEYERSON, H. Gods that failed. **The Washington Post**, Washington, Oct. 15th 2008. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com>>. Acesso em: nov. 2008.

MIHALJEK, D.; TISSOT, B. Fiscal positions in emerging economies: central bank's perspective. In: **Fiscal issues and central banking in emerging economies**. BIS Paper n. 20. 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Mais recursos**: Senado Federal aprova o fim da DRU para a educação. Brasília-DF, 28 out. 2009. Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em: nov. 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Ministro Patrus Ananias defende consolidação das leis sociais em evento em Congonhas. 13 out. 2009. Disponível em: < www.mds.gov.br>. Acesso em: out. 2009.

MISHRA, P. China's new left calls for a social alternative. **The New York Times**, New York, Oct. 13th 2006. Disponível em: <http://www.nytimes.com>. Acesso em: fev. 2009.

MOLLO, M. de L. R. Ortodoxia e heterodoxia monetárias: a questão da neutralidade da moeda. **Revista de Economia Política**, vol. 24, n. 3 (95), jul.-set./ 2004.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Texto para discussão n. 866. Rio de Janeiro: IPEA, 2002.

MORAES, M. V. E. de; SILVA, T. F.; COSTA, P. V. da. O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo Federal. Artigo submetido à Comissão Editorial da Revista Res Pvblica. Brasília, DF: MPOG, 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br>. Acesso em: out. 2009.

MORRISON, W. M. **China's economic conditions**. CRS Issue Brief for Congress, July 1st 2005.

MSNBC. Will subprime mess ripple through economy? Q&A: looking at the impact of the mortgage meltdown. Mar. 13th 2007. Disponível em: <http://www.msnbc.msn.com>. Acesso em: nov. 2008.

O GLOBO. Sinopse — resumo de jornais. 31 jan. 1998. Disponível em: <http://www.radiobras.gov.br>. Acesso em: mai. 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Um outro Brasil é possível**. 2001. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br>. Acesso em: mai. 2009.

PASSET, R. **A ilusão neoliberal**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

PEREIRA, A. **Depois de FHC**: personagens do cenário político analisam o governo Fernando Henrique Cardoso e apontam alternativas para o Brasil. São Paulo: Geração Editorial, 2002.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F.; ROSA, M. B. **Contabilidade pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RADELET, S.; SACHS, J. The onset of the East Asian financial crisis. In: KRUGMAN, P. (Ed.). **Currency Crises**. National Bureau of Economic Research, 2000.

RAMIREZ, S. **Algunas consideraciones sobre la China actual**. 22 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.nodo50.org>>. Acesso em: fev. 2009.

RAMOS, A. P. A política fiscal do Plano Real e o ajuste fiscal para 1999/2001. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), out.-dez./2001.

RAYNER, G. Bank nationalisation: how a bail-out became a buy-out. — October 13, 2008 will go down in history as the day the capitalist system in the UK finally admitted defeat. **Telegraph.co.uk**, London, Oct. 13th 2008. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk>>. Acesso em: nov. 2008.

REZENDE, F. **Estado de uma nação**: textos de apoio: a reforma orçamentária e a eficiência fiscal. Texto para discussão nº 1392. Brasília, DF: IPEA, 2009.

ROPER, B. The third way according to its critics: what is the “third way”? **Socialist Review Aotearoa New Zealand**, n. 16, Spring 2003. Disponível em: <<http://www.iso.org.nz>>. Acesso em: jan. 2009.

SAAD FILHO, A.; MORAIS, L. Neomonetarismo tropical: a experiência brasileira nos anos noventa. **Revista de Economia Política**, vol. 22, n. 1 (85), jan.-mar./ 2002.

SACCOMANDI, H.; VILLAVERDE, J. Economia deve se admitir imperfeita. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 26 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: abr. 2009.

SADER, E. S. Des présidents en phase avec le mouvement social : année cruciale pour la gauche latino-américaine. **Le Monde Diplomatique**, fév. 2003. Disponível em: <<http://www.monde-diplomatique.fr>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. A crise da extrema esquerda. **Agência Carta Maior**, 21 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: nov. 2008.

SANT'ANA, S. M. **Bolsa Família e a tripla perspectiva sobre justiça social como redistribuição**. Biblioteca Virtual Bolsa Família. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). [2008]. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org>>. Acesso em: nov. 2009.

SANTOS, A. C. de A et al. E a família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família. **Revista Praia Vermelha — Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro, n. 18, primeiro semestre/2008.

SARGENT, T. J. **Rational expectations and the reconstruction of macroeconomics**. 1980. Disponível em: <<http://www.minneapolisfed.org>>. Acesso em: abr. 2009.

_____. **The ends of four big inflations**. 1982. Disponível em: <<http://www.nber.org>>. Acesso em: mai. 2009.

_____; WALLACE, N. **Some unpleasant monetarist arithmetic**. 1981. Disponível em: <<http://www.minneapolisfed.org>>. Acesso em: abr. 2009.

SARGIS, A. Tendances idéologiques et politique de réforme. **Correspondances Internationales-Nouvelle époque** — informations et analyses sur le mouvement ouvrier et les forces de gauche dans le monde, n.5, 2003.

SARKOZY, N. Nicolas Sarkozy: discours de Toulon (em resumé). **Le Monde**, Paris, 25 sept. 2008. Disponível em: <<http://www.lemonde.fr>>. Acesso em: dez. 2008.

SAY, J. B. **A treatise on political economy**; or the production, distribution, and consumption of wealth. Ontario: Batoche Books, 2001.

SCARTH, W. M. **An introduction to advanced methods**. 1996. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br>>. Acesso em: jan. 2008.

SCHUMPETER, J. A. **The economics and sociology of capitalism**. Swedberg, R. (Ed.). New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SCHWEICKART, D. Market socialism: a defense. In: Ollman, B. (Ed.). **Market socialism: the debate among socialists**. New York: Routledge, 1998.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www2.manaus.am.gov.br>>. Acesso em: nov. 2009.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Despesa da União por grupo**: orçamentos fiscal e da seguridade social. Vários anos. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

_____. **Programação financeira**: Conta Única do Tesouro Nacional. [2009]. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: out. 2009.

SECRETARIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA. **O controle social do Programa Bolsa Família**: cartilha destinada aos gestores estaduais e municipais do Programa Bolsa Família. Brasília, DF: 2009.

SHERIDAN, B. 600,000,000,000,000? It's a number no one questions, but the size of the derivatives market is not as shocking as it looks. **Newsweek**, 18 out. 2008. Disponível em: <www.newsweek.com>. Acesso em: jan. 2009.

SICSÚ, J. Governo tenta mudar o rumo, após 4 anos. **Jornal dos Economistas**, n. 211, fev. 2007.

SILVA, L. I. L. da. **Carta ao povo brasileiro**. São Paulo, 10 jul. 2002. Disponível em: <www2.fpa.org.br>. Acesso em: mai. 2009.

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assistência sociais**: impactos distributivos. Campinas: dez. 2007. Originalmente apresentada como tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2007.

SIMONSEN, M. H. Keynes *versus* expectativas racionais. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, 16 (2), ago. 1986.

SINGER, P. **Uma utopia militante**: repensando o socialismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

SMITH, A. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. 1776. Disponível em: <<http://www.marxists.org>>. Acesso em: jan. 2008.

SOARES, F. V. et al. **Programas de transferência de renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão n. 1228. Brasília, DF: IPEA, out. 2006.

SOUZA, J. L. de. O papel do Estado é igualar oportunidades. Entrevista com Antonio Delfim Netto. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília-DF, n. 39, jan./2008.

STEPAN, A. **Estado, corporativismo e autoritarismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1980.

STEPHENS, P. Globalisation and the new nationalism collide. **Financial Times**, London, Oct. 23rd 2008. Disponível em: <<http://www.ft.com>>. Acesso em: dez. 2008.

STIGLITZ, J. O que eu aprendi com a crise mundial. **Revista de Economia Política**, vol. 20, n. 3 (79), jul.-set./ 2000.

_____. **A globalização e seus malefícios**: a promessa não-cumprida de benefícios globais. São Paulo: Editora Futura, 2002.

_____. **A crise de Wall Street equivale à queda do muro de Berlim**. Entrevista. Agência Carta Maior, 25 set. 2008. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br>>. Acesso em: nov. 2008.

TAVARES, M da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

THE BERLIN COMMUNIQUE. Progressive governance for the 21st Century. 2000. Disponível em: <<http://www.policy-network.net>>. Acesso em: nov. 2008.

THE ECONOMIST. The third way revealed. London, Sept. 19th 1998. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: jan. 2009.

_____. Happy families: an anti-poverty scheme invented in Latin America is winning converts worldwide. London, Feb 7th 2008a. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: nov. 2007.

_____. America's bail-out plan: will Paulson's plan work? London, Sept. 25th 2008b. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: dez. 2008.

_____. The world economy: capitalism at bay. London, Oct. 16th 2008c. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: nov. 2008.

_____. The next front is fiscal: interest-rate cuts are welcome; but as a global recession looms, the case for fiscal stimulus grows. London, Oct. 30th 2008d. Disponível em: <<http://www.economist.com>>. Acesso em: dez. 2008.

THE NEW YORK TIMES. Credit crisis: the essentials. New York, [2008]. Disponível em: <<http://topics.nytimes.com>>. Acesso em: nov. 2008.

THE ROYAL SWEDISH ACADEMY OF SCIENCES. **Finn Kydland and Edward Prescott's contribution to dynamic macroeconomics**: the time consistency of economic policy and the driving forces behind business cycles. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien, Oct. 11th 2004.

THE WORLD BANK. **Inequality and economic development in Brazil**. A World Bank country study. Washington, D.C., July 2004.

_____. **Gross domestic product 2007**. World Development Indicators database, Sept. 10th 2008. Disponível em: <<http://www.labor.ca.gov>>. Acesso em: fev. 2009.

THEURET, P. Débat idéologique: classes, parti et stratégie. **Correspondances Internationales-Nouvelle époque** — informations et analyses sur le mouvement ouvrier et les forces de gauche dans le monde, n.5, 2003.

TYLER, P. E. Deng Xiaoping: a political wizard who put China on the capitalist road. **The New York Times**, New York, Feb. 20th 1997. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: fev. 2009.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, n.23. Curitiba: nov. 2004.

ULHÔA, R. Comissão aprova o fim do fator previdenciário. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 18 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br>>. Acesso em: out. 2009.

UOL. **Gordon Brown propõe plano para ressuscitar o sistema bancário**. 08 out. 2008. Disponível em: < <http://noticias.uol.com.br> >. Acesso em: nov. 2008.

VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. Práticas orçamentárias a esvaziar a Seguridade Social. In: FAGNANI, E. (Org.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? CESIT – Carta Social e do Trabalho. Campinas: set.-dez./2007.

VIANNA, M. L. T. W. **Seguridade Social e combate à pobreza no Brasil**: o papel dos benefícios não-contributivos. Rio de Janeiro: 2005.

_____. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha — Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro, n. 18, primeiro semestre/2008.

VILLARREAL, R. Economia mista e jurisdição do Estado: para uma teoria da intervenção do Estado na economia. **Revista de Economia Política**, vol. 4, n. 4, out.-dez./ 1984.

WADE, R. Financial regime change? **New Left Review**, n. 53, Sept.-Oct./ 2008.

WALKER, R.; BUCK, D. The chinese road: cities in the transition to capitalism. **New Left Review**, n. 46, July-Aug./ 2007.

WENLIE, Y. L'économie socialiste de marché chinoise [1] . In: CONFÉRENCE “MARXISME 2000”, 21-24 sept. 2000, Massachussets. Disponível em: <<http://socio13.wordpress.com>>. Acesso em: fev. 2009.

WENTZEL, M. China revisa PIB e se torna 3ª maior economia do mundo. **BBC Brasil**, 14 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/portuguese>>. Acesso em: fev. 2009.

WOLF, M. The world wakes from the wish-dream of decoupling. **Financial Times**, London, Oct. 21st 2008a. Disponível em: <<http://www.ft.com>>. Acesso em: fev. 2009.

_____. Keynes offers us the best way to think about the financial crisis. **Financial Times**, London, Dec. 23rd 2008b. Disponível em: <<http://www.ft.com>>. Acesso em: fev. 2009.

WONG, E. China may draw farms into market economy. **The New York Times**, New York, Oct. 11th 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com>>. Acesso em: fev. 2009.

WOODFORD, M. Price level determinacy without control of a monetary aggregate. **National Bureau of Economic Research**, NBER Working Paper 5204. Cambridge: Aug. 1995.

_____. Control of the public debt: a requirement for price stability? **National Bureau of Economic Research**, NBER Working Paper 5684. Cambridge: July 1996.

ZEMIN, J. La triple représentativité : président Jiang Zemin pour le 80ème anniversaire du PCC. **Correspondances Internationales** : nouvelle époque — informations et analyses sur le mouvement ouvrier et les forces de gauche dans le monde, n.5, 2003b.

ANEXO A — SÉRIES HISTÓRICAS (CAPÍTULO 4)

Taxa média diária de juros (SELIC), anualizada com base em 252 dias úteis
Evolução em termos percentuais (a.a.)
(gráfico 4.1, página 84)

Data	Taxa Média Diária de Juros - SELIC (%a.a.)
01/08/1994	56,46
01/09/1994	57,06
04/10/1994	60,30
01/11/1994	65,35
01/12/1994	53,28
02/01/1995	46,25
01/02/1995	56,54
01/03/1995	58,38
03/04/1995	85,47
02/05/1995	61,04
01/06/1995	60,84
03/07/1995	60,53
01/08/1995	51,11
01/09/1995	50,99
02/10/1995	44,11
01/11/1995	42,93
01/12/1995	41,22
02/01/1996	33,82
01/02/1996	36,10
01/03/1996	30,15
01/04/1996	29,43
02/05/1996	25,64
03/06/1996	29,67
26/06/1996	23,28
30/07/1996	25,01
21/08/1996	25,40
23/09/1996	23,48
23/10/1996	25,27
27/11/1996	23,94
18/12/1996	21,73
22/01/1997	26,14
19/02/1997	24,11
19/03/1997	21,84
16/04/1997	21,91
21/05/1997	21,08
18/06/1997	19,04
23/07/1997	20,78
20/08/1997	19,81
17/09/1997	19,05
22/10/1997	45,90
30/10/1997	45,67
19/11/1997	39,87
17/12/1997	37,47
28/01/1998	34,20
04/03/1998	27,51
15/04/1998	23,16

20/05/1998	21,23
24/06/1998	20,45
29/07/1998	19,25
02/09/1998	25,49
10/09/1998	40,18
07/10/1998	42,12
11/11/1998	34,93
16/12/1998	29,21
18/01/1999	37,34
04/03/1999	44,95
24/03/1999	41,96
05/04/1999	39,42
14/04/1999	33,92
28/04/1999	31,91
07/05/1999	29,53
12/05/1999	26,96
19/05/1999	23,36
08/06/1999	21,92
23/06/1999	20,88
28/07/1999	19,51
01/09/1999	19,52
22/09/1999	19,01
06/10/1999	18,87
10/11/1999	18,99
15/12/1999	19,00
19/01/2000	18,87
16/02/2000	18,88
22/03/2000	18,94
28/03/2000	18,60
19/04/2000	18,55
24/05/2000	18,39
20/06/2000	17,34
07/07/2000	16,96
19/07/2000	16,51
23/08/2000	16,54
20/09/2000	16,60
18/10/2000	16,56
22/11/2000	16,38
20/12/2000	15,76
17/01/2001	15,19
14/02/2001	15,20
21/03/2001	15,84
18/04/2001	16,30
23/05/2001	16,76
20/06/2001	18,31
18/07/2001	18,96
22/08/2001	19,04
19/09/2001	19,07
17/10/2001	19,05
21/11/2001	19,05
19/12/2001	19,05
23/01/2002	19,05
20/02/2002	18,80
20/03/2002	18,45

17/04/2002	18,35
22/05/2002	18,07
19/06/2002	18,40
17/07/2002	17,86
21/08/2002	17,87
18/09/2002	17,90
14/10/2002	20,90
23/10/2002	20,90
20/11/2002	21,90
18/12/2002	24,90
22/01/2003	25,36
19/02/2003	26,30
19/03/2003	26,32
23/04/2003	26,32
21/05/2003	26,27
18/06/2003	25,74
23/07/2003	24,32
20/08/2003	21,84
17/09/2003	19,84
22/10/2003	18,84
19/11/2003	17,32
17/12/2003	16,32
21/01/2004	16,30
18/02/2004	16,28
17/03/2004	16,09
14/04/2004	15,80
19/05/2004	15,79
16/06/2004	15,79
21/07/2004	15,83
18/08/2004	15,90
15/09/2004	16,23
20/10/2004	16,71
17/11/2004	17,23
15/12/2004	17,74
19/01/2005	18,25
16/02/2005	18,75
16/03/2005	19,24
20/04/2005	19,51
18/05/2005	19,75
15/06/2005	19,73
20/07/2005	19,75
17/08/2005	19,74
14/09/2005	19,48
19/10/2005	18,98
23/11/2005	18,49
14/12/2005	18,00
18/01/2006	17,26
08/03/2006	16,50
19/04/2006	15,72
31/05/2006	15,18
19/07/2006	14,67
30/08/2006	14,17
18/10/2006	13,67
29/11/2006	13,19

Dívida total líquida do setor público
Evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB)
 (gráfico 4.2, página 84)

Ano	Dívida (%PIB)
1994	31,82
1995	29,08
1996	29,60
1997	30,42
1998	35,38
1999	45,49
2000	45,49
2001	47,80
2002	52,05
2003	52,13
2004	49,82
2005	47,80
2006	46,70

Produto Interno Bruto (PIB)
Evolução em bilhões de reais de 2008
 (gráfico 4.3, página 92)

Ano	PIB (bilhões de reais de 2008)
1994	1.895
1995	1.975
1996	2.018
1997	2.086
1998	2.087
1999	2.092
2000	2.182
2001	2.211
2002	2.269
2003	2.295
2004	2.427
2005	2.503
2006	2.603
2007	2.750

Carga Tributária

Evolução em termos percentuais do Produto Interno Bruto (PIB)
 (gráfico 4.4, página 93)

Ano	Carga Tributária (%PIB)
1994	27,90
1995	28,44
1996	28,63
1997	28,58
1998	29,33
1999	31,07
2000	30,36
2001	31,87
2002	32,35
2003	31,90
2004	32,77
2005	33,75
2006	34,12

Despesas Discricionárias

Evolução em termos percentuais da Despesa Total Liquidada da União. Poder Executivo
 (gráfico 4.5, página 93)

Ano	Despesas Discricionárias (%DLU)
1995	16,61
1996	15,98
1997	13,55
1998	11,59
1999	11,67
2000	13,66
2001	13,89
2002	12,50
2003	10,41
2004	12,15
2005	13,54
2006	11,48

Despesas com juros e encargos da dívida
Evolução em termos percentuais da Despesa Liquidada da União (DLU)
(gráfico 4.6, página 98)

Ano	Juros e Encargos da Dívida (%DLU)
1995	10,86
1996	10,87
1997	8,22
1998	10,15
1999	14,20
2000	12,31
2001	13,78
2002	12,59
2003	13,32
2004	13,68
2005	14,80
2006	18,95

ANEXO B — PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

(CAPÍTULO 5)

Ação programada do Estado na manutenção de atividades ou execução de projetos, decodificada em lei versando sobre programa de atuação, discriminando a procedência e o montante dos recursos e dispêndios ao longo do exercício financeiro, o orçamento caracteriza-se por indispensável ao planejamento da Administração Pública (GIACOMONI, 1997). Matiza-se de traços políticos (autorizado pelo Parlamento), econômicos (meio de atividade do ente público) e financeiro/contábeis (fluxo e topologia de receitas e despesas). Modernamente, evolui para a noção de **orçamento-programa**, ao discernir despesas por sua natureza, conclamar os fins, nominar responsáveis pela realização das ações e identificar projetos e atividades potencialmente executáveis, permitindo nitidez aos **gastos públicos**. Fora positivado pelo Decreto-Lei 200/67, em seu artigo 7º, ao ditar que “A ação governamental obedecerá ao planejamento que visa promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional (...) compreenderá elaboração (...) orçamento-programa anual (...). Recentemente vigendo, a Lei Complementar 101/2000 (a cognominada **Lei de Responsabilidade Fiscal**) reforça a necessidade de planejamento, programação, demarcação de metas, imo do **orçamento-programa**.

A linguagem orçamentária é primordialmente contábil, por melhor lhe atender o gênero multifuncional. O elemento básico de expressão do orçamento — inclusive da **despesa pública**, foco deste estudo — é a **conta**, por permitir análise de nuances patrimoniais, quais sejam, antecipação de situações, registro de movimentação, demonstração de resultados. Relevante é, por extensão, ordená-la sob condições idôneas (GIACOMONI, 1997).

