

ESTUDOS E PESQUISAS Nº 425

## **A Social-Democracia Brasileira: seu momento de definição**

Cláudio R. Frischtak \*

XXIV Fórum Nacional  
Rumo ao Brasil Desenvolvido (Em Duas Décadas):  
Estratégia de Desenvolvimento para Transformar Crise em Oportunidade,  
através de Três Propostas Básicas (Economia do Conhecimento, Mobilização  
pela Competitividade Nacional e Uso Universal do Mercado de Capitais),  
aproveitando Grandes Oportunidades. Brasil - "País de Casse Média"  
Rio de Janeiro, 14 a 17 de maio de 2012



---

\* Diretor do International Growth Center.

***Versão Preliminar – Texto sujeito à revisões pelo(s) autor(es).***

**Copyright © 2012- INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos.** Todos os direitos reservados. Permitida a cópia desde que citada a fonte. *All rights reserved. Copy permitted since source cited.*

INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos - Rua Sete de Setembro, 71 - 8º andar - Rio de Janeiro - 20050-005 - Tel.: (21) 2212-5200 - Fax: (21) 2212-5214- E-mail: [forumnacional@inae.org.br](mailto:forumnacional@inae.org.br) - web: <http://forumnacional.org.br>

XXIV Fórum Nacional

A Social-Democracia Brasileira: seu momento  
de definição

Cláudio R. Frischtak

14 de Maio de 2012

## A Social-Democracia Brasileira: seu momento de definição

Claudio R. Frischtak<sup>1</sup>

### I. Introdução

O Brasil vem dando forma há mais de duas décadas a um novo modelo de economia, sem necessariamente o corpo político ou a sociedade civil deterem uma visão *ex-ante* dos seus contornos – ainda que os dois partidos dominantes neste período tenham uma forte referência social-democrata.

Na realidade, o modelo não teve seu desenho planejado enquanto tal, mas se estruturou como resultado de um duplo compacto: um explícito, refletido na Constituição de 1988 e no conjunto de direitos redistributivos consagrados no seu texto e na legislação posterior. Outro, implícito, que impulsionou políticas que priorizaram a estabilidade macroeconômica, o processo de abertura e modernização da economia, e ênfase crescente na redução da pobreza e da desigualdade.

Talvez por uma felicidade histórica, evitaram-se arroubos radicais (com a possível exceção do aprisionamento da poupança no Plano Collor) ou o recurso ao fundamentalismo econômico, principalmente no que diz respeito à desregulamentação financeira e à liberalização da conta de capital. Pelo contrário, pode-se argumentar que as políticas mais bem sucedidas foram fruto de um processo de aprendizado ou aproximações sucessivas. O próprio Plano Real – inovador e uma ruptura com seus antecessores – destilou as lições da multiplicidade de tentativas mal sucedidas de estabilização, inclusive e particularmente o Plano Cruzado. Da mesma forma, o programa Bolsa Família de redução da pobreza foi resultado de um processo de unificação de diferentes iniciativas e integração de cadastros que garantiram foco e eficácia.

---

<sup>1</sup> Presidente, Inter.B Consultoria Internacional de Negócios e “Country Director”, International Growth Center. O autor agradece a excelente assistência de pesquisa de Felipe S. Katz.

Assim, também o darwinismo social é estranho ao léxico da sociedade, exceto para frações politicamente extremas. Nesse sentido, políticas de proteção aos mais frágeis comandam um forte apoio, da mesma forma que a universalização dos benefícios (tal qual expresso na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) e de serviços públicos (a exemplo do Sistema Único de Saúde) é vista como natural, ainda que contenha um elemento de injustiça distributiva.

Qual é o cerne da social-democracia brasileira? *Primeiro*, o crescimento econômico estar associado simultaneamente à queda nos índices de pobreza e desigualdade da renda, sendo impulsionado pelo consumo e secundariamente pelo investimento. *Segundo*, o fato do consumo privado ser alavancado por transferências do governo, aumentos reais de salários (particularmente do salário mínimo) e ainda pelo crédito, resultando que a expansão do consumo se dá de forma mais acelerada nos extratos mais baixos de renda. Este modelo gera um crescimento apenas moderado da economia: a menos de choques exógenos, uma expansão da ordem de 3-4% é “neutra” no sentido de ser consistente com uma não aceleração da inflação ou explosão do déficit em conta corrente<sup>2</sup>.

O mercado de trabalho, por sua vez, se caracteriza por um dinamismo peculiar: mesmo com a economia crescendo abaixo de seu potencial, o desemprego é bastante reduzido. Ao longo de 2011, na medida em que a economia desacelerava, paralelamente a taxa de desemprego caía com força, após um aumento no início do ano. Em parte isso se explica por conta do fato que a criação de emprego (e o aumento dos rendimentos) está se dando na base da pirâmide, em segmentos de baixa produtividade, a exemplo de serviços, comércio e construção civil, impulsionado pelo aumento e diferenciação do consumo das camadas sociais entrantes no mercado. Um padrão de crescimento centrado no consumo das novas classes médias e dos mais pobres (impulsionado por transferências governamentais e principalmente por uma dinâmica do mercado de trabalho que propiciou a ascensão da classe C), que gera baixos níveis de desemprego e cujo dinamismo maior está na base da pirâmide, pode sem dúvida ser caracterizado como virtuoso.

---

<sup>2</sup> Essas taxas são consistentes com um olhar de prazo mais longo: o crescimento médio anual no período 1993-2011 foi de 3,33%, e 3,88% em 2003 -11.

Porém a sustentabilidade desse modelo pode estar sendo colocada em cheque. *Primeiro*, pelas distorções que o vem acompanhando, mas que não parecem ser inerentes ao modelo social-democrata adotado tácita ou explicitamente no país. Estas dizem respeito à forma como o sistema político se financia e processa as demandas de estamentos político-burocráticos e grupos de pressão, e que geram gastos excessivos – a exemplo do sistema de aposentadorias e pensões do setor público – e improdutivos, por decorrência seja de incompetência na alocação dos recursos ou pelo seu mau direcionamento por conta de processos decisórios marcados no mais das vezes pela corrupção. A deterioração dos costumes políticos e uma cultura de impunidade que permeia a sociedade são resultado de um legislativo frágil e um judiciário cujas regras de operação provocam injustiças flagrantes. O risco maior é que essas práticas se entranhem no sistema político e assumam o papel de uma “segunda natureza” da sociedade, travando as reformas necessárias<sup>3</sup>.

O *segundo* aspecto que coloca em risco no médio prazo a atual trajetória virtuosa diz respeito à baixa produtividade da economia, mais além do funcionamento do mercado de trabalho, cujo dinamismo na base da pirâmide vem adicionando empregos de limitado valor agregado (se bem com salários crescentes), centrados nos serviços e na construção civil. O Brasil subinveste na educação e na capacitação de trabalhadores, assim como em infraestrutura física e social (e seus sistemas de gestão, operação e regulação) – i.e, nos alicerces da produção de **bens coletivos**. Exemplos desses bens incluem: mobilidade urbana (assentada em transportes coletivos de massa); acessibilidade (calcada em redes e nós concentradores de cargas e pessoas, tal qual portos e aeroportos); saúde comunitária (função de saneamento básico e redes eficazes de provisão de serviços); energia de qualidade (com acesso universal baseado em fontes renováveis e competitivas); e conhecimento (cujo suporte é a escola pública de qualidade e o sistema nacional de inovação).

Nesta perspectiva, a distorção *econômica* básica que confronta a social democracia brasileira pode ser resumida no fato de que o país vem investindo pouco na produção dos bens essenciais para dar sustentabilidade ou

---

<sup>3</sup> Para uma visão mais benigna do sistema político ver Carlos Pereira, “Por que só olhamos a metade do copo vazio?” em *Valor*, 25 de Janeiro de 2012, p. A8. Ver ainda Flavia Piovesan, “Uma grande vitória”, em *O Globo*, 23 de Fevereiro de 2012, p. 7, para as conseqüências positivas do STF ter considerado constitucional da Lei da Ficha Limpa.

perenidade aos aspectos virtuosos do atual modelo. Dito de outra forma, a melhoria do bem estar de parte considerável da população reflete a ascensão à padrões de consumo de bens (e serviços) individuais típicos da classe média urbana, mas cujos ganhos de utilidade vem rapidamente se exaurindo pela necessidade insatisfeita do consumo de bens coletivos. Assim, por exemplo, a melhoria representada pela aquisição do automóvel como marca registrada da ascensão das novas classes médias se vê colocada em cheque pela crise de *mobilidade* nas metrópoles brasileiras que vem aumentando o tempo morto gasto em deslocamento. A menos de investimentos maciços em transporte coletivo e outras soluções urbanísticas contemporâneas, a utilidade do automóvel como meio de transporte urbano irá progressivamente desaparecer, ao mesmo tempo em que subtrai da produtividade da economia.

