

ARTIGO

Política Social no Brasil Contemporâneo: velhas essências sob novos rótulos

Social Policy in Contemporary Brazil: old essences in new labels

Getúlio Henrique Ferreira ALVES¹

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em questionar se as ações propostas pelo dito neodesenvolvimentismo implicaram em rupturas com a dogmática neoliberal ou se trata de um novo rótulo recheado com a velha essência econômica conservadora? Para tanto, foram analisados os dados, da última década, acerca do crescimento do PIB e do PIB per capita, evolução do gasto social e seus impactos na redução da pobreza e da desigualdade social. Com base nisso, concluiu-se que as ações em curso em nada justificam o rótulo de novo. Ao contrário, seguem sacrificando recursos sociais – principalmente os da seguridade social – em prol da rolagem da dívida pública brasileira, mascaram a real estatística da pobreza e mantêm uma carga tributária regressiva, que limita uma redistribuição efetiva de renda.

Palavras-chave: Brasil. Novo desenvolvimentismo. Pobreza. Desigualdade social.

Abstract: The purpose of this article is to question whether the actions proposed by neo-developmentism said resulted in disruptions to the neoliberal dogma or is it a new label stuffed with the old conservative economic essence? Therefore, the data were analyzed, the past decade, about GDP growth and GDP per capita, evolution of social spending and its impact on reducing poverty and social inequality. On that basis, it is concluded that the ongoing actions at all justify the new label. Instead, follow sacrificing social resources – mainly social security – for the sake of scrolling of the Brazilian public debt, mask the real statistics of poverty and maintains a regressive tax burden, which limits an effective redistribution income.

Keywords: Brazil. New developmentalism. Poverty. Social inequality.

Submetido em: 4/5/2015. Aceite em: 11/6/2015.

¹ Assistente Social no Centro de Atenção Psicossocial a Álcool e outras Drogas Infantojuvenil (CAPSADI) da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (DF). Mestre em Política Social, Universidade de Brasília (UnB, Brasil). E-mail: <getulioh7@gmail.com>.

1 Introdução

A teoria desenvolvimentista surgiu em meados da década de 1940, ao final da Segunda Guerra Mundial, como uma tentativa de justificar as disparidades notáveis que caracterizavam as relações econômicas internacionais, que sempre beneficiavam os países capitalistas centrais. Em linhas gerais, a tese desenvolvimentista central assegura aos países periféricos, que o progresso e o bem-estar dos indivíduos advêm do desenvolvimento econômico baseado no desdobramento do aparato produtivo do Estado (MARINI, 2010).

Para explicar o atual estágio de desenvolvimento econômico dos países de capitalismo central, a teoria desenvolvimentista argumenta que tais países se encontram em um estágio superior, fruto de um contínuo evolutivo (MARINI, 2010). Logo, as posições subalternas ocupadas por outras nações na divisão internacional do trabalho, corresponderiam às fases inferiores do mesmo processo evolutivo. Estabelece-se, assim, um esquema dual, polarizado na dicotomia: desenvolvimento *versus* subdesenvolvimento.

De acordo com essa perspectiva, o subdesenvolvimento seria superado a partir de medidas corretivas aplicadas ao comércio internacional e a implementação de uma política econômica adequada. Tais práticas propiciariam aos ditos países subdesenvolvidos, acesso ao desenvolvimento capitalista pleno, pondo fim à situação de dependência em que se encontram.

No Brasil, esse raciocínio deturpado² influenciou, na última década, a conformação ideológica da vertente dita neodesenvolvimentista, a qual é definida por Bresser-Pereira (2006)

[...] como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos. (Bresser-Pereira, 2006, p. 12).

Aqueles que defendem a ideia de que o país estaria vivenciando, nos últimos anos, um novo ciclo de desenvolvimento, argumentam em prol de uma suposta retomada do crescimento econômico – em especial, a

² A teoria desenvolvimentista é essencialmente descritiva, não sendo dotada de capacidade explicativa alguma. Como bem argumenta Marini (2010, p. 106), o resultado ao qual ela chega “[...]é uma perfeita tautologia: uma economia apresenta determinados indicadores porque é subdesenvolvida, e é subdesenvolvida porque apresenta esses indicadores”. Além disso, é importante enfatizar que, neste estudo, compreendem-se as disparidades no grau de desenvolvimento do capitalismo em cada região, como inerentes à própria dinâmica de produção e reprodução do capital, estando condicionadas à posição que cada país ocupa na divisão internacional do trabalho. Nas palavras de Novack (1988, p. 45) “[...] o capitalismo surgiu com maior força na Europa e na América do Norte do que na Ásia e África. Estes foram fenômenos interdependentes, lados opostos de um único processo. O fraco desenvolvimento capitalista nas colônias foi produto e condição do superdesenvolvimento das áreas metropolitanas, que se realizou às custas das primeiras”. Aliás, a funcionalidade da disparidade do grau de desenvolvimento do capitalismo em cada nação, foi problematizada por Trotsky na obra *A História da Revolução Russa* (1977).