As classificações orçamentárias tornam-se imprescindíveis à programação, execução e acompanhamento da atividade **fiscal** do **Estado**. São recursos destinados à sistematização dos documentos orçamentários sob várias perspectivas, para que cumpram as suas metas várias, revistam-se da maior transparência possível, permitam a comparação das programações de vários exercícios e arrolem responsabilidades e limites para atuação dos agentes envolvidos na execução das ações governamentais (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004).

São vários os critérios a pormenorizar a realização/execução das **despesas públicas**; ordenando-as, permite-se certa padronização, essencial à análise do **gasto público**. Evitaram-se, para os propósitos deste estudo, as sistematizações mais agregadas, como a institucional — apartada por órgãos e entidades, representado a “estrutura orgânica e administrativa governamental”⁴⁶⁵ — e/ou a da natureza da despesa — cujos elencos se prendem à categoria econômica, repartida em seis grandes grupos: Pessoal, Juros, Outras Despesas Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização.

Ao contrário, acalentam-se, em linhas gerais, as classificações mais específicas do tipo **funcional-programática** (para o intervalo 1995/1999) e **funcional** (2000/2006)⁴⁶⁶, porquanto destinadas a reunir os gastos públicos por **área de ação governamental**. Esta pesquisa, grave-se, procura agrupar as **despesas de marca social** sob a ótica da **finalidade dos gastos**, ansiando traduzir com maior acuidade a interveniência social efetiva do Poder Público.

A superposição do modelo **funcional-programático** pelo **funcional** (a partir do ano de 2000) por certo traz dificuldades adicionais no que respeita à uniformização contábil das seleções pretendidas; quanto àquele, organiza-se em **funções, programas, subprogramas e aplicações** (projetos/atividades); já o arranjo **funcional** é compartilhado em **funções, subfunções e ações** (projetos/atividades/operações especiais). As **funções** consolidam o estágio mais sintético entre as **despesas públicas** (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 1999); os **programas** e **subprogramas** — para a **funcional-programática** — e as **subfunções** — para a **funcional** — reúnem as **aplicações/ações** da atividade governamental, ordenadas por suas peculiaridades⁴⁶⁷; logo, na atual estrutura orçamentária do governo, “a partir da ação (...) classifica-se a despesa, de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção (...). Em seguida, deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal (...)” (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004, p. 121).

Porque se firme como **âmbito** desta análise a ordenação dos **gastos públicos** por **segmento de atuação das políticas sociais**, as sistematizações **funcional-programática** e **funcional**, desmembradas em **subprogramas** (entre 1996 e 1999)⁴⁶⁸ e **subfunções** (2000/2006),

⁴⁶⁵ Cf. PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004, p. 119.

⁴⁶⁶ O inventário **funcional-programático** vigeu até 1999, substituído pelo **funcional** a partir do ano de 2000 (PISCITELLI; TIMBÓ; ROSA, 2004).

⁴⁶⁷ Piscitelli, Timbó e Rosa (2004) relacionam algumas diferenças técnicas (e específicas) entre os dois critérios em tela, neutras para esta investigação; a simplificação aqui realizada tem fins estritamente didáticos, adequados às metas pretendidas.

⁴⁶⁸ Salvo, no período, para as áreas de **segurança pública** e para as atividades não-finalísticas (em todos os setores), valendo-se, nesses casos, da análise por **programas**; no que diz respeito à primeira, o emprego do critério dos **subprogramas** conduziu à subestimação dos resultados, dada a dificuldade em separar rubricas afeitas à **segurança pública** daquelas ínsitas à função de **defesa nacional**; sobre as atividades-meio (quando identificá-

fornece uma aproximação pertinente à coleção das **despesas sociais** — à parte a mencionada intermitência contábil-orçamentária. Excetua-se o ano de 1995, em que o **Balanço Geral da União** contabilizou (indevidamente, enfatize-se) as **transferências intragovernamentais**⁴⁶⁹, ocasionando dupla contagem para algumas despesas⁴⁷⁰; desse modo, consultaram-se as despesas nos termos mais analíticos das **aplicações (projetos/atividades)**, minimizando a possibilidade de redundâncias do tipo.

A catalogação dos segmentos da atuação pública de **semblante social** obedeceu a critérios subjetivos, inexistente o consenso na literatura a respeito (e nem poderia havê-lo, afinal de ciências sociais tratamos)⁴⁷¹. Distinguiram-se as despesas relacionadas (direta e indiretamente⁴⁷²) às esferas **agrária/meio-ambiente**⁴⁷³; **assistência social**; **educação/cultura/desportos**; **infra-estrutura sócio-econômica** — **energia elétrica, habitação urbana, infra-estrutura urbana, recursos hídricos, saneamento rural/urbano, telecomunicações e transportes coletivos urbanos**; **política fundiária**; **previdência social**; **saúde**; **segurança pública**; **trabalho e emprego**⁴⁷⁴. Na sondagem efetuada, desvincularam-se, quando cabível, **subprogramas**, **subfunções** e **aplicações** das respectivas **funções contábil-orçamentárias**, para atrelá-las às nove áreas acima instruídas; reincidentemente, prevaleceu a perspectiva **finalística**, sobrepujando as classificações formais do orçamento⁴⁷⁵. Constam ao

veis), seu caráter genérico torna duvidosa (e provavelmente imprecisa) a atribuição a uma área qualquer, ao se assentir ao rol dos **subprogramas**.

⁴⁶⁹ Despesas realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades pertencentes à administração pública, dentro da mesma esfera de governo (BRASIL/MPOG, 2002).

⁴⁷⁰ A **Lei de Responsabilidade Fiscal** prescreve a exclusão das operações intragovernamentais das demonstrações conjuntas escriturais das contas públicas (art. 50, § 1º, Lei complementar 101/00) (BRASIL, vários anos).

⁴⁷¹ Ver Brasil/MF (2003b), Brasil/MF (2005) e Castro (2008).

⁴⁷² Em seguindo semelhante princípio, foram computados (quando identificáveis) os gastos com as respectivas atividades-meio (não-finalísticas), também necessárias à consecução da missão última de cada ramo das políticas sociais: exemplificam-no os gastos com salários, planejamento, controle interno, administração geral, qualificação de pessoal etc.

⁴⁷³ Especificamente sobre o setor **agrário**, meditou-se sobre o amplo (e evidente) alcance social de tais atividades (como geração de alimentos), mesmo que fração majoritária dos recursos se destine a grandes produtores rurais; em assim se procedendo, relega-se o conceito mais estreito do perfil sócio-econômico do público-alvo, em nome da causa maior (e última) das políticas sociais ali inseridas. O tema é controverso nos estudos usualmente realizados, apresentando-se certa disparidade entre as compilações disponíveis, ocasionada, entre outros fatores, por complexo o discernir do usuário final dos recursos — ante a arquitetura contábil-orçamentária oficial — ver Brasil/MF (2003b) e Brasil/MF (2005).

⁴⁷⁴ Introduziram-se todas as despesas (diretas ou intermediárias) condizentes com cada um dos setores indicados. Não obstante, eliminaram-se as de índole exclusivamente financeira, como as de encargos com a dívida pública, mesmo que pertencentes a uma **função** social (cita-se, para emoldurar, a exclusão da **subfunção** “serviço da dívida interna” da **função** “agricultura” — não confundir com a **subfunção** “administração financeira”, uma lista de ações destinadas à captação, orientação e controle de recursos financeiros; por preponderantemente administrativa — como, aliás, sugere a própria denominação —, incluiu-se neste levantamento, desde que relacionada a alguma **função** de cunho social.

⁴⁷⁵ Exemplificando, a **subfunção** “educação infantil”, presente em várias **funções** (“defesa nacional”, “segurança pública”, “relações exteriores” etc) foi alocada na área-fim **educação**; o **subprograma** “abastecimento d’água” do **programa** “recursos hídricos” da **função** “saúde”, foi enquadrado na área-fim **infra-estrutura sócio-**

término deste anexo os **programas, subprogramas, subfunções e aplicações** utilizados — conforme o caso —, distribuídos por **área** de atuação social.

Interessa a este trabalho mensurar os **gastos públicos de caráter social** operados pelo **Governo Central (Banco Central, Previdência Social e Tesouro Nacional)** — exclusivamente do **Poder Executivo da União**⁴⁷⁶, incluindo órgãos da Administração Direta e Indireta —, em termos de despesas **liquidadas**; remete-se, por conseguinte, à etapa de **liquidação** da despesa⁴⁷⁷, materializada em sua apropriação contábil, assegurando o direito adquirido do credor; independe, portanto, do último estágio da realização da despesa, o **pagamento**, antecedendo-o; sucede a fase inicial do processo, o **empenho** (isto é, a reserva feita no orçamento para honrar futuros pagamentos devidos pelo Erário a seus fornecedores e prestadores de serviço⁴⁷⁸).

A coleta dos **dados orçamentários** parte do **Balanço Geral da União** (BGU), publicação anual da **Controladoria Geral da União** (CGU) com apoio no **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal** (SIAFI)⁴⁷⁹ — da **Secretaria do Tesouro Nacional** (STN) —, sistema informatizado de acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil da União, permitindo à contabilidade aplicada ser fonte segura e tempestiva de informações gerenciais à Administração Pública. Extrai-se do **Balanço Geral da União**, para cada ano em análise (1995 a 2006), a execução dos **orçamentos fiscal e da Seguridade Social**⁴⁸⁰ — desprezando fontes extra-orçamentárias, como o **Fundo de Garantia do Tempo de Serviço** (FGTS)⁴⁸¹ —, em valores correntes do mês de dezembro de

econômica; a atividade “manutenção seguro-desemprego” do programa “proteção ao trabalhador” da função “assistência e previdência”, foi lançada na área-fim **trabalho e emprego**.

⁴⁷⁶ A despeito disso, a atividade “reintegração social” e o programa “custódia e reintegração social”, dispostos no **Balanço Geral da União** como próprios da função **ação Judiciária** foram compilados nesta pesquisa na área de **segurança pública** (a partir do modelo **funcional**, em 2000, a rubrica em tela foi integrada, na contabilização oficial, ao elenco da função **segurança pública**).

⁴⁷⁷ A despesa tem três etapas sucessivas, **empenho, liquidação e pagamento** (BRASIL, vários anos).