De modo mais geral, os limites do modelo estão sendo dados – no lado da oferta – pela baixa produtividade dos fatores. Com a elevação dos custos unitários de trabalho (na medida em que a produtividade do trabalho não acompanha os salários) e as ineficiências que geram perdas significativas de competitividade, o país está se tornando uma plataforma de alto custo, exceto em recursos naturais, cadeias relacionadas e certos nichos. No médio e longo prazo não há como sustentar (e menos ainda acelerar) o crescimento.

Se as restrições pelo lado da oferta operam de forma insidiosa, minando gradativamente a capacidade de crescimento, não levam a uma parada súbita. A menos de uma nova Grande Recessão e um colapso no preço das commodities – não se exclui, mas é improvável – o curto prazo é determinado pela demanda doméstica, impulsionada pelo aumento da renda, expansão do crédito e transferências do governo. Apesar do mercado de trabalho continuar aquecido, com expansão do emprego e da renda, a demanda doméstica vem se enfraquecendo pela sua natureza cíclica (principalmente bens duráveis), limitações à expansão do crédito (dada a escassez de ativos e a fragilidade financeira da classe C), e restrições fiscais para expandir as transferências do governo. Ao mesmo tempo, uma parte crescente da demanda “vaza” por uma combinação de custos crescentes e excesso de oferta nos mercados globais.

Caminha-se no fio da navalha. O modelo não pode ser pressionado. É capaz de produzir crescimento moderado, a menos de uma quebra no superciclo de commodities. Mas seu grau de resiliência a choques é decrescente. A perda de

competitividade pela elevação dos custos e insuficiência de investimentos – 19,3% do PIB em 2011 – se irradia da indústria para o restante da economia. A aparente solidez e dinamismo do mercado doméstico são enganosos: novos consumidores – as classes C e D – vem se endividando rapidamente, e sem reservas para fazer frente a qualquer choque adverso.

A mudança no atual modelo terá de ser gradual: no plano macroeconômico, ampliando a poupança e o investimento, contendo o déficit em conta corrente, e a valorização do Real; e abrindo espaço fiscal que permita o aumento da poupança pública assim como dos investimentos em bens coletivos. Ao mesmo tempo, tornou-se imperativo a melhoria da gestão dos gastos públicos, a contenção dos gastos correntes e a racionalização das transferências.

A seção II descreve o que é talvez o aspecto mais meritório do modelo vigente: a redução da pobreza e da desigualdade, e a ascensão de uma nova classe média. Este fenômeno resulta de uma combinação de um mercado de trabalho que gera um baixo nível de desemprego, inclusive e particularmente para os menos educados e os mais pobres; transferências significativas do sistema de benefícios previdenciários e de assistência social, aliados à expansão do crédito.

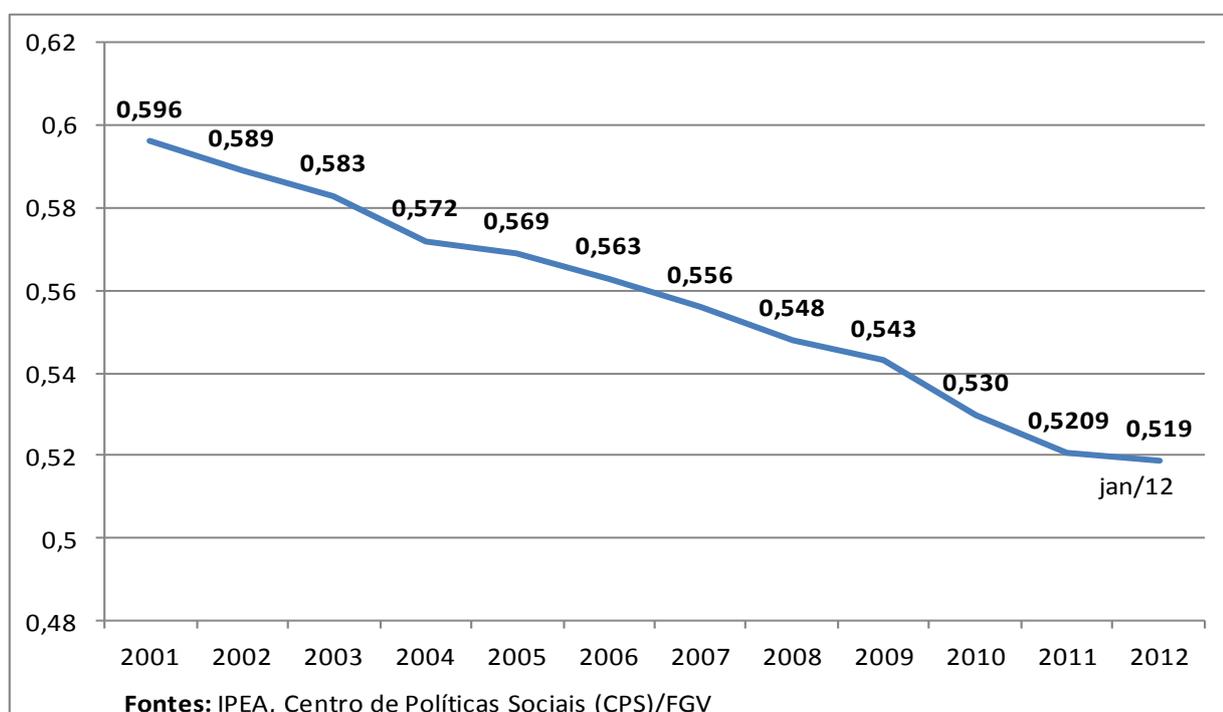
A seção III estabelece os limites do modelo econômico que dá suporte à social democracia brasileira. O país necessita de um *novo paradigma* que privilegie os investimentos em infraestrutura física e social, e na acumulação de capital humano, e que dê suporte à geração e disseminação de conhecimento. O objetivo é conciliar o aumento do bem estar da população por meio de uma maior racionalidade intertemporal e qualidade nos gastos públicos (e privados), com ganhos de produtividade e menor pressão sobre os recursos naturais escassos.

A seção IV conclusiva indica as principais linhas dessa estratégia, que teria por ponto de partida uma mudança de cultura política, com a despartidarização dos organismos de Estado, e a instituição de mecanismos que insulem ou ao menos minimizem a captura do Estado por interesses particulares. Faz-se necessário o reordenamento das prioridades e recursos por meio de uma *agenda de reformas* do Estado, mirando ganhos sistêmicos de produtividade; e um *mapa de ações* tendo por foco o capital humano, como base para a melhoria na produtividade do trabalho e a difusão do conhecimento na sociedade.