partir do segundo mandato do ex-presidente Lula – exaltando a aparente tranquilidade da economia brasileira frente à crise econômica internacional, bem como a melhora nas taxas de pobreza e de desigualdade social. Tal êxito é diretamente atribuído ao caminho intermediário trilhado pelos governos petistas nos últimos anos. Uma sorte de alternativa dita conveniente e necessária às diretrizes neoliberais, abertamente praticadas no governo do também ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), e ao forte reformismo que constava no programa de governo do Partido dos Trabalhadores (PT) até as vésperas da corrida presidencial de 2002. Uma suposta alquimia capaz de conciliar as demandas do capital financeiro, com melhoras significativas nas condições de vida da classe trabalhadora.

Frente a isso, cumpre questionar em que medida a adoção desse modelo, denominado de intermediário (SINGER, 2012), significou um caminho alternativo de ruptura com a dogmática neoliberal? Ou se trata de um novo rótulo recheado com a velha essência econômica conservadora, que sacrifica recursos sociais em prol do orçamento fiscal? Norteadas por essas indagações, seguem algumas problematizações.

2 O que há de novo?

Inicialmente, é pertinente destacar a reivindicação do *status* de novo paradigma, requerido pela vertente neodesenvolvimentista – o que, em tese, caracteriza uma tentativa explícita de auto diferenciação do modelo econômico anterior, identificado com o neoliberalismo. Segundo Castelo (2012) os

primeiros escritos que propagaram um novo desenvolvimentismo brasileiro

[...] apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luiz Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP) e então intelectual orgânico do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). (CASTELO, 2012, p. 624).

Para Bresser Pereira (2006), o dito novo desenvolvimentismo se configura como uma espécie de terceira via – em alusão direta às proposições do sociólogo britânico Anthony Giddens. Uma alternativa conveniente e necessária à ortodoxia neoliberal – imediatamente associada ao governo do ex-presidente FHC – e ao discurso populista da esquerda.

Nas palavras de Braga e Bianchi (2003)

A terceira via, colocando-se supostamente além da esquerda e da direita, pressupõe tacitamente a social-democracia renovada pela hegemonia neoliberal. A resultante é clara: o socialismo inscreve-se apenas formalmente, no horizonte histórico. Deve ser perseguido por meio de reformas progressistas negociadas com o capitalismo. Nesse sistema, só não há espaço para a revolução. Entre esta e o capitalismo, intercala-se um caminho alternativo: acumular forças e transitar pacificamente rumo a um socialismo inalcançável. O Estado regulador, proposto pelo reformismo, permitiria mudar o mundo permanecendo tudo como está. (BRAGA; BIANCHI, 2003, p. 3).

Seguindo por essa linha analítica, alguns intelectuais bem como ex-dirigentes do governo petista defendem que o caminho es-

colhido para lograr altos índices de crescimento econômico associado à redução das taxas de pobreza e de desigualdade social, foi o intermediário. Isso porque, de acordo com Singer (2012) o governo petista teria sido capaz de conciliar as demandas do capital financeiro com melhoras significativas nas condições de vida da classe trabalhadora.

As condições para o programa de combate à pobreza viriam da neutralização do capital por meio de concessões, não do confronto. A manutenção da tríade juros altos, superávits primários e câmbio flutuante faria o papel de acalmar o capital. De outro lado, a simpatia passiva dos trabalhadores, para quem a ativação do mercado interno e a recuperação do mercado de trabalho representavam benefícios reais, garantiu a paz necessária para não haver radicalização. Após o “mensalão” e a emergência do lulismo, sobretudo no segundo mandato, com sustentação social própria formada pelos votos do subproletariado, Lula pôde implantar a fórmula “ordem e mudança” com maior liberdade e resultados melhores. (SINGER, 2012, p. 73).

Nessa direção, tal perspectiva salienta que a herança deixada pelo governo do ex-presidente Lula e herdada pela presidenta Dilma Rousseff, caracteriza-se como social desenvolvimentista, pois “[...] um traço distintivo da nova plataforma desenvolvimentista é a clara incorporação da dimensão social como prioridade.” (DINIZ; BOSCHI, 2011, p. 106). Diga-se, o social teria se convertido no eixo norteador do desenvolvimentismo, utilizando-se de políticas macroeconômicas associadas à difusão massiva de programas sociais – em especial, transferências diretas de renda – a fim de compa-

tibilizar altas taxas de crescimento econômico com equidade social.