⁴⁷⁸ Perceba-se tenham **empenho e liquidação** enunciados diferentes; acaso o **empenho** seja estimativo — guardando o montante aproximado (inexato) de despesa qualquer (energia elétrica, sugira-se) —, o valor **liquidado** — vale dizer, efetivamente devido (à medida que a concessionária de energia elétrica enviar as faturas, no exemplo fornecido) — não necessariamente coincidirá com a soma empenhada. Resta clara a adequação da noção de despesa **liquidada** ao cálculo dos montantes efetivamente empregados pela Administração —, afinal, a **liquidação (previamente ao pagamento)** chancela o direito adquirido pelos respectivos credores.

⁴⁷⁹ Implantado em 1987, configura-se o “maior e mais abrangente instrumento de administração das finanças públicas dentre seus congêneres adotados no mundo” (Manual SIAFI, volume 2, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, Brasília, 1996).

⁴⁸⁰ O orçamento **fiscal** constringe-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações mantidas e instituídas pelo Poder Público; o orçamento da **seguridade social** abrange todas as entidades e órgãos a ela enleados, da Administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

⁴⁸¹ Provedor de fundos para programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Por decurso, a área de **atuação social** denominada nesta investigação de **infra-estrutura sócio-econômica** foi exclusivamente dimensionada a partir de recursos orçamentários.

cada ano, em termos de **despesa liquidada**, deflacionados para o mês de **dezembro de 2008** pelo **Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)**, para a Administração Direta e Indireta do **Governo Central**, especificamente do **Poder Executivo Federal**, consoante discurrido⁴⁸².

⁴⁸² Há pequenas divergências entre as bases de dados da **Controladoria Geral da União** e da **Secretaria do Tesouro Nacional**, no mais das vezes por ajustes metodológicos internos a esses órgãos — ver **Controladoria Geral da União** (vários anos) e **Secretaria do Tesouro Nacional** (vários anos).

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 1995

P: PROJETOS; A: ATIVIDADES

ÁREA: AGRÁRIO/MEIO-AMBIENTE		
APLICAÇÕES	P	<p>AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA REDE DE ABASTECIMENTO</p> <p>APOIO A PROJETOS COMPLEMENTARES DE IRRIGAÇÃO</p> <p>APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL</p> <p>APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA</p> <p>CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE AÇÚDES PÚBLICOS</p> <p>CONTROLE DE ENCHENTES E RECUPERAÇÃO DE VALES E CIDADES</p> <p>DEMARCAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE TERRAS</p> <p>DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE TEMPO E CLIMA</p> <p>ENGENHARIA RURAL</p> <p>FORTALECIMENTO DO SETOR DE PRODUÇÃO ANIMAL</p> <p>FORTALECIMENTO DO SETOR PESQUEIRO</p> <p>INCORPORAÇÃO E APROVEITAMENTO DE VÁRZEAS IRRIGÁVEIS</p> <p>INFRA-ESTRUT. DO SIST. DE ASSIST. TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL</p> <p>INFRA-ESTRUTURA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA</p> <p>MODERNIZAÇÃO SISTEMA METEOROLÓGICO</p> <p>PLANO AGROPECUÁRIO E FLORESTAL DE RONDÔNIA - PLANAFORO</p> <p>PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO AGROAMBIENTAL DE MATO GROSSO</p> <p>PROINE - IRRIGAÇÃO DO NORDESTE</p> <p>PROJETOS COMPLEMENTARES PARA APROVEITAMENTO HIDROAGRÍCOLA</p> <p>PRONI - IRRIGAÇÃO NACIONAL</p> <p>PROTEÇÃO ÀS FLORESTAS TROPICAIS</p> <p>RECURSOS NATURAIS - PLANAFORO</p> <p>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</p> <p>SUORTE TECNOLÓGICO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA</p>
	A	<p>APERFEIÇOAMENTO ZOOTÉCNICO</p> <p>APOIO À PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE SEMENTES E MUDAS</p> <p>ARRAÇOAMENTO DE ANIMAIS</p> <p>ASSISTÊNCIA AOS SINDICATOS E TRABALHADORES RURAIS</p> <p>CLASSIFICAÇÃO E INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL</p> <p>CONTROLE E QUALIDADE AMBIENTAL</p> <p>COOPERATIVISMO E ASSOCIATIVISMO RURAL</p> <p>COORDENAÇÃO DO SISTEMA COOPERATIVO DE PESQUISA AGROPECUÁRIA</p> <p>COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SISTEMA NAC. DO MEIO-AMBIENTE</p> <p>DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA</p> <p>DESENVOLVIMENTO DA CACAUCULTURA</p> <p>DESENVOLVIMENTO DA HEVEICULTURA</p> <p>DESENVOLVIMENTO DA PESCA E AQUICULTURA</p> <p>DESENVOLVIMENTO DO SETOR AGROPECUÁRIO</p> <p>DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA LABORATORIAL DE APOIO ANIMAL</p> <p>DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA LABORATORIAL DE APOIO VEGETAL</p> <p>DESENVOLVIMENTO DOS CERRADOS</p> <p>DESENVOLVIMENTO E CONTROLE DAS ATIVIDADES DE BORRACHA NATURAL</p> <p>DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO</p> <p>DIFUSÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESQUISAS AMBIENTAIS</p> <p>ESTUDOS E PESQUISA SOBRE O MERCADO AGRÍCOLA</p> <p>ESTUDOS E PESQUISAS AGRÁRIAS</p> <p>EXECUÇÃO DE OBRAS DE PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE</p> <p>FINANCIAMENTO AOS SETORES PRODUTIVOS DA REGIÃO NORTE</p> <p>FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE FORMAÇÃO DE ESTOQUES REGULADORES</p> <p>FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS DE INVESTIMENTO AGROINDUSTRIAL</p> <p>FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS DE INVESTIMENTO AGROPECUÁRIO</p> <p>FISCALIZAÇÃO DE INSUMOS AGROPECUÁRIOS</p> <p>FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS AMBIENTAIS</p> <p>FOMENTO À EQUIDECULTURA NACIONAL</p> <p>FORMAÇÃO E MANUTENÇÃO DOS ESTOQUES REGULADORES DE CAFÉ</p> <p>IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA INTEGRADA PARA A AMAZÔNIA LEGAL</p> <p>INDENIZAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS</p> <p>INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL</p> <p>INTEGRAÇÃO ECONÔMICO-AMBIENTAL</p> <p>MANEJO DOS RECURSOS FLORESTAIS</p> <p>MANUTENÇÃO DO COMPLEXO DE ECOSISTEMAS</p> <p>MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO RURAL</p> <p>MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BARRAGENS</p> <p>MATERIAL VETERINÁRIO, AGRÍCOLA E ANIMAIS</p> <p>MEIO AMBIENTE-PNMA</p> <p>OPERAÇÃO DE SERVIÇOS METEOROLÓGICOS</p> <p>PADRONIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL</p> <p>PLANEJAMENTO DE RECURSOS NATURAIS</p> <p>PRESERVAÇÃO DO MEIO-AMBIENTE</p> <p>PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ÀS EXPORTAÇÕES - PROEX</p> <p>PROTEÇÃO E CONSERVAÇÃO DE ECOSISTEMAS</p> <p>VIGILÂNCIA AGROPECUÁRIA</p>

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 1995**P: PROJETOS; A: ATIVIDADES****ÁREA: ASSISTÊNCIA SOCIAL**

APLICAÇÕES	A	APOIO À CRIANÇA CARENTE
		APOIO À PESSOA IDOSA
		APOIO AO CIDADÃO, À FAMÍLIA E AO DEFICIENTE
		ASSISTÊNCIA ÀS COMUNIDADES INDÍGENAS
		COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE INTEGRAÇÃO DA PESSOA
		COORDENAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
		COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO DA AÇÃO SOCIAL
		DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER
		DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS
		MANUTENÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL
		PRESTAÇÃO DE BENEF. AO PESSOAL ATIVO DOS EXTINTOS EST. E TERRITÓRIOS
		PRESTAÇÃO DE BENEFÍCIOS AO SERVIDOR PÚBLICO
		PROGRAMA NAC. DE ATENÇÃO INTEGRAL À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE
		PROTEÇÃO E ASSISTÊNCIA ÀS COMUNIDADES INDÍGENAS - NORTE

ÁREA: EDUCAÇÃO/CULTURA/DESPORTOS

APLICAÇÕES	P	AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ESCOLARES
		CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE UNIDADES DE ENSINO, PESQUISA E APOIO
		CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DAS INST. FED. DE ENSINO
		DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA O NORDESTE
		DESENVOLVIMENTO DE NOVAS ALTERNATIVAS PEDAGÓGICAS
		DIAGNÓSTICO DE AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA
		EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA
		ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE HISTÓRIA, LITERATURA E DIREITO
		EXPANSÃO E MELHORIA DO ENSINO TÉCNICO
		IMPLANTAÇÃO DO MUSEU DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA
		INSTRUMENTAL PARA ENSINO E PESQUISA
		MODERNIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO
		PRESERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO
		PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO
		PROJETO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR
		UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL
	A	AÇÃO CULTURAL
		ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL
		APOIO A ESTUDOS E PESQUISAS NA ÁREA DA EDUCAÇÃO
		APOIO INSTITUCIONAL E FOMENTO AOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO
		ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A ENTIDADES UNIVERSITÁRIAS NÃO-FEDERAIS
		CAPTAÇÃO E DIFUSÃO DE NOTÍCIAS
		CONCESSÃO DE BOLSA PARA PESQUISA
		CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO
		CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO DE PÓS-GRADUAÇÃO
		CONTRIBUIÇÃO AO INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO
		COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL
		COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ENSINO
		COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO DA EDUCAÇÃO
		CRÉDITO EDUCATIVO
		DESENV. E DIFUSÃO DE INVESTIG. NAS ÁREAS DE FILOLOGIA
		DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL
		DIFUSÃO E INTERCÂMBIO DE BENS E SERVIÇOS CULTURAIS
		ENSINO PREPARATÓRIO
		ESTÍMULO À PRODUÇÃO E À DINAMIZAÇÃO DA CULTURA
		ESTUDOS AVANÇADOS DE CIÊNCIA E CULTURA DAS ÁREAS TROPICAIS
		FORMAÇÃO, APERFEIÇOAMENTO E ALTOS ESTUDOS
		FUNCIONAMENTO E MANUTENÇÃO DE CENTRO DE PESQUISA
		INFORMAÇÕES TÉCNICAS E CIENTÍFICAS EM EDUCAÇÃO
		MANUTENÇÃO DE ENSINO PROFISSIONAL
		MANUTENÇÃO DE ENSINO PROFISSIONAL BÁSICO
		MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
		MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE EMISSORAS
		PESQUISA NAS ÁREAS DE DOCTRINA E DE PESSOAL
		PRÁTICA DESPORTIVA
		PRESERVAÇÃO E DIFUSÃO DE ACERVOS
		PRESERVAÇÃO E PROCESSAMENTO DE INFORMAÇÕES DA DOCUMENT. PÚBL.
		PRODUÇÃO E VEICULAÇÃO DE PROGRAMAS EDUCATIVOS DE RÁDIO E TV
		PROMOÇÃO DA BIBLIOTECA, DO LIVRO E DA LITERATURA BRASILEIRA
		PROTEÇÃO DO DIREITO DO AUTOR
		SUPRIMENTO DE MATERIAL DE ENSINO
		TRATAMENTO E DIFUSÃO DA INFORMAÇÃO CULTURAL, CIENT. E TECN.