## II. A Redução da Desigualdade e da Pobreza como Cerne da Social-Democracia Brasileira

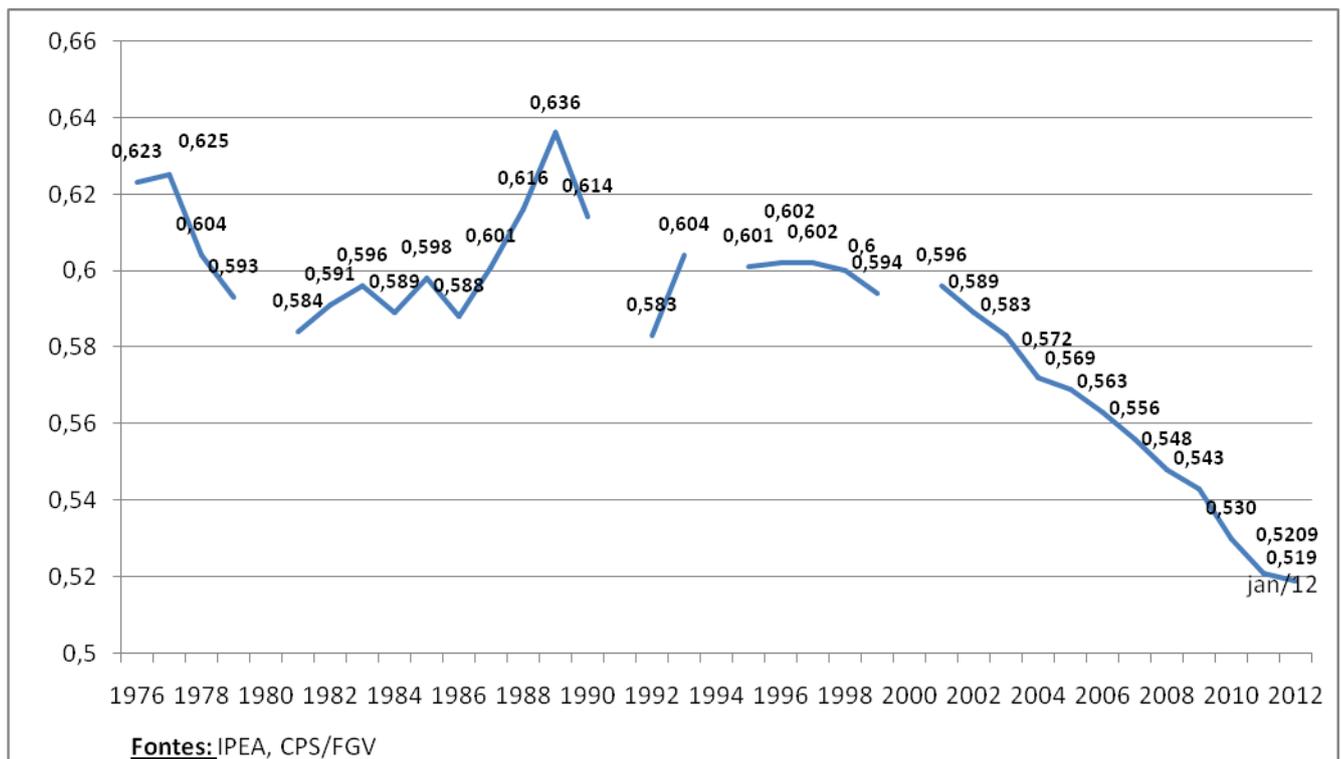
Desde meados da década de 1990, observa-se progresso significativo do país em reduzir a desigualdade e na luta contra a pobreza. Para todos os anos desde 2001, houve redução no coeficiente de Gini (Figura 1). Deve-se destacar o aspecto monotônico desta trajetória, perpassando anos de baixo crescimento ou recessivos (2003, 2009) e de crescimento mais acentuado. Vale sublinhar que o grau de concentração medido pelo índice (0,52 ao início de 2012) permanece bastante elevado (quando comparado, por exemplo, a 0,36 para Índia e 0,42 nos EUA), sendo o tempo de convergência para este último de 16 anos.

**Figura 1: Brasil - Evolução do Coeficiente de Gini, 2001 - jan/2012**



Ainda que o índice de Gini apresente queda consistente desde 2000, sua dinâmica nos últimos 35 anos apresenta fases bastante distintas (Figura 2). Após queda na segunda metade da década de 1970 e algo parecido como um “passeio aleatório (“random walk”) até o Plano Cruzado, houve alta acentuada com a retomada do processo inflacionário, chegando ao pico em 1989 e nova deterioração anterior ao Plano Real. O imposto inflacionário cobrado dos mais pobres fez da inflação no país a máquina possivelmente mais eficiente de concentração de renda.

**Figura 2: Brasil - Evolução do Coeficiente de Gini, 1976 - jan/2012**



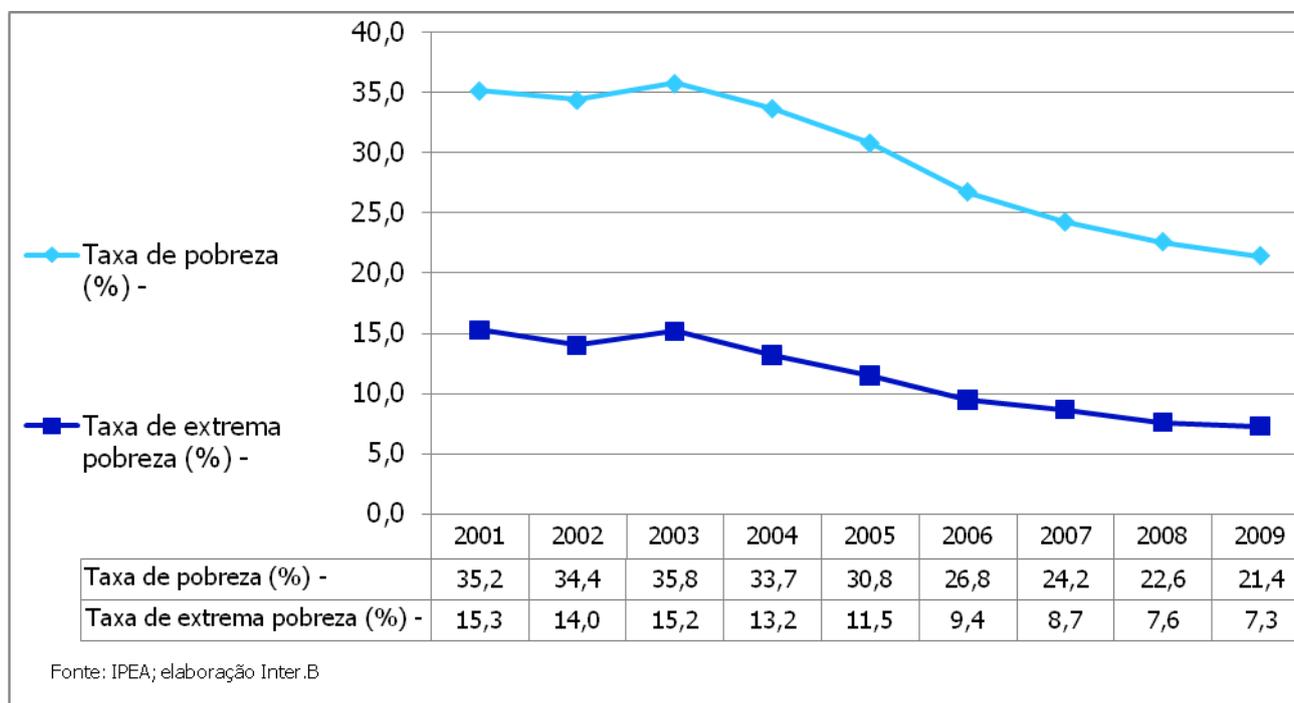
A queda da desigualdade foi acompanhada de uma redução acentuada da taxa de pobreza<sup>4</sup>. Conforme a Figura 3, enquanto o índice de pobreza contraiu de 35,2% para 21,4% entre 2001 e 2009, a queda da extrema pobreza foi ainda mais dramática, pois se reduziu pela metade em termos percentuais (de 15,3 para 7,3).<sup>5</sup> Mais além da estabilidade macroeconômica, a evolução destes índices – como se verá mais abaixo - reflete uma dinâmica positiva no mercado de trabalho, em que o excesso de demanda na base da pirâmide levou à maior aderência ao salário mínimo e ao trabalho formal. A evidência também sugere a importância dos programas de seguridade social e transferência de renda (atingindo aproximadamente 64 milhões de pessoas). Por fim, a promoção do empreendedorismo urbano e o apoio relativamente extenso à agricultura

<sup>4</sup> A taxa de extrema pobreza é o percentual de pessoas na população total com renda domiciliar per capita inferior à linha de indigência (ou miséria, ou extrema pobreza). A linha de extrema pobreza aqui considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. São estimados diferentes valores para 24 regiões do país. Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). A linha de pobreza é o dobro da linha de extrema pobreza.

<sup>5</sup> A queda da pobreza na década só foi interrompida no ano de 2003 em função do forte ajuste na economia (e nas contas públicas), refletido no mercado de trabalho.

familiar (a exemplo dos programas de crédito subsidiado do PRONAF), vêm tendo importante papel de inclusão econômica e social.