Entretanto, frente ao cenário político, econômico e social que se desenvolveu na última década no país, é, no mínimo, um grande equívoco argumentar que o Brasil estaria vivenciando um novo ciclo desenvolvimentista capitaneado pela esfera social. Isso porque, no que diz respeito à premissa do crescimento econômico estável, na última década (2000-2012), é relevante destacar que dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), sobre a evolução do PIB e do PIB *per capita*, comprovam que não só o crescimento foi instável, como esteve em rota decrescente em determinados períodos.

Tabela 1 - Taxa de Crescimento do PIB e do PIB *per capita*, em %, (2000 – 2012)

Anos	PIB	PIB <i>per capita</i>
2000	4,3	2,8
2001	1,3	-0,2
2002	2,7	1,2
2003	1,1	-0,2
2004	5,7	4,3
2005	3,2	1,9
2006	4,0	2,7
2007	6,1	4,9
2008	5,1	4,0
2009	-0,2	-1,2
2010	7,5	6,5
2011	2,7	1,8
2012	0,9	0,1

Fonte: IPEA (2013). Elaborado pelo autor.

Diferentemente do que preconiza o pensamento hegemônico, inexistiu nos últimos anos no país um crescimento econômico contínuo e, tampouco, estável, capaz de sustentar um novo padrão de acumulação e desenvolvimento. Embora, no atual contexto de crise, o Brasil apresente melhor de-

sempenho, quando comparado a determinados países europeus ou as demais nações do BRICS³. A esse respeito, concorda-se com Boschetti (2013), quando a autora afirma que:

[...] não se trata, portanto, de comparar o crescimento do PIB brasileiro ao PIB dos países europeus, ou mesmo dos países do BRICS, para argumentar que as condições do Brasil podem ser melhores que outros países, mas sim, de constatar que o crescimento brasileiro está longe de assegurar um novo padrão de desenvolvimento econômico e social. (BOSCHETTI, 2013, p. 361).

Para além disso, há que se colocar em xeque a suposta primazia pelo eixo social, como norteador desse novo ciclo desenvolvimentista. Ao contrário do que é propagado pelo discurso hegemônico, o que é possível constatar é a vigência de mecanismos orçamentários que têm operado o aprofundamento sucessivo de crescentes cortes no orçamento social em favor do orçamento fiscal. O principal deles é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), a qual foi criada nos anos 2000, pela Emenda Constitucional (EC) nº 27 e sucessivamente renovada pelo governo petista através das ECs nº 42 de 2003; nº 56 de 2007 e nº 68 de 2011.

Basicamente, a DRU viabiliza o desvio regular de recursos da política de seguridade social – saúde, assistência e previdência social – para serem alocados no pagamento de juros e amortizações da dívida pública brasileira⁴. Isto é, trata-se de um instrumen-

to que segue a mesma lógica conservadora dos mecanismos que vigoraram na década de 1990, como o Fundo Social de Emergência (FSE) e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Ambos permitiram ao governo federal à desvinculação de receitas sociais em prol da rolagem da dívida pública, bem como a centralização de recursos tributários na União, sem a necessidade de repartição da receita com os Estados e os Municípios (SALVADOR, 2010).

Segundo a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), o FSE, primeiro mecanismo desse tipo, foi criado em 1994, pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1, vigorando nos dois anos subsequentes. Dentre as fontes de financiamento desse fundo estavam o Imposto de Renda (IR), descontado de servidores públicos federais, que já não mais obedecia à sua vinculação constitucional; dividendos do pacote fiscal, o que implicou em aumento da arrecadação de impostos – por meio da aplicação do IR, Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) e Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbios e Seguros ou relativas a Títulos ou a Valores Mobiliários (IOF) – e de contribuições sociais, a exemplo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Além de 20% da arrecadação total de impostos e de contribuições – ressalvadas as deduções anteriores. (ANFIP, 2014).

³ Bloco de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁴Até meados de 2008, o orçamento da política de educação também era alvo das desvinculações

promovidas pela DRU. Todavia, com a vigência da Emenda Constitucional nº 59 de 2009, a educação foi retirada do conjunto de políticas abarcadas pela desvinculação de receitas promovidas via DRU.

De social, o FSE só possuía o nome. Sua origem esteve diretamente relacionada às necessidades fiscais da nova política monetária oriunda do Plano Real, de modo que a sua renovação em 1996, pela EC nº 10, já consignava as referidas desvinculações sob nova denominação: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Por problemas federativos, esse mecanismo deixou de subtrair dos fundos constitucionais de repartição 20% da arrecadação dos impostos, mas manteve as demais desvinculações, sendo posteriormente renovado por mais dois anos pela EC nº 17, de 1997 (ANFIP, 2014).