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 1995

A: ATIVIDADES

ÁREA: EDUCAÇÃO/CULTURA/DESPORTOS (CONTINUAÇÃO)

APLICAÇÕES	A	<p> ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA ARRECADAÇÃO ALIMENTAÇÃO ESCOLAR APOIO À PRODUÇÃO, PRESERVAÇÃO E DINAMIZAÇÃO DA CULTURA APOIO AO FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO AQUISIÇÃO DE VAGAS NA REDE PARTICULAR DE ENSINO AQUISIÇÃO, PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL ESCOLAR ASSISTÊNCIA AO ATLETA PROFISSIONAL E AO EM FORMAÇÃO ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR ASSISTÊNCIA SOCIAL A EDUCANDOS AVALIAÇÃO DO ENSINO AVALIAÇÃO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO AVALIAÇÃO DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO CONCESSÃO DE BOLSA PARA PROFESSOR VISITANTE ESTRANGEIRO CONCESSÃO DE BOLSAS DE DEDICAÇÃO ACADÊMICA COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO DA EXTENSÃO COORDENAÇÃO E MANUTENÇÃO DA PESQUISA COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO DO DESPORTO DESENVOLV. E MELHORIA DA QUALIFICAÇÃO DA PRÁTICA DESPORTIVA DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES RELACIONADAS À PESQUISA E EDUCAÇÃO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO DESENVOLVIMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE BIBLIOTECAS DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS PARA ALUNOS EM BIBLIOTECAS EDUCAÇÃO NA FAIXA DE FRONTEIRA NORTE ENSINO ASSISTENCIAL ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO - NÍVEL MÉDIO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO - NÍVEL SUPERIOR ESTUDO E FOMENTO ÀS ATIVID. DESPORT. COM IDENTIFICAÇÃO CULTURAL ESTUDO, PRESERVAÇÃO E DIFUSÃO DO ACERVO MUSEOLÓGICO FARDAMENTO FOMENTO À PRODUÇÃO CULTURAL E ARTÍSTICA FOMENTO À PRODUÇÃO CULTURAL NA REGIÃO AMAZÔNICA FOMENTO À PRODUÇÃO CULTURAL NA REGIÃO NORDESTE FOMENTO AO DESPORTO DE RENDIMENTO FOMENTO AO DESPORTO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL FOMENTO E DESENVOLVIMENTO DO DESPORTO PARA PESSOAS DEFICIENTES INCENTIVO ÀS ATIVIDADES AUDIOVISUAIS INFORMÁTICA NA EDUCAÇÃO INVENTÁRIO NACIONAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL MANUTENÇÃO DE RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO MANUTENÇÃO DE RESTAURANTES DE ESCOLAS AGROTÉCNICAS FEDERAIS MANUTENÇÃO ELÉTRICA DE INTERSEÇÕES E OBRAS DE ARTE ESPECIAIS PRESERVAÇÃO DIFUSÃO DOS MUSEUS REGIONAIS E CASAS HISTÓRICAS PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA REGIÃO AMAZÔNICA PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL NA REGIÃO NORDESTE PRESERVAÇÃO E DIFUSÃO DOS MUSEUS NACIONAIS PRESERVAÇÃO E PROMOÇÃO DA ARTE E DA CULTURA PRODUÇÃO DE PROGRAMAS E MATERIAIS EDUCATIVOS PROGRAMA DE INCENTIVO À LEITURA - PRÓ-LER PROGRAMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES CULTURAIS PROMOÇÃO DO DESPORTO NAS ESCOLAS E NAS COMUNIDADES PROMOÇÃO E INCENTIVO ÀS ATIVIDADES ARTÍSTICAS E CULTURAIS PROMOÇÃO, DIFUSÃO E INTERCÂMBIO DE BENS E SERVIÇOS CULTURAIS RECONHECIMENTO E VALORIZAÇÃO DAS ESPECIFICIDADES CULTURAIS SAÚDE DO ESCOLAR SISTEMA DE ESTATÍSTICA EDUCACIONAL </p>
------------	---	--

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 1995**P: PROJETOS; A: ATIVIDADES****ÁREA: INFRA-ESTRUTURA SÓCIO-ECONÔMICA**

APLICAÇÕES	A	ABASTECIMENTO D'ÁGUA
		ELETRIFICAÇÃO RURAL
		ESTUDOS E PESQUISAS HIDROLÓGICOS
		GERAÇÃO DE ENERGIA HIDRELÉTRICA
		GERAÇÃO DE ENERGIA TERMELÉTRICA
		HABITAÇÕES RURAIS
		HABITAÇÕES URBANAS
		LIMPEZA PÚBLICA
		PLANEJAMENTO URBANO
		REGULARIZAÇÃO DE CURSOS D'ÁGUA
		SANEAMENTO GERAL
		SERVIÇOS ESPECIAIS DE TELECOMUNICAÇÕES
		SISTEMAS DE ESGOTOS
		TELEFONIA
		TRANSPORTE METROPOLITANO

ÁREA: POLÍTICA FUNDIÁRIA

APLICAÇÕES	P	AÇÃO FUNDIÁRIA NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE
		ASSENTAMENTO TRABALHADORES RURAIS
		PROJETO DE COLONIZAÇÃO
		REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
	A	CRÉDITO PARA REFORMA AGRÁRIA
		INDENIZAÇÃO DE IMÓVEIS RURAIS

ÁREA: PREVIDÊNCIA SOCIAL

APLICAÇÕES	P	PROJETOS A CARGO DO INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL
	A	ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA
		CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIOS
		CONTRIBUIÇÃO À PREVIDÊNCIA PRIVADA
		COORDENAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE PREVIDÊNCIA PRIVADA
		COORDENAÇÃO E SUPERVISÃO DAS JUNTAS DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA
		ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS DA UNIÃO
		MANUTENÇÃO DA ESTABILIDADE DOS PRÊMIOS DO SEGURO SOCIAL
		PAGAMENTO DE PESSOAL INATIVO DA EXTINTA VIF
		PAGAMENTO DE PESSOAL INATIVO E PENSIONISTA DE EXTINTOS EST. E TERRIT.
		PAGAMENTO DE PESSOAL INATIVO E PENSIONISTA DO ESTADO DE MT

ÁREA: SAÚDE

APLICAÇÕES	P	AÇÕES DE SAÚDE NO NORDESTE RURAL - PROJETO NORDESTE I
		AÇÕES DE SAÚDE NO NORDESTE RURAL - PROJETO NORDESTE II
		APOIO A PRODUÇÃO DE INSUMOS, MEDICAMENTOS IMUNOL., SOROS E REAG.
		CONTROLE DAS DOENÇAS DOS ANIMAIS
		CONTROLE DE DOENÇAS ENDÊMICAS NO NORDESTE
		CONTROLE DE MALÁRIA NA BACIA AMAZÔNICA
		IMPLANT. DO SISTEMA NACIONAL DE SANGUE E HEMODERIVADOS DO SUS
		IMPLEM. DO CENTRO NACIONAL DE EPIDEMIOLOGIA DO SUS
		INFRA-ESTRUTURA DO SUS
		INFRA-ESTRUTURA EM SERVIÇOS DE SAÚDE
		REEQUIPAMENTO DE UNIDADE DE SAÚDE
	A	ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE SAÚDE
		ALIMENTAÇÃO DE PESSOAL
		ASSISTÊNCIA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DO SUS
		ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA A SERVIDORES
		AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PARA RESIDÊNCIA MÉDICA
		COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS DE ALIMENTAÇÃO BÁSICA
		COORDEN., NORMALIZ. E AVAL. SIST. VIG. SANITÁRIA PROT. SAÚDE-SUS
		DEFESA E VIGILÂNCIA FITOSANITÁRIA
		DEFESA E VIGILÂNCIA ZOOSANITÁRIA
		DISTRIBUIÇÃO EMERGENCIAL DE ALIMENTOS
		EDUCAÇÃO EM SAÚDE E MOBILIZAÇÃO COMUNITÁRIA
		ESTUDOS, PESQUISAS E PLANEJAMENTO PARA O SUS
		FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO DE SAÚDE
		MANUTENÇÃO DOS SERVIÇOS HOSPITALARES
		MANUTENÇÃO E SUPRIMENTO DE MATERIAL DE SAÚDE
		NORMATIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DAS AÇÕES DE SEGURANÇA E SAÚDE
		NORMATIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE
		OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
		PROD., AQUIS. E DIST. INSUMOS, MEDICAM. IMUNOL., SOROS E REAG. P/ SUS
		SERVIÇOS MÉDICO-HOSPITALARES

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 1995**P: PROJETOS; A: ATIVIDADES**