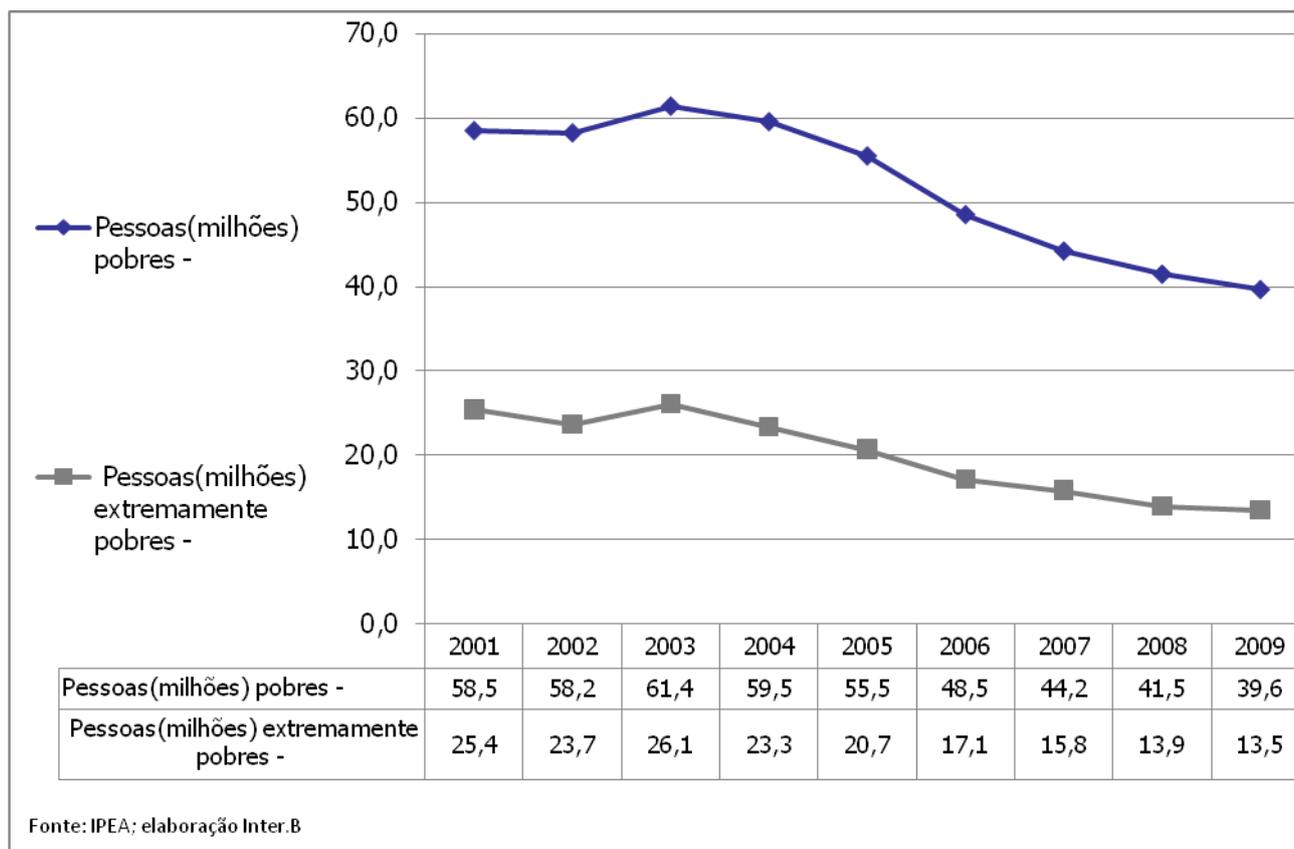
**Figura 3: Brasil - índices de Pobreza e Extrema Pobreza – 2001/2009**



Em números absolutos, 12 milhões de pessoas saíram da extrema pobreza entre 2001 e 2009 e outros 19,3 milhões galgaram acima da linha da pobreza (Figura 4). Na realidade, o movimento maciço de ascensão foi de magnitude suficiente para possibilitar a constituição de uma nova classe média. A extrema pobreza, por outro lado, se apresenta sob a forma de ao menos 13 milhões de pessoas com alta dependência de transferências do governo. É provável que o dinamismo do mercado de trabalho formal seja insuficiente para impulsioná-las acima da linha de pobreza extrema. Para superar este desafio serão necessários mecanismos que tenham por alvos adultos sem educação e jovens em situação de risco oriundos de famílias desestruturadas, maior acesso ao crédito e terra, programas especiais de treinamento e absorção de mão de obra, e provisão de bens coletivos. Melhorias na segurança de comunidades urbanas de baixa renda, que reduzem os custos de transação e valorizam os ativos das famílias, seria parte de um esforço maior de reduzir rapidamente a extrema pobreza<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> O Programa “Brasil sem Miséria” pretende chegar à população que ainda está em condição de extrema pobreza, identificando e inscrevendo pessoas que precisam e ainda não recebem o Bolsa Família. Para quem já recebe, o objetivo é apoiar na procura de formas alternativas de renda de modo a propiciar melhorias permanentes nas condições de vida.

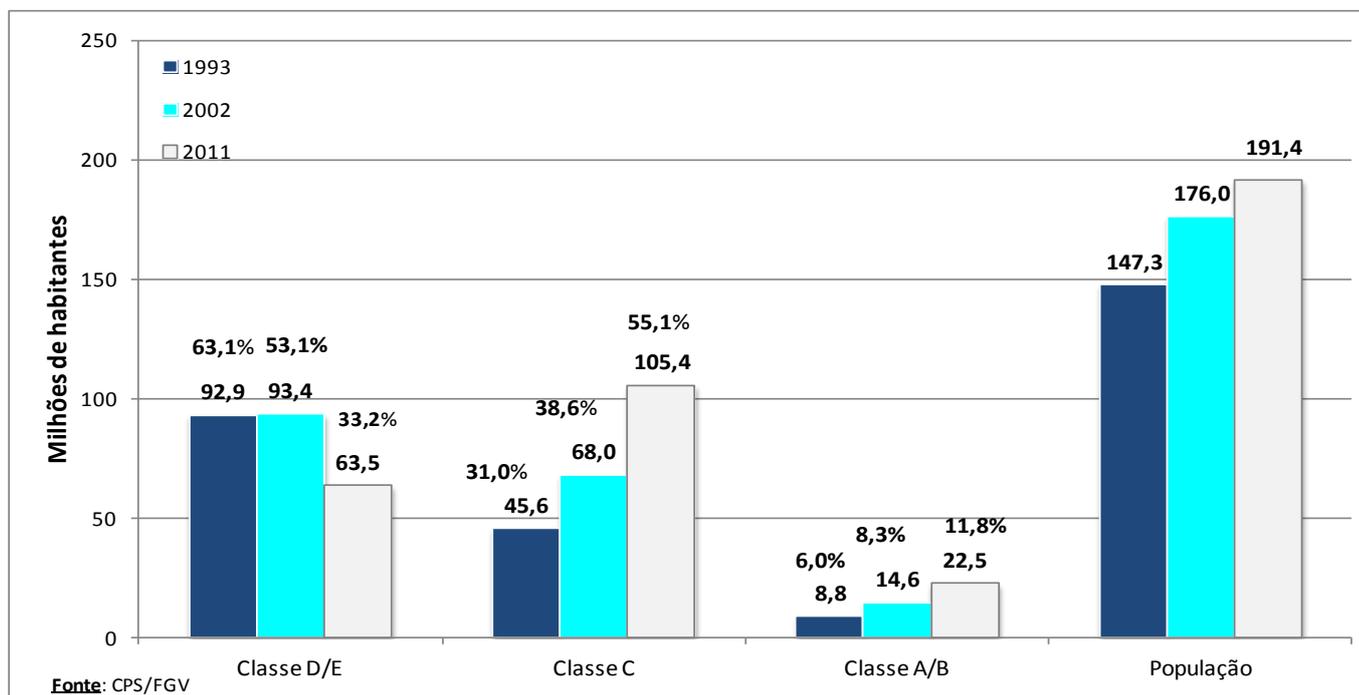
**Figura 4: Brasil – A Evolução da Pobreza em Números Absolutos 2001/2009**



Conforme observado, um dos epifenômenos da transformação econômica e social observada nos últimos anos foi a ascensão de uma nova classe média. Este movimento se inicia com a queda da inflação, a estabilidade macroeconômica e a reorganização fiscal do Estado, que propicia os recursos para cumprir o contrato social refletido na Constituição de 1988, e se acelera nos anos 2000 com a recuperação sustentada da economia (Figura 5). Em termos percentuais observa-se uma queda na participação das classes D e E entre 1993 e 2002 (de 63% para 53%), e uma expansão correspondente nas classes C (31% para 39%) e A/B (6% para 8%). Porém, em números absolutos, somente na década que segue há uma contração acentuada, com cerca de 30 milhões de pessoas deixando as classes D/E e 37,4 milhões de pessoas ascendendo à classe “C”, compondo 55% da população (e 47% do poder de compra)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> De acordo com o Centro de Políticas Sociais – CPS/FGV. Ver M. Neri, “Cenários de classe”, *Valor*, 27/03/12, p. A15. O CPS projeta para 2014 uma redução do contingente D/E para 48,9 milhões (25% do total de 196 milhões), e uma classe C de 118 milhões (60,2%), e A/B de 29,1 milhões (14,8%). Ver [www.fgv.br/cps/ncm2014](http://www.fgv.br/cps/ncm2014).