É com base nesses elementos, que se pode afirmar que a DRU é mais um mecanismo que comprova a manutenção e perpetuação de velhas práticas sob novos rótulos. Ou seja, representa uma continuidade da política econômica conservadora da década de 1990, que primava pelo orçamento fiscal em detrimento do social. Tal tese é sustentada pela tabela 2, a qual evidencia o quantitativo de recursos desvinculados pela DRU das fontes de financiamento da seguridade social, entre os anos de 2009 e 2013.

Tabela 2 - Total de Recursos Desvinculados pela DRU (2009-2013)

Ano	Valores correntes em milhões de R\$
2009	38.776
2010	45.860
2011	52.441
2012	58.075
2013	63.415

Fonte: ANFIP (2014). Elaborado pelo autor.

Aqui sim, os dados revelam um crescimento estável e regular no quantitativo de recursos subtraídos das fontes de financiamento da seguridade social e desviados

para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública brasileira. Aliás, a dívida pública, ou melhor, sua rolagem através do pagamento de juros e amortizações, tem sido a grande prioridade do Orçamento Geral da União (OGU).

Em 2012, 43,98% dos R\$ 1,712 trilhões, que constavam no OGU foram destinados ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública brasileira. Em 2013, esse percentual correspondeu a 40,3% dos R\$ 1,783 trilhões. Já o OGU de 2014, estimado em R\$ 2,383 trilhões, comprometeu cerca de 42% do valor total, com a rolagem da dívida. Para se ter uma ideia, no mesmo ano, o orçamento previsto para a previdência social, o segundo maior, dispunha de 19,87% do valor total. Enquanto a saúde e a assistência social ficaram com inacreditáveis 4,11% e 2,86% do valor total, respectivamente (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2014).

Todavia, engana-se quem pensa que a primazia pela rolagem da dívida é algo recente na agenda pública brasileira. O compromisso primeiro com o capital financeiro, em detrimento do gasto social, é prioridade antiga dos cofres públicos. Ao comparar o total de recursos destinado às políticas de seguridade social àquele empenhado no pagamento de juros e amortizações da dívida pública, é notório o favorecimento desse último. Quando comparados individualmente, os valores destinados a cada uma das três políticas são irrisórios frente ao montante usado para rolar a dívida, sendo comprovada a manutenção dessa disparidade no governo da presidenta Dilma Rousseff.

Ao ser comprovado o regular e crescente favorecimento do orçamento fiscal, cai por terra a falsa premissa atribuída à primazia pelo eixo social, como norteador de um suposto ciclo desenvolvimentista. Ademais, a vigência de mecanismos como a DRU expressam a não ruptura com o modelo de política econômica conservadora vigente no governo FHC e em nada justificam o rótulo de novo. Ao contrário, tais práticas deixam explícita a hegemonia ideológica do social liberalismo, na atual conjuntura nacional.

Fiori (1995) argumenta que o social liberalismo teria se consolidado no Brasil durante o governo FHC, tendo como fonte inspiradora a social-democracia espanhola de Felipe Gonzalez.

Esse extenso périplo pela trajetória do social liberalismo real serve para demonstrar que o embrião do atual padrão hegemônico vem de longe e já vestiu muitas roupagens, assim como para evidenciar que do ponto de vista de sua estratégia pessoal de poder, FHC tem se mostrado um discípulo aplicado e rigoroso de Gonzalez. (FIORI, 1995, p. 243).

No entendimento desse autor, essa vertente em nada difere da ortodoxia neoliberal conservadora.

FHC fez uma opção e agora deve levá-la até o fim: a opção por uma aliança de direita em torno a um projeto que ele chama de social liberal, mas que não se diferencia em nada do que outros chamam de neoliberalismo. (FIORI, 1995, p. 245).

Já para Braga e Bianchi (2003) o social liberalismo se firmou no Brasil com a vitória do ex-presidente Lula, nas eleições de 2002.

Todavia, os autores também concordam que tal vertente em nada difere do neoliberalismo, significando a adesão à supremacia do mercado, acatando suas determinações e promovendo cortes substanciais em direitos sociais, podendo ser definida como:

[...] um amplo movimento em escala internacional da incorporação de premissas do neoliberalismo por tradicionais partidos de orientação social-democrata. O respeito por parte destes às determinações dos mercados. Esta verdadeira mistificação conceitual que procura obscurecer as estratégias e os mecanismos da exploração e da opressão, a adesão às políticas de ajuste estrutural compactuadas pelos fundos internacionais (FMI e Banco Mundial) e a defesa programática das reformas trabalhistas e previdenciárias produziram um curioso efeito político: **a emergência de uma espécie de neoliberalismo mitigado.** (BRAGA; BIANCHI, 2003, p. 2, grifo nosso).