ÁREA: SAÚDE (CONTINUAÇÃO)		
APLIC.	A	MANUTENÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO SUS NORMATIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DO SUS SISTEMA DE INFORMAÇÕES PARA O SUS
ÁREA: SEGURANÇA PÚBLICA		
APLICAÇÕES	P	ADMINISTRAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS CONSTRUÇÃO E REFORMA DE QUARTÉIS E REAPARELHAMENTO DA P. MILITAR REFORMA E REEQUIPAMENTO E REAPARELHAMENTO DA POLÍCIA CIVIL
	A	ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DOS SERVIÇOS POLICIAIS ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR ADMINISTRAÇÃO E COORDENAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIROS COORDENAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS NA ÁREA DE SEGURANÇA-COMUNIC. OPERAÇÃO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL POLICIAMENTO DE NATUREZA CIVIL POLICIAMENTO FEDERAL PREVENÇÃO, FISCALIZAÇÃO E COMBATE AO TRÁFICO E USO DE ENTORPECENTES PROFISSIONALIZAÇÃO DE DETENTOS REAPARELHAMENTO DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL REAPARELHAMENTO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL REINTEGRAÇÃO SOCIAL
ÁREA: TRABALHO E EMPREGO		
APLICAÇÕES	A	ABONO SALARIAL ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR ASSISTÊNCIA FINANCEIRA À FUNDAÇÃO JORGE DUPRAT FIGUEIREDO CAMPANHA NACIONAL DE PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO ESTUDOS E PESQUISAS NA ÁREA DE EMPREGO ESTUDOS E PESQUISAS NA ÁREA DO TRABALHO GERAÇÃO DE EMPREGOS E RENDA IDENTIFICAÇÃO E REGISTRO PROFISSIONAL IMPLEM. DAS AÇÕES DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR MANUTENÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO BRASILEIRA DE OCUPAÇÕES - CBO MANUTENÇÃO DA REABILITAÇÃO PROFISSIONAL MANUTENÇÃO SEGURO-DESEMPREGO ORDENAMENTO DO EMPREGO E SALÁRIO PESQUISAS TÉC.-CIENTÍF. S/ SEGURANÇA, HIGIENE E MEDICINA DO TRABALHO

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 1996/1999**P: PROGRAMAS; S: SUBPROGRAMAS****ÁREA: AGRÁRIO/MEIO-AMBIENTE**

P	ADMINISTRAÇÃO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL POLÍTICA EXTERIOR
S	ARMAZENAMENTO E SILAGEM CONSERVAÇÃO DO SOLO CONTROLE DA POLUIÇÃO COOPERATIVISMO DEFESA CONTRA AS SECAS DEFESA CONTRA INUNDAÇÕES DEFESA SANITÁRIA ANIMAL DEFESA SANITÁRIA VEGETAL DESENVOLVIMENTO ANIMAL DESENVOLVIMENTO DA PESCA ESTOQUES REGULADORES EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE PREÇOS AGRÍCOLAS EXTENSÃO RURAL INSPEÇÃO, PADRONIZAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DE PRODUTOS IRRIGAÇÃO JARDINS BOTÂNICOS E ZOOLOGICOS LEVANTAMENTO DO MEIO-AMBIENTE MECANIZAÇÃO AGRÍCOLA PROMOÇÃO AGRÁRIA PROTEÇÃO À FLORA E À FAUNA RECUPERAÇÃO DE TERRAS REFLORESTAMENTO SEMENTES E MUDAS SISTEMA DE DISTRIBUIÇÃO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS TESTES E ANÁLISE DE QUALIDADE

ÁREA: ASSISTÊNCIA SOCIAL

P	ADMINISTRAÇÃO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
S	ASSISTÊNCIA À VELHICE ASSISTÊNCIA AO MENOR ASSISTÊNCIA AO SILVÍCOLA ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

ÁREA: EDUCAÇÃO/CULTURA/DESPORTOS

P	ADMINISTRAÇÃO ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL POLÍTICA EXTERIOR
S	BOLSAS DE ESTUDO CAMPUS UNIVERSITÁRIO CRECHE CURSOS DE QUALIFICAÇÃO CURSOS DE SUPLENÇA DESPORTO AMADOR DIFUSÃO CULTURAL EDUCAÇÃO COMPENSATÓRIA EDUCAÇÃO FÍSICA EDUCAÇÃO PRECOCE EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR ENSINO DE CURTA DURAÇÃO ENSINO DE GRADUAÇÃO ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO ENSINO POLIVALENTE ENSINO REGULAR ERRADICAÇÃO DO ANALFABETISMO EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA FORMAÇÃO PARA O SETOR PRIMÁRIO FORMAÇÃO PARA O SETOR SECUNDÁRIO FORMAÇÃO PARA O SETOR TERCIÁRIO LIVRO DIDÁTICO MATERIAL DE APOIO PEDAGÓGICO PATRIMÔNIO HISTÓRICO, ARTÍSTICO E ARQUEOLÓGICO RESIDÊNCIA PARA EDUCANDOS RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO TRANSPORTE ESCOLAR TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS

POLÍTICAS PÚBLICAS 1996/1999**P: PROGRAMAS; S: SUBPROGRAMAS****ÁREA: INFRA-ESTRUTURA SÓCIO-ECONÔMICA**

S	ABASTECIMENTO D'ÁGUA
	ELETRIFICAÇÃO RURAL
	ESTUDOS E PESQUISAS HIDROLÓGICOS
	GERAÇÃO DE ENERGIA HIDRELÉTRICA
	GERAÇÃO DE ENERGIA TERMELÉTRICA
	HABITAÇÕES RURAIS
	HABITAÇÕES URBANAS
	LIMPEZA PÚBLICA
	PLANEJAMENTO URBANO
	REGULARIZAÇÃO DE CURSOS D'ÁGUA
	SANEAMENTO GERAL
	SERVIÇOS ESPECIAIS DE TELECOMUNICAÇÕES
	SISTEMAS DE ESGOTOS
	TELEFONIA
	TRANSPORTE METROPOLITANO

ÁREA: POLÍTICA FUNDIÁRIA

S	COLONIZAÇÃO
	REFORMA AGRÁRIA

ÁREA: PREVIDÊNCIA SOCIAL

P	ADMINISTRAÇÃO
	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
S	PREVIDÊNCIA SOCIAL A INATIVOS E PENSIONISTAS
	PREVIDÊNCIA SOCIAL A SEGURADOS

ÁREA: SAÚDE

P	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
S	ASSISTÊNCIA MÉDICA E SANITÁRIA
	CONTROLE DAS DOENÇAS TRANSMISSÍVEIS
	PRODUTOS PROFILÁTICOS E TERAPÊUTICOS
S	VIGILÂNCIA SANITÁRIA

ÁREA: SEGURANÇA PÚBLICA

P	SEGURANÇA PÚBLICA
S	CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL

ÁREA: TRABALHO E EMPREGO

P	ADMINISTRAÇÃO
	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
S	AUXÍLIO REFEIÇÃO
	FISCALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO NO TRABALHO
	ORDENAMENTO DO EMPREGO E DO SALÁRIO
	PREVENÇÃO DO ACIDENTE DO TRABALHO
	SEGURO-DESEMPREGO
	VALE TRANSPORTE

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 2000/2006**S: SUBFUNÇÕES****AREA: AGRÁRIO/MEIO-AMBIENTE**

S	ABASTECIMENTO
	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	COMERCIALIZAÇÃO
	COMÉRCIO EXTERIOR
	CONTROLE AMBIENTAL
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
	DEFESA CIVIL
	EXTENSÃO RURAL
	IRRIGAÇÃO
	METEOROLOGIA
	NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	ORDENAMENTO TERRITORIAL
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS
	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
	PRESERV. E CONSERV. AMBIENTAL
	PROMOÇÃO COMERCIAL
	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO ANIMAL
	PROMOÇÃO DA PRODUÇÃO VEGETAL
	RECUPER. ÁREAS DEGRADADAS
	TRANSFERÊNCIAS
	TURISMO

AREA: ASSISTÊNCIA SOCIAL

S	ABASTECIMENTO
	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	ASSIST. CRIANÇA E ADOLESCENTE
	ASSISTÊNCIA COMUNITÁRIA
	ASSISTÊNCIA IDOSO
	ASSIT. PORTADOR DE DEFICIÊNCIA
	ASSISTÊNCIA POVOS INDÍGENAS.
	ATENÇÃO BÁSICA
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
	DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO
	DIREITOS INDIV/COLET/DIFUSOS
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	ORDENAMENTO TERRITORIAL
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS
	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
	TRANSFERÊNCIAS

AREA: EDUCAÇÃO/CULTURA/DESPORTOS

S	ADMINISTRAÇÃO DE RECEITAS
	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA
	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	COMUNICAÇÃO SOCIAL
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
	DESPORTO COMUNITÁRIO
	DESPORTO DE RENDIMENTO
	DIFUSÃO CULTURAL
	DIREITOS INDIV/COLET/DIFUSOS
	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
	EDUCAÇÃO ESPECIAL
	EDUCAÇÃO INFANTIL
	ENSINO FUNDAMENTAL
	ENSINO MÉDIO
	ENSINO PROFISSIONAL
	ENSINO SUPERIOR
	FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
	INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA
	LAZER
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS
	PATR. HIST/ARTIST/ARQUEOLÓGICO
	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
	PRODUÇÃO INDUSTRIAL
	PROMOÇÃO COMERCIAL
	TRANSFERÊNCIAS

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 2000/2006**S: SUBFUNÇÕES****ÁREA: INFRA-ESTRUTURA SÓCIO-ECONÔMICA**

S	ENERGIA ELÉTRICA
	HABITAÇÃO URBANA
	INFRA-ESTRUTURA URBANA
	RECURSOS HÍDRICOS
	SANEAMENTO BÁSICO RURAL
	SANEAMENTO BÁSICO URBANO
	TELECOMUNICAÇÕES
	TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS

ÁREA: POLÍTICA FUNDIÁRIA

S	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	COLONIZAÇÃO
	DIREITOS INDIV /COLETIV /DIFUSOS
	INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS
	PLANEJAMENTO ORÇAMENTO
	PROMOÇÃO COMERCIAL
	REFORMA AGRÁRIA
	TRANSFERÊNCIAS

ÁREA: PREVIDÊNCIA SOCIAL

S	ADMINISTRAÇÃO DE RECEITAS
	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
	NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
	PREVIDÊNCIA BÁSICA
	PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR
	PREVIDÊNCIA DO REGIME ESTATUT.
	PREVIDÊNCIA ESPECIAL
	REPRES. JUDICIAL / EXTRA-JUDICIAL
	TRANSFERÊNCIAS

ÁREA: SAÚDE

S	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO
	ASSISTÊNCIA HOSP. E AMBULATORIAL
	CONTROLE INTERNO
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
	DEFESA SANITÁRIA ANIMAL
	DEFESA SANITÁRIA VEGETAL
	DIREITOS INDIV/ COLET/ DIFUSOS
	INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA
	NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE
	NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE (SANEAMENTO)
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS
	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
	SUPORTE PROFILÁTICO E TERAP.
	TRANSFERÊNCIAS
	VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA
	VIGILÂNCIA SANITÁRIA

ÁREA: SEGURANÇA PÚBLICA

S	ADMINISTRAÇÃO GERAL
	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
	CUSTÓDIA E REINTEGRAÇÃO SOCIAL
	DEFESA CIVIL
	DIREITOS INDIV/ COLETIV/ DIFUSOS
	INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA
	NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO
	OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS
	POLICIAMENTO
	REPRESENT. JUDICIAL/ EXTRAJ.
	TRANSFERÊNCIAS

POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS 2000/2006**S: SUBFUNÇÕES****ÁREA: TRABALHO E EMPREGO**

S	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA ADMINISTRAÇÃO GERAL COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DIREITOS INDIV/COLETIV/DIFUSOS EMPREGABILIDADE FOMENTO AO TRABALHO NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE NORMATIZAÇÃO E FISCALIZAÇÃO OUTROS ENCARGOS ESPECIAIS PROT. E BENEF. AO TRABALHADOR RELAÇÕES DE TRABALHO TRANSFERÊNCIAS
---	--

ANEXO C — PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

(CAPÍTULO 6)⁴⁸³

O sistema de pesquisas domiciliares, desfraldado paulatinamente a partir de 1967, com a criação da **Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios** (PNAD), almeja produzir informações básicas para o estudo do desenvolvimento sócio-econômico do Brasil; sistema de pesquisas com desenho amostral probabilístico em que a unidade de medida é o domicílio, a **PNAD** investigou, no mês de referência **setembro** do ano de **2006**, entre alguns temas suplementares — e em convênio com o **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome** (MDS) —, o acesso às **transferências de renda de programas sociais** encampados pelos três entes federativos — União, estados e municípios —, intencionando, destarte, medir a abrangência e o perfil da população atendida.