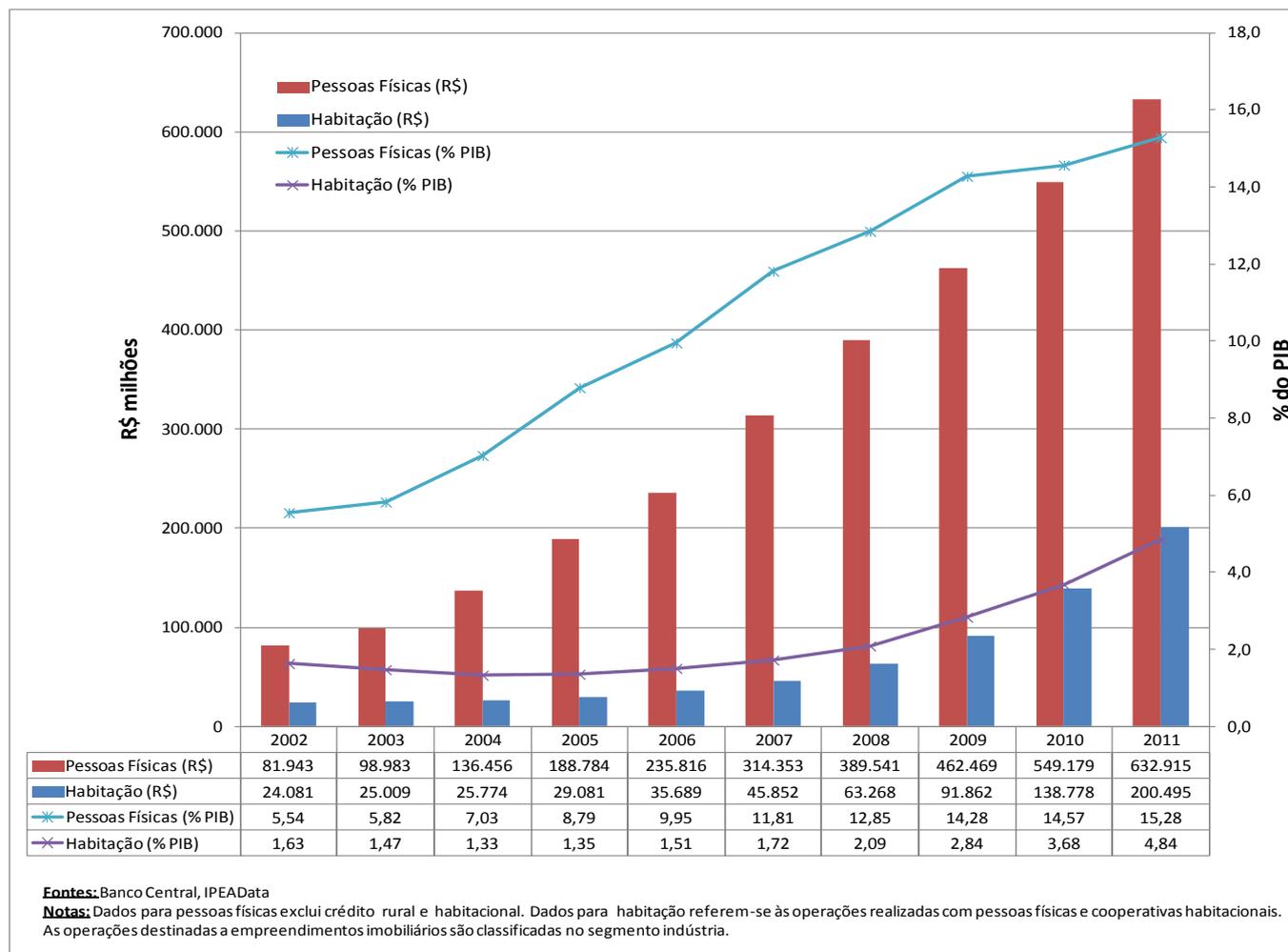
**Figura 5: Brasil - Demografia por classe socioeconômica (milhões de habitantes) 1993, 2002, 2011**



Talvez a consequência mais relevante deste movimento do ponto de vista da economia brasileira tenha sido sobre o mercado doméstico, impulsionado em forte medida pelo consumo da nova classe média. O crédito, por sua vez, passou a ter um papel crítico neste processo, pois historicamente o nível de endividamento das famílias no país foi baixo, como uma das heranças da elevada inflação e sua volatilidade, e a imprevisibilidade da renda disponível para as classes D/E. A Figura 6 mostra a evolução das operações de crédito para habitação e ao consumo das famílias entre 2002 e 2011<sup>8</sup>. Ambas se expandem de forma intensa, e sua participação no PIB praticamente triplica: se no caso do crédito ao consumo os ganhos são progressivos ao longo da década, no caso do crédito imobiliário o salto se dá de 2006 em diante.

<sup>8</sup> Vale indicar que desde 2003, o volume total de operações de crédito na economia saltou de 24% em 2003 para 49,1% em 2011, certamente um dos direcionadores do crescimento econômico. De acordo com o Banco Mundial, que usa um método distinto do Banco Central, em 2010 a participação do crédito era de 57% do PIB, acima da Índia (49%), porém inferior à China (130%), e economias maduras, a exemplo da Alemanha (108%), França (114%), Japão (169%), EUA (202%) e Reino Unido (204%). Quanto ao crédito imobiliário, sua participação no PIB foi de 4,8% em 2011, dentre as mais baixas, comparado com o Chile (18,5%), Alemanha (47,6%), Canadá (53,9%), Austrália (84,2%), Nova Zelândia (89,9%), Holanda (105,6%), todas ao final dos anos 2000. Na América Latina, o mercado chileno é o mais avançado e eficiente, sem direcionamento do crédito, que é 100% securitizado e comercializado num mercado secundário denso e líquido.

**Figura 6: Brasil - Operações de crédito – indivíduos e habitação, 2002 – 2011  
(em R\$ milhões e % do PIB)**



A redução da desigualdade e da pobreza no Brasil, e o deslocamento maciço de classes são explicados fundamentalmente por dois fatores de ordem distinta, ainda que não inteiramente independentes. Primeiro, o dinamismo do mercado de trabalho e melhorias nos níveis de educação que levaram a um aumento real na renda do trabalhador. Segundo, os programas de seguridade social e transferência de renda que ampliaram a rede de proteção e possibilitaram a integração das famílias mais pobres ao mercado consumidor. Estima-se que cerca de dois-terços da redução da desigualdade pode ser atribuído ao padrão de expansão do mercado de trabalho em anos recentes, e o restante adviria da renda previdenciária (15,7%) e dos programas sociais (17%), sendo a Bolsa Família o mais relevante<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Ver Marcelo Neri, "Geografia das Fontes de Renda", CPS/FGV, Agosto 2010, pp. 15-16.

Um aspecto que chama atenção no padrão de crescimento da economia brasileira nos últimos anos é a dinâmica virtuosa do mercado de trabalho. Particularmente, a combinação de contração nas taxas de desemprego, e a capacidade da economia gerar emprego e renda para as camadas relativamente mais frágeis – em atividades ocupadas por aqueles tipicamente com menos experiência e anos de estudo (Quadro 1).