Em outras palavras, trata-se de uma proposta de revitalização dos postulados neoliberais, em um contexto de forte tensão social, por meio de uma agenda de alívio da pobreza e da desigualdade social, sem questionar a hegemonia do capital financeiro. Na atual conjuntura, esses são os alicerces para a fundamentação de políticas sociais focalizadas e minimalistas, que pouco contribuem para mudanças significativas no cenário social brasileiro. O que será problematizado no tópico a seguir.

3 Pobreza e Desigualdade Social no Brasil Contemporâneo

Na última década, tornou-se recorrente no país a propagação de discursos que defen-

dem uma queda substancial nas taxas de pobreza e de desigualdade social, de modo que tal êxito é associado ao aumento do gasto social em transferências diretas de rendas, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). A esse respeito, Navarro (2014) ressalta que essa é uma tendência na América Latina. Segundo o autor, a resposta de lideranças esquerdista que chegaram ao poder na região, inclusive no Brasil, às alarmantes taxas de desigualdade social e extrema pobreza, é marcada pelo predomínio de programas anti-pobreza – caracterizados pela transferência direta de renda às populações extremamente pobres.

Tal prioridade pode ser constatada, por meio da variável do gasto social. Enquanto, entre os anos de 1990 e 2008, o gasto com saúde pública cresceu apenas 1% e em moradia somente 0,4%, o investimento em programas anti-pobreza representou mais de 50% de todo o incremento do gasto social público, nesse mesmo período. (NAVARRO, 2014). Apesar disso, uma análise crítica acerca da evolução das variáveis pobreza e desigualdade social na última década no país, revela que ainda há muito no que se avançar.

São diversas as correntes teórico-metodológicas que se propõem a definir e quantificar pobreza. No entanto, no Brasil, a pobreza sempre foi definida em sua acepção mais imediata e generalizada. Isto é, em território nacional “[...] pobreza significa falta de renda ou pouca renda” (LAVINAS, 2002, p. 29), de modo que foram estabelecidas linhas de pobreza para definir quem são os pobres e linhas de indigência para os extremamente pobres.

Segundo Rocha (2006), essas linhas podem agir tanto em sentido absoluto quanto relativo. A pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física, ao passo que a pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão. Ou seja, consiste em “[...] delimitar um conjunto de indivíduos relativamente pobres em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos”⁵. (ROCHA, 2006, p. 11).

O principal argumento para o uso da renda no estabelecimento de linhas de pobreza consiste na estreita correlação – no modo de produção capitalista – entre rendimentos e os indicadores de bem-estar físico.

Na verdade, o que se teria em mente, pelo menos quando se trata de pobreza absoluta, eram indicadores físicos de qualidade de vida, para os quais a renda serviria como *proxy*, muitas vezes questionável. (ROCHA, 2006, p. 18).

No Brasil, o salário mínimo foi por muitos anos o critério nacional empregado na definição das linhas de pobreza, inclusive pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na realização da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Era considerada pobre toda família com renda mensal *per capita* superior a $\frac{1}{4}$ de sa-

⁵ Como exemplo de abordagem relativista, Rocha (2006) destaca a inclusão do chá na cesta básica, em York, Inglaterra, no início do século passado. Apesar do seu valor nutricional praticamente nulo, o chá foi incluído devido às tradições locais. Isso deixa claro que quando se trata de estabelecer o valor da despesa a partir de itens específicos, a adoção de um conceito de pobreza pode incorporar aspectos relativos.

lário mínimo e igual ou inferior a ½ salário mínimo mensal *per capita*. Já extremamente pobres eram as famílias que possuísem renda mensal *per capita* igual ou inferior a ¼ de salário mínimo. Todavia, em 2010, esses critérios foram substituídos pela metodologia do dólar/dia, usualmente empregada por organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU). Ou seja, atualmente, são consideradas pobres as pessoas com renda diária *per capita* igual ou inferior a US\$ 2,00 e extremamente pobres, pessoas com renda diária *per capita* igual ou inferior a US\$ 1,25.

De acordo com Campello e Neri (2013), a escolha dessa metodologia se deveu ao alinhamento do país com as metas da ONU, estabelecidas nos objetivos do milênio, dos quais o Brasil é signatário.

O parâmetro usado foi a linha de extrema pobreza da ONU, de US\$ 1,25, correspondendo a renda mensal de R\$ 70 por pessoa em junho de 2011, quando o Brasil Sem Miséria foi lançado. O desafio brasileiro é, em quatro anos, superar a miséria em termos de renda, enquanto a ONU propõe a cada país percorrer a metade desse trajeto em 25 anos. (CAMPELLO; NERI, 2013, sem paginação).