Com arrimo no suplemento ao questionário básico, consignaram-se os repasses monetários gestados por quaisquer **programas governamentais** do tipo, malgrado com perguntas específicas concernentes às políticas (federais) do **Bolsa Família** (PBF), **Benefício de Prestação Continuada de Assistência Social** (BPC) e **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil** (PETI) — sem prejuízo da pergunta genérica sobre o que se intitulou “outro programa social”⁴⁸⁴. A despeito disso, tais questões foram apostas na seção relativa às características da **unidade domiciliar**, e não na seção cabível aos **indivíduos**; ademais, a variável que capta os **valores** de semelhantes **transferências em dinheiro** (**V1273**)⁴⁸⁵ não discrimina os respectivos montantes, uma vez seja um agregado que reúne rendas diversas, e **não apenas as geradas pelos programas assistenciais**⁴⁸⁶; por decurso, tem-se a informação do **domicílio** contemplado por **programas sociais**, mas não se torna possível identificar nem os efetivos **beneficiários**, tampouco as **somas** exatas repassadas a tais indivíduos. À margem a dificuldade apresentada, pode-se chegar a uma boa aproximação dos beneficiários a partir das informações domiciliares e das rendas recebidas (elenco da **V1273**).

⁴⁸³ Excetuadas menções explícitas, todos os dados, citações, informações, etc derivam da fonte IBGE (2008).

⁴⁸⁴ Variável **V2409**.

⁴⁸⁵ Variável **V1273** — Juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos que recebia, normalmente, no mês de referência.

⁴⁸⁶ Ver nota de rodapé antecedente.

Preliminarmente, selecionam-se os domicílios que marcaram “sim” nas **variáveis específicas**⁴⁸⁷; destes, assim selecionados, exigiu-se, em complemento, para ingresso nas manipulações, a indicação **positiva, por ao menos 1 (um) morador**, da variável em que se confirmava auferir rendimentos potencialmente derivados dos programas sociais (**V9124**)⁴⁸⁸ e da variável **V1273**⁴⁸⁹ — outrora mencionada, a enumerar os valores (em moeda) dos rendimentos anunciados como recebidos em **V9124, advindos ou não dos repasses governamentais**⁴⁹⁰; por decorrência, apenas os domicílios que satisfizessem os três requisitos fariam parte da elaboração dos resultados. Após a identificação dos possíveis agraciados pelos **programas assistenciais** — bem como dos valores possivelmente a eles associados —, procedeu-se à presunção dos valores dos **benefícios** repassados a cada unidade domiciliar sob dois cenários: **conservador e moderado**⁴⁹¹.

Para a deliberação das duas conjecturas — e, como discorrido, inexistente um quesito específico para captar a renda oriunda dos **programas não-contributivos**⁴⁹² —, estabeleceu-se, nos domicílios aprovados, um “ponto de corte” para estimar os valores pertencentes aos programas em tela, considerados **como um todo**. Nesse intuito, foram avaliadas as frequências dos **valores típicos** de alguns programas⁴⁹³, esmiuçados a seguir⁴⁹⁴:

⁴⁸⁷ Variáveis **V2403** — Algum morador recebeu dinheiro do Programa Social **Bolsa-Família** no mês de referência; **V2404** — Algum morador idoso ou deficiente recebeu dinheiro do Programa Social **Benefício Assistencial de Prestação Continuada - BPC-LOAS** no mês de referência; **V2406** — Algum outro morador recebeu dinheiro do Programa Social **Benefício Assistencial de Prestação Continuada - BPC-LOAS** no mês de referência; **V2407** — Algum morador recebeu dinheiro do Programa Social **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI** no mês de referência; **V2409** — “Algum morador recebeu dinheiro de algum **outro programa social do governo federal, estadual ou municipal** no mês de referência”.

⁴⁸⁸ A variável **V9124** abarca o recebimento de “rendimentos de pensão alimentícia ou de fundo de pensão, abono de permanência, aluguel, doação, juros de caderneta de poupança, dividendos ou outro qualquer”.

⁴⁸⁹ Note-se que o domicílio escolhido pode conter outros moradores (à exceção obrigatória de ao menos um único morador) não-anunciantes das **variáveis específicas** (ver nota de rodapé **487**) e/ou das variáveis **V9124/V1273**.

⁴⁹⁰ Consoante o relato, o rendimento de juros é uma das rendas tipo **V9124/V1273**.

⁴⁹¹ No capítulo **6**, denominam-se também cenários **01** e **02**, respeitada a ordem.

⁴⁹² Todas as rendas de que aqui tratamos são estampadas em termos **domiciliares per capita**.

⁴⁹³ Ver Barros, Carvalho e Franco (2007).

⁴⁹⁴ Os programas **Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Cartão Alimentação** — ditos “remanescentes” — estão incluídos, pela **PNAD/2006**, na variável **V2409** (Outros programas sociais), **junto às demais políticas assistenciais dos estados e municípios** (ver capítulo **6**).

Auxílio Gás	7,50
Bolsa Alimentação	15,00
	30,00
	45,00
Bolsa Escola	15,00
	30,00
	45,00
Bolsa Família	15,00
	30,00
	45,00
	50,00
	65,00
	80,00
Cartão Alimentação	95,00
	50,00
BPC	350,00
PETI	25,00
	40,00

Essas parcelas **típicas**, tomadas **isoladamente** no universo dos domicílios selecionados — possuidores de **ao menos 1 (um) morador agraciado** com os **benefícios** em tela e declarantes de **renda** nas **variáveis V9124/V1273** —, foram apontadas por **85,57%** das pessoas que indicaram renda do tipo **V9124/V1273**⁴⁹⁵, correspondendo a **82,83%** do total dessa renda; em verdade, pode-se concluir que as já elevadíssimas proporções (de beneficiários e de valor) serão **algo acrescidas** se acedermos às **combinações** entre os **valores típicos** — acarretando novas somas, posto seja possível receber mais de um **benefício monetário**⁴⁹⁶ — e considerarmos, em adendo, a existência dos **programas estaduais e municipais**, incorporando novas dimensões àqueles montantes.

Do exposto, e do fato de o **BPC** ser um programa com valor facilmente identificável — **1 (um) salário-mínimo**, ou múltiplos dele —, além de detentor de sólida fração das rendas **V1273**⁴⁹⁷ (**41,11%**) e de razoável alcance (**12,23%** dos moradores com renda **V1273**),

⁴⁹⁵ Perseveramos, uma renda do tipo **V9124/V1273** (a partir daqui denominada “tipo **V1273**” ou apenas “**V1273**”, por simplificação) constitui-se em reunião heterogênea de receitas; logo, além das **transferências em dinheiro** a partir dos **programas sociais** em tela, abriga outras de naturezas diversas, como as de aplicações financeiras, para ilustração.

⁴⁹⁶ Por exemplo, o valor de R\$120,00 — podendo perfeitamente corresponder à soma do **Bolsa Família** (R\$80,00) com o **PETI** (R\$40,00) — é indicado por 86.007 pessoas e quantificado em 10,3 milhões de reais, quase 1% (um por cento) tanto do universo dos moradores declarantes de renda **V1273** quanto do total dessa renda.

⁴⁹⁷ Ver nota de rodapé **495**.

fixaram-se três tipos de domicílios (insistimos, apenas dentre os domicílios selecionados), acorde o recebimento (ou não) do **BPC**:

I. Domicílios contemplados **apenas** com o **BPC**: são os que marcaram as variáveis **V2404** e/ou **V2406** em conjunto com as variáveis **V9124/V1273**; para cada beneficiário indicado na variável **V2405**⁴⁹⁸, atribuiu-se **1 (um) salário-mínimo**, independentemente do cenário acolhido, **conservador** ou **moderado**.

II. Domicílios **não-contemplados** com o **BPC**, conquanto recebedores de **ao menos 1 (um)** dos **demaís programas não-contributivos**⁴⁹⁹: constituem-nos os que cravaram as variáveis **V2403** e/ou **V2407** e/ou **V2409** simultaneamente às variáveis **V9124/V1273**.

IIa. Para o cenário **conservador**, pressupôs-se o **teto** de $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário-mínimo** (R\$175,00, em setembro de 2006)⁵⁰⁰ para as rendas das **transferências governamentais** em dinheiro. Atentando-se à tabela anterior, percebe-se seja difícil um domicílio agraciado acumular somas acima daquele patamar (R\$175,00); ademais, adstringindo-se aos habitantes com renda do tipo **V1273** e excluídos os declarantes (e correlatos valores) possivelmente vinculados ao **BPC**⁵⁰¹ (pressuposto deste item **IIa**), os **valores típicos** são acusados por **85,69%** do total de moradores com **rendas inferiores** a $\frac{1}{2}$ (**meio**) **salário-mínimo** (inclusive), e representam, em receita total, **82,18%** do montante dos valores citados por tais habitantes⁵⁰². É legítimo depreender, por conseguinte, se não incorrerá em grande erro em se indicando semelhante “zona de corte” para o cenário **conservador**⁵⁰³.

⁴⁹⁸ Variáveis que indicam o quantitativo de beneficiários do **BPC**.