**Quadro 1: Brasil - Taxa de desocupação, pessoas com 10 ou mais anos  
2002-2012**

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012**
<b>Total</b>	<b>11,7</b>	<b>12,4</b>	<b>11,5</b>	<b>9,9</b>	<b>10,0</b>	<b>9,3</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,6</b>
Construção	6,0	8,9	7,1	5,7	5,5	5,0	3,9	4,1	2,9	3,0	3,1
Serviços domésticos	5,7	6,8	6,3	5,0	5,0	4,8	4,0	3,6	3,0	2,4	1,9
<b>Faixa etária</b>											
15 a 17 anos	34,2	38,2	35,4	33,3	32,6	32,0	28,8	28,7	25,8	23,0	23,8
18 a 24 anos	21,6	23,4	22,6	20,7	21,1	19,8	16,7	17,3	14,9	13,4	12,6
25 a 49 anos	9,0	9,4	8,7	7,4	7,6	7,2	6,3	6,6	5,5	4,9	4,7
50 anos ou mais	4,9	5,3	4,7	3,7	3,7	3,2	2,8	3,0	2,4	2,3	2,0
<b>Grau de instrução</b>											
Menos de 8 anos	12,1	12,0	10,6	8,9	8,9	8,1	6,8	6,6	5,5	5,0	4,2
8 a 10 anos	15,5	16,6	15,8	13,4	13,7	12,6	10,7	10,5	9,1	8,1	7,5
11 anos ou mais	9,6	10,7	10,4	9,1	9,3	8,8	7,6	8,0	6,5	5,8	5,6

**Fonte:** PME/IBGE

**Notas:** Taxas anuais referentes à média dos 12 meses. \*Média de março a dezembro. \*\*Média de janeiro e fevereiro.

Desde 2003 a taxa média de desemprego nas regiões metropolitanas vem caindo sistematicamente (com exceção de 2006), chegando em 2011 a 6%. No período, o rendimento médio real se expandiu em 22,2%, e a proporção de trabalhadores com carteira assinada no setor privado chegou a 48,5% (era 39,7% em 2003). Esse desempenho se combina a outros elementos do funcionamento do mercado que indicam que a economia gera resultados extremamente favoráveis do ponto de vista distributivo e do bem-estar da população.

*Primeiro*, a taxa de desemprego dos mais jovens vem acompanhando a queda do agregado, o que sugere que o mercado vem absorvendo trabalhadores que historicamente teriam mais dificuldade de se colocar por falta de experiência.

*Segundo* e igualmente importante, a criação de emprego está se dando na base da pirâmide, com rendimentos de até dois salários mínimos. Em 2011, os maiores responsáveis pelo saldo de quase dois milhões de postos de trabalho foram os serviços, comércio e construção civil. Nesses setores, os rendimentos cresceram de forma acentuada para as categorias que historicamente foram penalizadas pelo excesso de mão-de-obra com baixo nível de qualificação<sup>10</sup>. Assim, no período 2003-11, os maiores ganhos reais foram para o serviço doméstico e trabalhadores na construção (ajudantes e pedreiros na sua maioria)<sup>11</sup>.

Como se explica o comportamento de modo geral virtuoso do mercado de trabalho?

O ponto de partida para a melhora do mercado de trabalho no Brasil foi o fim do processo hiperinflacionário e os ganhos reais de renda propiciados pelo plano de estabilização. Após as crises de 1999 e 2002, o forte ajuste de 2003, e a consolidação institucional da normalidade macroeconômica tanto no plano fiscal quanto monetário, a economia brasileira passa a se beneficiar da melhoria dos termos de troca com o início do chamado “superciclo” das commodities e uma redução sem precedentes dos juros internacionais. A superação das restrições externas resultou na ampliação do potencial de crescimento da economia e o deslocamento da fronteira de possibilidades de consumo.

A conseqüência da retomada do crescimento em bases mais sustentáveis inicialmente se refletiu no mercado de trabalho com a queda do desemprego, e o aumento do rendimento médio e da massa salarial. À medida que se consolidava a recuperação com a elevação do salário médio, os ganhos reais advindos do reajuste do salário mínimo eram absorvidos e se espraiavam no mercado. Assim, os vetores de mercado e institucional convergiram no sentido

---

<sup>10</sup> Também no plano do gênero o mercado de trabalho vem produzindo resultados positivos. Entre 2006 e 2011, a massa de renda feminina teve uma alta de 30,8%, versus 22,7% para a masculina. Na classe C, em particular, o avanço da renda da mulher foi ainda mais acentuado no período: 48,6% versus 38,3% no período, enquanto que a renda média da mulher elevou-se em 25,6% versus 15,1% para os homens, ajudando a reduzir a brecha dos rendimentos médios, ainda significativamente favoráveis aos homens (em 58% no ano de 2011). Ver O Globo, 12/09/2011, p.21.

<sup>11</sup> Particularmente para uma categoria das mais estigmatizadas na sociedade – empregado doméstico – a taxa de desocupação de 6,4% em fevereiro de 2004, chegou a 1,9% em fevereiro de 2012, o que caracteriza claramente excesso de demanda por essa categoria, e tendência de aumento contínuo de seus rendimentos.

de elevar os ganhos não apenas para aqueles na faixa salarial do mínimo, mas para as categorias indexadas explícita ou tacitamente ao mínimo, e as transferências que seguem esse indexador. Em um ambiente de baixa inflação, esse processo resultou numa rápida expansão do poder aquisitivo<sup>12</sup>. A queda dos juros e a melhoria dos rendimentos abriram espaço para a expansão do crédito ao consumidor como visto, que potencializou os ganhos salariais e o dinamismo do mercado consumidor doméstico.

A ascensão econômica da chamada classe C, e de modo mais geral o aumento da renda disponível da população, gerou novas demandas sob a forma tanto de bens duráveis como de serviços. Em contraposição ao mercado de bens duráveis, caracterizado por competição acirrada, escala elevada, automação crescente e preços em queda, os serviços são intensivos em trabalho e não-transacionáveis na sua maior parte. Com o mercado aquecido e trabalhadores com níveis crescentes de educação, ampliaram-se as alternativas para aqueles na base da pirâmide<sup>13</sup>, levando a um aumento sistemático de seus ganhos e preços dos serviços acima da inflação (Quadro 2). A esse fenômeno se superpõe a expansão do crédito imobiliário e programas de habitação popular, que implicaram em um *boom* sem precedentes da indústria de construção civil, enquanto a construção pesada vem sendo impulsionada por uma combinação de investimentos públicos e privados. Na medida em que a indústria de construção permanece sendo um conjunto de atividades intensivas em trabalho, com níveis moderados ou baixos de complexidade, sua demanda por mão-de-obra compete diretamente com o setor de serviços, o que reforça a escassez e amplia os ganhos dos trabalhadores da base.

---

<sup>12</sup> De acordo com o Boletim Regional do Banco Central de 22/11/2011, o reajuste de 14% no ano corrente (2012) terá um impacto de 3% na massa de rendimentos do trabalho (exclusive os efeitos sobre as transferências previdenciárias e outras), o que é extremamente significativo.

<sup>13</sup> Tome-se o caso dos empregados domésticos, cuja média de escolaridade chega a 6,1 anos de estudo, sendo que em 2011, 43,8% tinham mais de oito anos. Para esses trabalhadores, o aquecimento do mercado de trabalho amplia as alternativas de emprego melhor remunerado e com mais benefícios. Aqueles que permanecem na ocupação auferem ganhos maiores por conta de uma oferta mais restrita de trabalhadores na categoria.

## Quadro 2: Brasil - Variação dos preços de serviços e bens duráveis

2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
IPCA	4,46	5,90	4,31	5,91	6,50
Serviços*	5,19	6,39	6,36	7,61	9,00
Bens duráveis	-0,05	-0,01	-1,88	0,94	-1,56

**Fontes:** IBGE

**Notas:** \*Referente à inflação de serviços do IPCA-15

Em síntese, a combinação de forte dinamismo do mercado de trabalho e uma produção com um viés que privilegia a demanda por trabalhadores menos qualificados e crescentemente escassos, resulta em um padrão de crescimento voltado à base da pirâmide, e que vem gerando resultados virtuosos do ponto de vista da equidade e melhoria do padrão de vida dos mais pobres<sup>14</sup>.

*Aliado ao mercado de trabalho, as transferências governamentais reforçaram a queda da desigualdade e a redução da pobreza.* Conforme o Quadro 3, 14,86% do PIB foram realocados pelo setor público em 2011 sob a forma de benefícios previdenciários, assistenciais e subsídios, inclusive 0,52% indiretamente, enquanto recursos repassados a Instituições filantrópicas. Ainda que o incremento destes recursos não tenha chegado a 1% do PIB desde 2002, em termos absolutos os valores se alargaram de forma significativa (acompanhando a expansão do PIB e o aumento do poder de compra pela valorização do Real). Assim, se em 2006 os governos transferiram R\$ 352 bilhões ou US\$ 162 bilhões, em 2011 esses valores chegaram a R\$ 615 bilhões ou US\$ 368 bilhões.