Assim, em 2014, tendo por base o critério da metodologia do dólar/dia a linha de extrema pobreza brasileira correspondia a R\$ 70 mensais *per capita*, enquanto, pelo critério do salário mínimo, ela equivaleria a R\$ 181,00 mensais *per capita*⁶. Ou seja, houve um rebaixamento explícito em seu valor, de modo que um grande quantitativo de pes-

soas deixou de figurar entre as estatísticas de extrema pobreza no país, não por terem tido suas necessidades sociais atendidas, mas sim por seus rendimentos se situarem acima de R\$ 70,00 mensais *per capita*. Esse fato pode ser comprovado pelos dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2001, o país possuía mais de 16 milhões de indivíduos em situação de extrema pobreza. Todavia, em 2014, esse quantitativo foi reduzido para menos de 5 milhões pessoas (DATASED, 2014). É a pobreza da estatística mascarando a estatística da pobreza.

A utilização de linhas de pobreza – como metodologia oficial – ainda desconsidera as variações significativas que existem no custo de vida de cada região do Brasil. Ademais, um indicador de pobreza, definido somente a partir de rendimentos monetários, negligencia determinados aspectos que não passam necessariamente pelo mercado, mas que afetam o bem-estar dos indivíduos (SALAMA; DESTREMAU, 1999). Logo, concorda-se com Soares (2009), quando a autora afirma que as linhas de pobreza e indigência atuam produzindo resultados diversos e mais ou menos otimistas sobre a evolução da pobreza no país.

Estabelecido o valor dessa linha divisória, resta saber o que ela efetivamente representa em termos do que se considera hoje no Brasil como “potencial de consumo” por parte dos pobres. Achar, por exemplo, que com um quarto, meio ou até um salário mínimo, mesmo em “tempos de estabilidade”, o pobre poderá atender suas necessidades básicas no âmbito do consumo privado é, no mínimo, de uma total frieza estatística e de um absoluto distan-

⁶ Com base no Salário Mínimo vigente em 2014 que era de R\$ 724,00.

ciamento da realidade. (SOARES, 2009, p. 66).

Outra variável cuja redução tem sido rotineiramente destacada, na última década, pelo discurso hegemônico, é a desigualdade social – habitualmente medida pela distribuição dos rendimentos entre os membros de uma sociedade. Embora possua uma estreita relação com a variável pobreza, elas não devem ser tomadas como sinônimos, pois uma dada região pode ser extremamente pobre sem ser desigual – havendo, neste caso, uma situação de pobreza absoluta generalizada, como a vivenciada por determinados países do continente africano, a exemplo de Ruanda. Ou ser desigual sem necessariamente haver pobreza absoluta – existindo, portanto, um caso instaurado de pobreza relativa. Situação vivenciada por países como a Dinamarca.

Dados do IPEA comprovam que, entre 2002 e 2012, houve no Brasil uma redução no índice de Gini, que passou de 0,587 para 0,526, nos respectivos anos⁷ (IPEADATA, 2014). Esse fato evidencia que o país viveu, na última década, uma redução lenta e sutil no indicador de desigualdade social. Basicamente, isso ocorreu porque, embora seja verdade que o aumento dos investimentos em transferências direta de renda proporcionou uma melhora nas condições

⁷ O Índice de Gini é um coeficiente criado para medir o grau de concentração de renda em um determinado grupo. Em linhas gerais, ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, seu valor pode variar entre zero e um, de modo que o zero absoluto representa a situação de igualdade perfeita, ou seja, todos têm a mesma renda. Já quando o seu valor é igual a um isso implica em uma situação de desigualdade total. (WOLFFENBUTTEL, 2004).

de vida da camada mais pobre da população brasileira, também é igualmente verdade que houve uma ampliação dos rendimentos da faixa mais rica da população. Em outras palavras, a atual conjuntura favorece para que os ricos permaneçam cada vez mais ricos.

A economista Leda Paulani tem assinalado que 80% da dívida pública está em mãos de algo como 20 mil pessoas, as quais, sozinhas, receberiam um valor cerca de dez vezes maior do que os 11 milhões (na época) de famílias atendidas pelo Bolsa Família. O sociólogo Francisco de Oliveira chamou a atenção para os sinais de riqueza ostensiva revelados pela inclusão de dez brasileiros entre os mais ricos do mundo da revista Forbes. [...] **São sintomas de que a par da melhora nos padrões de consumo dos pobres há uma elevação também na ponta superior.** (SINGER, 2012, p. 112, grifo nosso).