⁴⁹⁹ Não confundir com “outros programas contributivos” (dados por **V2409**, ver nota de rodapé **487**).

⁵⁰⁰ Em setembro de 2006, estipulava-se o salário-mínimo em R\$350,00.

⁵⁰¹ A saber, auferindo rendas de **1 (um) salário-mínimo** ou múltiplos dele (ver item **I**).

⁵⁰² Em relação ao universo de declarantes de uma renda **V1273**, excluídos os do **BPC** (pressuposto do item **II**, faz-se mister relembrar), são em 83,55% os que pontuam **valores típicos** e 70,84% o total destes em atenção à receita total.

⁵⁰³ Corroborando o raciocínio, a inclusão de beneficiários que percebam somas oriundas da combinação dos **valores típicos** com os dos “outros programas” certamente — forçoso e oportuno é rememorar — elevaria os altos percentuais já indiciados (porquanto ainda assim raramente poderiam ultrapassar o teto anuído).

IIb. Para o cenário **moderado**, presume-se o **teto de 1 (um) salário-mínimo** (R\$350,00, em setembro de 2006), **usualmente abrigado** em estudos afins⁵⁰⁴. Em acordo às tendências discutidas, já se poderia opinar pela igual pertinência do patamar alternativo; adicionalmente, torna-se elucidativo informar a excessiva predominância da receita total dos **valores típicos** em fração não apenas do montante dos rendimentos inferiores a $\frac{1}{2}$ (**meio**) salário-mínimo, inclusive (**82,18%**, conforme adiantado), como também a **1 (um) salário-mínimo**, exclusiva⁵⁰⁵ (**79,70%**)⁵⁰⁶.

III. Domicílios **contemplados** com o **BPC** e com **ao menos 1 (um)** dos **demais programas não-contributivos**: como decorrência natural, para os cenários **conservador** e **moderado**, assentem-se aos critérios dos itens **I** e **IIa** ou itens **I** e **IIb**, nessa seqüência⁵⁰⁷.

Finalizados tais procedimentos, iniciam-se os ordenamentos imperativos à construção das curvas de **incidência** e de **concentração**; bidimensionais, marcam, na pesquisa-objeto deste trabalho, de que modo frações **acumuladas** de uma renda específica (eixo **y**) — no estudo presente, as rendas das **transferências monetárias assistenciais**, nos cenários **01 (conservador)** e **02 (moderado)**⁵⁰⁸ — são apropriadas por frações centesimais **acumuladas** da população (eixo **x**); todavia, para o escopo ideado, deve-se escalonar a população (eixo **x**) pela renda domiciliar per capita média total⁵⁰⁹, **líquida** (para a curva de **incidência**) ou **bruta** (**concentração**); no primeiro caso, **excluem-se** as rendas dos **programas sociais**⁵¹⁰, **incluídas** no segundo; em ambas as situações, contudo, **igual** é a renda projetada no eixo **y**, quais sejam,

⁵⁰⁴ Ver Soares et al. (2006) e Barros, Carvalho e Franco (2007).

⁵⁰⁵ O valor exato do salário-mínimo com grande probabilidade alude ao **BPC**, excluído das discussões do item **II**.

⁵⁰⁶ Debruçando-se sobre a **PNAD/2004**, em simulações condizentes às aqui praticadas, Soares et al. (2006) propalam a **semelhança** de resultados em se utilizando $\frac{1}{2}$ (**meio**) ou **1 (um) salário-mínimo** como “ponto de corte” para a estimação dos rendimentos dos **repasse assistenciais**.

⁵⁰⁷ Demonstrara-se, no capítulo 6, a proximidade entre as duas situações, **conservadora** e **moderada** (olhem-se, naquele capítulo, as analogias gerais entre uma e outra conjectura quanto ao **número de beneficiários** e aos **índices de indigência, pobreza e/ou desigualdade**); em adição, reportando-se ao valor mensal total dos benefícios repassados em cada cenário (**01** e **02**), em setembro de 2006, verifica-se, na transição entre eles, ascensão de apenas 7,01%: 677,17 milhões de reais contra 724,62 milhões de reais.

⁵⁰⁸ Como adendo, esboçaram-se igualmente os rendimentos totais auferidos pela integralidade dos domicílios, para denunciar a imensa desigualdade na distribuição de rendimentos que perpassa a sociedade brasileira.

⁵⁰⁹ Excluídas as pessoas catalogadas na variável **V0401** (Condição na unidade domiciliar) como pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos. Perceba-se seja a renda dos empregados domésticos uma parte da renda do seu empregador; assim, caso computada, incorreríamos em dupla contagem. No caso dos pensionistas, inverte-se o fluxo, com parte de suas receitas migrando para os respectivos proprietários (ou seja, a fração que representa o pagamento da pensão); logo, registrada a renda do proprietário (morador permanente do domicílio), contabilizar também a renda do pensionista implicaria contagem dupla daquela parcela.

⁵¹⁰ E apenas as rendas dos **programas assistenciais de garantia de renda** são excluídas (para demarcar as curvas de **incidência**); todas as demais rendas auferidas pela unidade domiciliar são computadas.

como dito, as receitas dos **benefícios assistenciais** em dinheiro (diferirão apenas entre o cenário escolhido, se **conservador** ou **moderado**). Dessemelham-se as curvas de **incidência** e de **concentração**, por decurso, quanto ao momento em que recaem os repasses dos **programas sociais** sobre a população agraciada; para aquela, **antes** da concessão dos benefícios (contexto **pré-concessão**); **após** a instituição dos repasses, para a última (**pós-concessão**)⁵¹¹; averiguar-se, de igual maneira, como se projetam o **primeiro** e o **último** centavos dos **programas sociais**, em termos das respectivas apropriações por cada **centésimo** de população ordenada pela renda domiciliar per capita média total, **líquida** ou **bruta**⁵¹². Realiza-se o exercício em termos **nacionais** e para as grandes regiões geopolíticas, **Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste**⁵¹³.

As curvas em tela são muito úteis ao investigar quão concentrada (ou, em juízos morais, justa) é a alocação de certa renda; medem, por extensão, se a renda analisada incide de modo incisivo sobre os primeiros centésimos da população — o segmento mais carente, de menor renda per capita —, ou, em contraste, sobre as frações mais aquinhoadas; quanto àquelas, os esboços exibirão concavidades voltadas **para baixo**, de maior inclinação nos primeiros centis da distribuição, acima da intitulada **linha de perfeita igualdade**⁵¹⁴; ao revés, voltar-seão **para cima** — mais inclinadas, portanto, nos últimos percentis de população, e, graficamente, em posição inferior à **reta de igualdade perfeita** —, quando se espalha a maioria da renda total sobre uns poucos privilegiados, nos últimos centésimos da distribuição⁵¹⁵. Plotadas as curvas assim descritas, possibilita-se o cálculo dos correlatos coeficientes de **incidência** e de **concentração** — quantificando o quão concentrada/dispersa é a distribuição de uma renda **específica**⁵¹⁶ (nesta pesquisa, como se sabe, os montantes dos **benefícios assistenciais de garantia de renda**) —, fornecidos pela **área** entre as curvas de **incidência/concentração** e as

⁵¹¹ Como sublinhado no capítulo 6 (ver nota de rodapé 356), dividem-se as nomenclaturas entre **incidência** e **concentração** senão para facilitar a explicação e o entendimento, posto, em análise última, convertam-se em frações acumuladas de **renda** sobre percentuais acumulados de **população** e sejam ordinariamente conhecidas na literatura como curvas de **concentração**.

⁵¹² É a partir de tal graduação populacional que se extraem as proporções de **indigentes** — renda domiciliar per capita inferior a ¼ (**um quarto**) de **salário-mínimo**, exclusive — e de **pobres** — renda domiciliar per capita inferior a ½ (**meio**) **salário-mínimo**, exclusive —, para os cenários **01** e **02**, contextos **pré** e **pós-concessão**.

⁵¹³ A PNAD não dispõe os dados regionalmente, senão por estados da Federação.

⁵¹⁴ Locada por uma reta **bissetriz** (**linha de perfeita igualdade**), identifica uma **distribuição de renda plenamente igualitária**, isto é, uma curva em que todos os pontos são tais que cada ordenada (y_n) iguala a respectiva abscissa (x_n), para cada centésimo acumulado n de população ordenada pela renda per capita.

⁵¹⁵ Este último caso retrata precisamente a histórica e iníqua distribuição da renda no Brasil.

⁵¹⁶ Os coeficientes de **incidência** e de **concentração** variam entre **-1 (menos um)** e **1 (um)**; para valores **negativos**, a distribuição da renda **específica** em análise é concentrada nos primeiros centésimos da população — por conseguinte, graficamente arqueada para **baixo** a sua curva, como mencionado; o oposto se dá para valores **positivos**; no extremo **negativo** (coeficiente de valor igual a -1), infere-se se destine a integralidade da renda investida à pessoa **mais pobre** da população; ao revés, no extremo **positivo**, a renda projetada no eixo y segue para o indivíduo **mais abastado** dentre os mais ricos.

respectivas retas diagonais **bissetrizes** da **igualdade perfeita**. O coeficiente de **Gini**, medida por excelência da **desigualdade de renda**, e o caso desta investigação, é a expressão **cabal, mais abrangente** dos conceitos de **coeficientes de incidência/concentração**, por se ater não a rendas **específicas**, e sim à renda per capita **total** da sociedade⁵¹⁷. Como se deduz, em analogia aos comentários imediatamente pregressos, as representações gráficas aptas a fornecer a dimensão do coeficiente de **Gini** têm no eixo **y** não mais apenas as rendas das **transferências monetárias sociais**, mas a renda **integral** — vale dizer, proveniente de todas as fontes pesquisadas pela **PNAD/2006**.

⁵¹⁷ Estima-se o coeficiente de **Gini**, por consequência, pelo cálculo da área entre as curvas de **incidência/concentração** — esboçadas agora para a **renda total** — e as associadas **retas de perfeita igualdade**. Analiticamente, traduz-se na soma ponderada dos coeficientes de **incidência/concentração** (conforme o panorama, **pré** ou **pós-concessão**) de cada renda **específica** componente da renda **total**, em que os pesos são a participação média na renda **total** de cada uma daquelas rendas componentes; assume apenas valores positivos, variando de 0 (zero) a 1 (um): valores nulos indicam uma curva coincidente à curva da **bissetriz da igualdade perfeita**, leia-se, a renda total se distribuiria igualmente sobre toda a população; no outro extremo, próximo à unidade, tão somente o mais rico indivíduo deteria a renda integral da sociedade.