---

<sup>14</sup> O mercado ainda apresenta uma tendência quase paradoxal: enquanto a economia vem crescendo apenas moderadamente (em torno de 3%), o desemprego vem caindo de forma bastante acentuada, apesar dos níveis de desocupação já serem bastante baixos, com sinais evidentes de escassez de mão-de-obra. E, ao longo de 2011, algo ainda mais inusitado aconteceu: na medida em que a economia desacelerava, paralelamente a taxa de desemprego, após um aumento no início do ano, se estabilizou e voltou a cair com força. A expansão mais modesta da população economicamente ativa (PEA) explica em parte o fenômeno, mas seu ritmo mais moderado de crescimento reflete possivelmente a própria melhora do mercado de trabalho, com as famílias podendo adiar a (re) entrada de alguns de seus membros (jovens, mães) no mercado. Ao mesmo tempo, o fato de haver escassez de mão-de-obra imporia maior cautela no ajuste cíclico da força de trabalho frente a variações na demanda, e o represamento dos trabalhadores tem racionalidade econômica frente aos elevados custos de transação.

**Quadro 3: Brasil - Tamanho e composição das transferências públicas de assistência, previdência e subsídios**

**2002-2011 (% do PIB)**

Ano	Servidores Federais	RGPS	FAT	LOAS	FGTS	Bolsa Família	Estados e Municípios	IPSFL	Demais	Total
2002	2,14	5,66	0,49	0,35	1,33	0,06	2,69	0,36	0,88	14,05
2003	2,18	6,02	0,49	0,38	1,20	0,11	2,64	0,40	1,08	14,58
2004	2,06	6,13	0,49	0,40	1,14	0,23	2,45	0,47	0,67	14,14
2005	1,98	6,19	0,53	0,44	1,21	0,30	2,42	0,53	0,83	14,52
2006	1,96	6,18	0,62	0,50	1,25	0,32	2,44	0,46	1,02	14,86
2007	1,96	5,98	0,68	0,51	1,44	0,34	2,39	0,49	0,89	14,78
2008	1,97	5,77	0,67	0,52	1,41	0,36	2,35	0,52	0,70	14,38
2009	2,11	6,14	0,83	0,58	1,48	0,41	2,42	0,55	0,58	15,20
2010	1,94	5,93	0,79	0,59	1,32	0,42	2,32	0,55	0,71	14,67
2011	1,91	5,96	0,82	0,60	1,39	0,44	2,34	0,52	0,78	14,86

**Fonte:** Comunicado IPEA nº 138, pp. 3, com base em IBGE, CODEFAT, Caixa Econômica Federal, Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional. Cálculos próprios.

Ao se considerar apenas as chamadas “transferências às famílias” – a soma dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), as despesas com abono salarial e seguro desemprego, as despesas com benefícios assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e renda mensal vitalícia (RMV), e Bolsa Família – estas no seu conjunto se ampliam de 6,66% para 7,82% do PIB em 2002-2011, ou 1,16% no período, ao final do qual foram transferidos R\$ 323,8 bilhões a estimados 48,2 milhões de beneficiários diretos<sup>15</sup> (Quadro 4). Ainda que se registrem aumentos em todas as categorias, os maiores são observados nos programas Bolsa Família, com a unificação e ampliação dos diferentes programas de transferências de renda às famílias mais pobres ao início da década passada, o LOAS/RMV, e nos gastos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) com o abono e seguro desemprego<sup>16</sup>, nesta ordem.

<sup>15</sup> Na ausência de dados para 2011, estima-se 8,8 milhões de beneficiários do seguro desemprego.

<sup>16</sup> Um aspecto que chama atenção diz respeito ao aumento significativo dos gastos com seguro desemprego e número de beneficiários em consentâneo à redução do desemprego. Ainda que parte considerável das chamadas “parcelas” pagas ao desempregado tenha relação efetiva com a elevada rotatividade que se observa no mercado de trabalho, sem dúvida uma proporção significativa é fruto de fraude, na medida em que o empregado em conluio com o empregador evita a contratação formal antes de esgotadas as parcelas. Ademais, o seguro desemprego da forma como é administrado, desincentiva a pronta reinserção no mercado de trabalho formal, e estimula ao subemprego (ver seção III a seguir).

**Quadro 4: Brasil - Tamanho e composição das transferências públicas às famílias, 2002-2011 (% do PIB)**

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RGPS (total)	% PIB	5,66	6,02	6,13	6,19	6,18	5,98	5,77	6,14	5,93	5,96
	Valor (R\$ bilhões)	83,67	102,36	119,06	133,00	146,53	159,22	175,07	199,05	223,43	246,80
	Beneficiários (milhões)	18,87	19,52	20,52	21,16	21,64	22,07	22,78	23,53	24,43	25,18
	R\$/beneficiário	4434	5244	5803	6286	6770	7215	7686	8458	9147	9803
RGPS (rural)	% PIB	1,12	1,18	1,17	1,21	1,27	1,25	1,23	1,35	1,31	1,29
	Valor (R\$ bilhões)	16,51	20,14	22,73	25,92	30,12	33,39	37,44	43,81	49,30	53,55
	Beneficiários (milhões)	6,58	6,76	6,95	7,13	7,31	7,50	7,74	8,00	8,25	8,46
	R\$/beneficiário	2511	2979	3272	3635	4122	4453	4838	5480	5979	6329
LOAS	% PIB	0,35	0,38	0,40	0,44	0,50	0,51	0,52	0,58	0,59	0,60
	Valor (R\$ bilhões)	5,17	6,40	7,68	9,44	11,74	13,55	15,77	18,89	22,13	24,79
	Beneficiários (milhões)	2,25	2,33	2,63	2,79	2,94	3,10	3,31	3,50	3,70	3,86
	R\$/beneficiário	2296	2748	2922	3380	3995	4377	4763	5390	5974	6416
FAT	% PIB	0,49	0,49	0,49	0,53	0,62	0,68	0,67	0,83	0,79	0,82
	Valor (R\$ bilhões)	7,24	8,33	9,51	11,38	14,69	18,10	20,32	26,89	29,78	33,97
	Beneficiários (milhões) <sup>a</sup>	4,91	5,10	5,01	5,56	6,09	6,51	7,10	7,80	n/d	n/d
	R\$/beneficiário	1474	1634	1898	2046	2414	2780	2861	3445	n/d	n/d
Bolsa Família	% PIB	0,06	0,11	0,23	0,30	0,32	0,34	0,36	0,41	0,42	0,44
	Valor (R\$ bilhões)	0,89	1,87	4,47	6,44	7,58	9,05	10,92	13,28	15,83	18,23
	Famílias (milhões)	-	-	6,57	8,70	10,97	11,04	10,56	12,37	12,78	13,35
	R\$/família	-	-	679	740	691	819	1034	1074	1239	1365
<b>TOTAL 1<sup>b</sup></b>	<b>% PIB</b>	<b>6,56</b>	<b>7,00</b>	<b>7,25</b>	<b>7,46</b>	<b>7,62</b>	<b>7,51</b>	<b>7,32</b>	<b>7,97</b>	<b>7,72</b>	<b>7,82</b>
	<b>Valor (R\$ bilhões)</b>	<b>96,97</b>	<b>118,96</b>	<b>140,72</b>	<b>160,26</b>	<b>180,54</b>	<b>199,92</b>	<b>222,07</b>	<b>258,10</b>	<b>291,17</b>	<b>323,79</b>
	<b>Beneficiários diretos (milhões)</b>	<b>26,04</b>	<b>26,95</b>	<b>34,73</b>	<b>38,21</b>	<b>41,64</b>	<b>42,72</b>	<b>43,75</b>	<b>47,21</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>
	<b>Benefício médio (R\$/ano)</b>	<b>3725</b>	<b>4414</b>	<b>4052</b>	<b>4194</b>	<b>4336</b>	<b>4680</b>	<b>5076</b>	<b>5467</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>
<b>TOTAL 2<sup>c</sup></b>	<b>% PIB</b>	<b>2,02</b>	<b>2,16</b>	<b>2,29</b>	<b>2,48</b>	<b>2,71</b>	<b>2,78</b>	<b>2,78</b>	<b>3,18</b>	<b>3,10</b>	<b>3,15</b>
	<b>Valor (R\$ bilhões)</b>	<b>29,81</b>	<b>36,74</b>	<b>44,39</b>	<b>53,18</b>	<b>64,13</b>	<b>74,09</b>	<b>84,45</b>	<b>102,87</b>	<b>117,05</b>	<b>130,54</b>
	<b>Beneficiários diretos (milhões)</b>	<b>13,74</b>	<b>14,19</b>	<b>21,16</b>	<b>24,19</b>	<b>27,30</b>	<b>28,15</b>	<b>28,71</b>	<b>31,68</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>
	<b>Benefício médio (R\$/ano)</b>	<b>2170</b>	<b>2589</b>	<b>2098</b>	<b>2199</b>	<b>2349</b>	<b>2632</b>	<b>2942</b>	<b>4308</b>	<b>n/d</b>	<b>n/d</b>

**Fontes:** Comunicado IPEA nº 138; IPEAdata; Relatório de Gestão FAT 2009; Anuário Estatístico da Previdência Social 2010.