Com base em projeções científicas do IPEA, Singer (2012, p. 113) afirma que, em 2016, o Brasil terá um índice de Gini pouco inferior àquele que dispunha em 1960, quando foi feita a primeira mensuração sobre diferenças de renda pelo IBGE, o qual era de 0,490. “Ou seja, se bem-sucedido, o que está no horizonte é, por assim dizer, voltar ao ponto interrompido pelo golpe de 1964”.

É fato que sob a vigência do modo de produção capitalista as relações mercantis só podem ser desiguais, pois são condições inerentes à acumulação privada de capitais. No entanto, na atual conjuntura nacional, a regressividade do sistema tributário brasileiro se revela como um elemento impeditivo genuíno à redistribuição de renda no país. A esse respeito cabe salientar que um

tributo pode ser classificado como regressivo na medida em que possui uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo (SALVADOR, 2007).

Para se compreender a regressividade e a progressividade de um determinado tributo, é necessário avaliar suas bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. A depender da base de incidência, os tributos podem ser considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros e justamente por isso possuem caráter progressivo (SALVADOR, 2007).

Já os tributos indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços e são passíveis de transferência para terceiros. Isto é, podem ser repassados aos preços dos produtos adquiridos pelos consumidores finais. Dessa forma, são esses últimos que verdadeiramente pagam pelo imposto, mediado pelo contribuinte legal: empresário, produtor ou vendedor. Esse fato é o que Salvador (2007) denomina de fetiche do imposto, que ocorre quando

O empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços finais dos produtos. Por isso, os tributos indiretos são regressivos. (SALVADOR, 2007, p. 83).

Frente a isso, é relevante ressaltar que entre os anos de 2008 e 2012, quase 50% da arrecadação

tributária nacional total proveio da incidência sobre o consumo de bens e serviços – portanto, de fontes tributárias indiretas e de caráter regressivo.

Tabela 3 - Base de Incidência, em %, na Arrecadação Tributária Total (2008 – 2012)

Tipo de Base	2008	2009	2010	2011	2012
Bens e Serviços	49,50	48,31	49,73	49,22	49,73
Folha de Salário	24,59	26,42	26,14	25,76	26,53
Renda	20,32	19,50	18,18	19,02	17,84
Propriedade	3,51	3,86	3,75	3,70	3,85
Transações Financeiras	2,2%	1,78	2,10	2,19	1,95
Outras	0,06	0,14	0,10	0,10	0,09
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Receita Federal/CETAD (2013). Elaborado pelo autor.

A tabela 3 evidencia que há uma escolha política deliberada em manter a regressividade do sistema tributário nacional ao invés de privilegiar a arrecadação de impostos por meio da taxação direta de grandes fortunas, por exemplo. Aliás, as arrecadações com impostos sobre a renda e a propriedade ocupam somente a terceira e a quarta posições respectivamente. Isso implica dizer que o Estado brasileiro é majoritariamente financiado pela classe trabalhadora, que suporta uma elevada carga de tributação indireta, via consumo de bens e serviços.

Essa constatação é reforçada ao analisar a estimativa com o gasto do consumo reali-

zada pela Pesquisa do Orçamento Familiar (POF) 2008-2009. No Brasil, entre os anos de 2008 e 2009, a estimativa da despesa total média mensal familiar foi de R\$ 2.626,31. Desse total, verificou-se que as despesas correntes representavam uma participação de 92,1%, tendo sido 81,2% referentes ao consumo e 10,9% destinados às outras despesas correntes (IBGE, 2010)⁸.

Frente a isso, cabe dizer que discursos que pregam a erradicação da desigualdade social, sob a vigência do sistema capitalista, são verdadeiras falácias, pois se trata de um mecanismo inerente a esse modo de produção. A exploração da força de trabalho é intrínseca ao regime do capital. Todavia, como demonstrado anteriormente, também é inegável que, na atual conjuntura nacional, se encontram em vigência aparatos genuínos, oriundos da conformação sócio-histórica brasileira, que enaltecem e aprofundam a manutenção da desigualdade social.

4 Conclusão

Tendo em vista os elementos apresentados neste artigo, não se pode afirmar que o Brasil esteja vivenciando, na atual conjuntura, um novo ciclo desenvolvimentista. Aliás, o que os dados comprovam é que inexistiu, na última década, no país um crescimento econômico regular capaz de sustentar tal hipótese. Ao contrário, são notáveis as oscilações, inclusive com a presença de taxas negativas, comprovando a instauração do quadro de instabilidade no cenário econô-

mico nacional. Além disso, a manutenção do sacrifício crescente de recursos do orçamento social – em especial, os da seguridade social – para a rolagem da dívida pública, por meio da DRU, revelam que a verdadeira prioridade é o orçamento fiscal e não o eixo social, como falsamente propagado pelo discurso hegemônico.

É verdade que o aumento do gasto social em programas e benefícios de transferência direta de renda impactou significativamente na redução das taxas de extrema pobreza. Todavia, também é igualmente relevante enfatizar que a redução dessa estatística está diretamente ligada ao rebaixamento do valor da linha de extrema pobreza, de modo que muitos indivíduos deixaram de figurar nesse quantitativo, não porque tiveram suas necessidades atendidas, mas sim por terem seus rendimentos minimamente situados acima do novo valor estabelecido.

Em termos de redução da desigualdade social, essa estratégia também não é das mais eficientes, já que na última década o Índice de Gini brasileiro sofreu apenas uma sutil alteração. O que não poderia ser diferente, tendo em vista a escolha política de inalterar a regressividade da carga tributária brasileira, que segue penalizando a parcela mais pobre dos trabalhadores, ao invés de privilegiar a arrecadação de receitas por meio da tributação direta de grandes fortunas. Tais práticas atestam que as ações em curso, na atual conjuntura nacional, são norteadas pela velha essência econômica neoliberal conservadora, sob o rótulo de um novo ciclo desenvolvimentista, que em nada se justifica.

⁸A última POF foi realizada entre os anos de 2008 e 2009, sendo seus dados divulgados em 2010. Por isso não foram utilizadas estatísticas mais recentes na construção deste trabalho.

Por fim, cabe chamar a atenção para a relevância política de estudos que se dediquem a desnudar de forma crítica as ações em curso no país, pois esses são instrumentos que auxiliam e embasam a luta política da classe trabalhadora.

Referências

ANFIP. **Análise da Seguridade Social 2013**. Brasília (DF): ANFIP, 2014.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Gráficos do Orçamento 2014**. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. Políticas de Desenvolvimento Econômico e Implicações para as Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 261–384, jul./dez. 2013.

BRAGA, Ruy; BIANCHI, Álvaro. O social liberalismo chega aos trópicos. **Opinião Socialista**, São Paulo, n. 157, 21 ago. 2003. Disponível em: <www.pstu.org.br/node/3918>. Acesso em: 3 ago. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

CAMPELLO, Teresa; NERI, Marcelo. O princípio do fim da pobreza. **Portal Brasil Sem Miséria**, Brasília (DF), fev. 2013, p. 1-2. Disponível em: <[\[princípio-do-fim-da-pobreza\]\(#\)>. Acesso em: 3 ago. 2014.](http://www.brasilsemisericia.gov.br/noticias/ultimos-artigos/2013/fevereiro/o-</p></div><div data-bbox=)

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 112, p. 613-636, 2012.

DATASED. **Evolução per capita da extrema pobreza no Brasil entre 2001 e 2012**. Atualizado em fevereiro de 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro_ds.php?p_id=361>. Acesso em: 10 jul. 2014.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Uma nova estratégia de desenvolvimento? In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **O que esperar do Brasil?** Rio de Janeiro: FGV, 2011. p. 100-136.

FIORI, José Luís. **Da dependência ao Social Liberalismo**. In: FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. Rio de Janeiro: Insight, 1995. p. 231-245.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. **Pesquisa do orçamento familiar: 2008-2009: despesas, rendimentos e condições de vida**. Rio de Janeiro, 2010. Brasília (DF), 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pof/2008_2009/POFpublicacao.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2014.

IPEA. Em 2012, PIB cresce 0,9% e totaliza R\$ 4,403 trilhões. **IBGE Sala de Imprensa**, Brasília (DF), 1º mar. 2013. Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias>

?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2329>. Acesso em: 26 jan. 2015.

IPEADATA. **Variação do índice de Gini entre os anos de 2002 e 2012**. Divulgado em fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

LAVINAS, Lena. **Pobreza e exclusão**: Traduções regionais de duas categorias da prática. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p.25-59, jun. 2002.

MARINI, Ruy Mauro. A crise do desenvolvimentismo. In: **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010. p. 103-118.

NAVARRO, V. As limitações dos programas anti-pobreza. *Carta Maior*, São Paulo, 14 fev. 2014. p. 1-5. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/As-limitacoes-dos-programas-antipobreza/7/30261>>. Acesso em: 3 ago. 2014.

NOVACK, George. **Lei do desenvolvimento desigual e combinado da sociedade**. São Paulo: Rabisco, 1988.

RECEITA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. **Carga tributária no Brasil 2012**: análise por tributos e bases de incidência. Brasília (DF): CETAD, 2013.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. **O tamanho da pobreza**: economia política da distribuição da renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSÚ, João (org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 79-92.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Laura T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

TROTSKY, Leon. **A história da Revolução Russa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília (DF), ano 1, edição 4, 1º nov. 2004. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 26 jan. 2015.