**Notas:** (a) Para os beneficiários do FAT, não foi contabilizado os que receberam abono salarial (somente seguro desemprego). (b) O TOTAL 1 é a soma do RGPS (total), LOAS, FAT e Bolsa Família. (c) O TOTAL 2 é a soma do RGPS (rural), LOAS, FAT e Bolsa Família.

Finalmente, numa definição mais restrita de transferências assistenciais – excluindo-se do RGPS todas as despesas exceto aquelas destinados às aposentadorias/pensões rurais – os gastos de governo somaram 3,15% do PIB em 2011, um salto de 1,13% do PIB quando comparado com 2002 (Quadro 4). Em outras palavras, o aumento (relativo) das transferências foi direcionado para fins basicamente assistenciais. Tomando-se como métrica da rede social de proteção o número de beneficiários diretos e seus familiares, *estima-se que em 2011 esta rede transferiu R\$ 130,5 bilhões para aproximadamente 95 milhões de pessoas, algo em torno de R\$ 1.374 per capita*<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Supondo que para cada beneficiário direto haveria um indireto no caso do RGPS rural, LOAS e FAT, e três indiretos para o programa Bolsa Família.

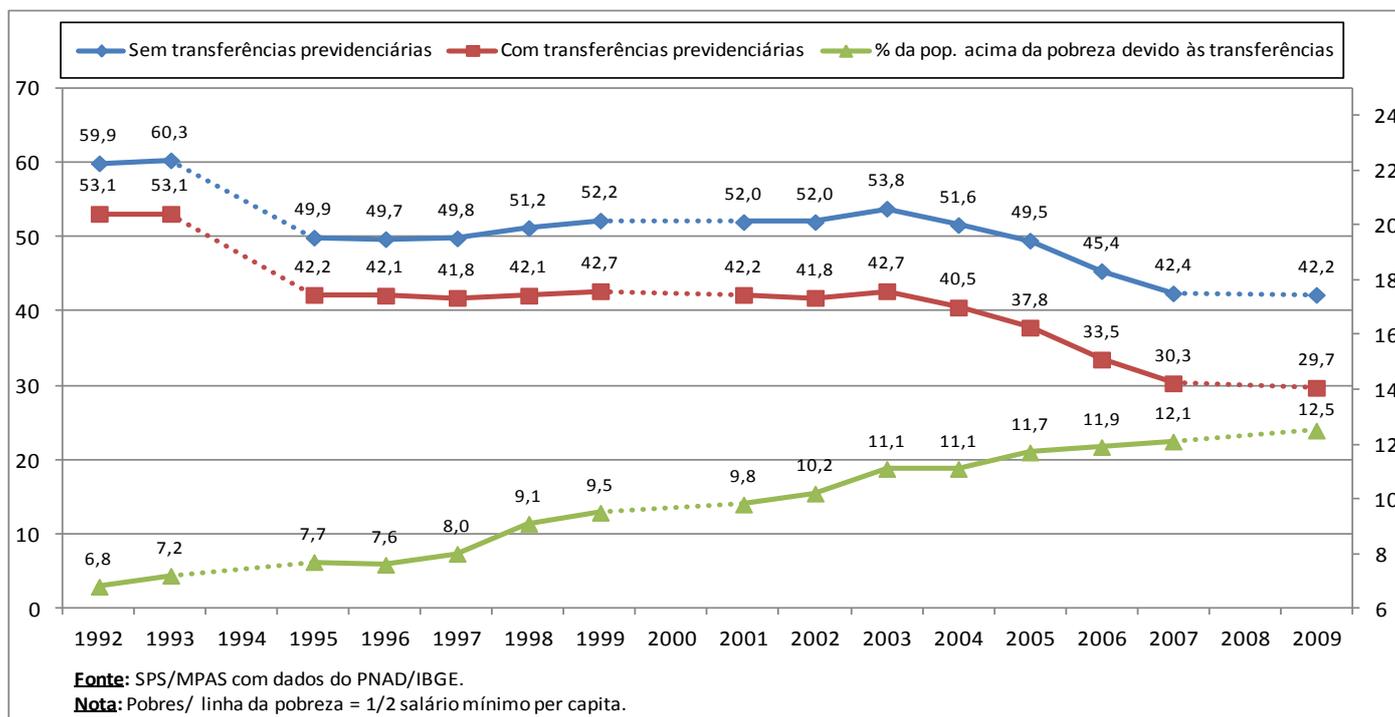
Qual o impacto das transferências sobre a redução da pobreza no Brasil? Sem dúvida, quanto mais bem focado o programa nos mais pobres e mais frágeis, maior é sua eficácia. Neste sentido, os gastos com o programa Bolsa Família seriam de melhor qualidade quando comparado aos demais (pois tem por alvo fundamentalmente a eliminação da pobreza extrema). Neste gradiente, seguiriam os gastos referente à LOAS, benefícios rurais, os demais componentes do RGPS, e os programas do FAT. Em 2011, os gastos com os mais necessitados, crianças e jovens – objetivo específico do Bolsa Família - perfizeram apenas 0,44% do PIB, enquanto que as demais transferências às famílias atingiram não apenas aos pobres e aos mais idosos, mas uma parcela expressiva da nova classe média. *Assim, do ponto de vista da equidade distributiva, e do desiderato de reduzir e eliminar as formas mais extremas de pobreza, o reforço ao programa Bolsa Família, e novos programas direcionados a crianças e jovens pobres seria uma alocação superior de recursos.*

Porém não se deve subestimar o impacto sobre a pobreza das transferências do regime previdenciário. A Figura 7 mostra a evolução do percentual de pobres do país com e sem transferências previdenciárias no período 1992-2009 (não se obteve dados para 1994, 2000 e 2008) e a população acima do nível de pobreza. Nota-se primeiramente que houve uma queda acentuada no percentual de pobres em dois momentos: à época do Plano Real, devido à redução drástica do imposto inflacionário cobrada com especial vigor dos mais pobres; e em anos mais recentes e de forma mais sustentada, após o ajuste de 2003. *Segundo*, a relativa eficácia das transferências previdenciárias parece ter aumentado ao longo dos anos. Em 1993, a diferença no percentual de pobres com e sem as transferências era de 6,8%; em 2009, chega a 12,5% (ou 23,1 milhões de pessoas). *Terceiro*, o gráfico sintetiza o progresso que o país fez desde o início da década de 90 no plano do combate à pobreza, quando então mais do que metade da população era constituída de famílias com renda per capita abaixo de meio salário mínimo (definição aqui da linha de pobreza), versus menos do que um-terço da população pertencendo a essa categoria ao final dos anos 2000. Como período o salário mínimo dobrou em termos reais (de um índice de 100 em dezembro de 1994, para 208,3 em dezembro 2008)<sup>18</sup>, o poder aquisitivo dos que permaneceram pobres por definição igualmente aumentou.

---

<sup>18</sup> Ver Luís Eduardo Afonso, Paula Carvalho Pereda, Fábio Giambiagi e Samuel Franco, “O Salário Mínimo como Instrumento de Combate à Pobreza Extrema: Estariam Esgotados os seus Efeitos?”, *Economia Aplicada*, v. 15, n.4, 2011, pp. 559-593, Tabela 1.

**Figura 7: Brasil - percentual de pobres inclusive e exclusive transferências previdenciárias, 1992-2009**



O Quadro 5 compara o impacto das transferências previdenciárias (regimes gerais e próprios da previdência e do LOAS/RMV) com outros fatores que contribuíram em anos recentes para a redução da pobreza numa perspectiva intertemporal. Inicialmente leva-se em consideração o número total de pessoas que ultrapassaram a linha de pobreza entre os anos de 2002 e 2009, e que perfazem 16,8 milhões. Da mesma forma, se estabelece a diferença nesses anos do número daqueles que por força da renda previdenciária foram impulsionadas acima da linha de pobreza, isto é, 5,6 milhões. Pode-se então definir que a razão entre essas duas magnitudes - 33,3% - seria o *impacto intertemporal das transferências de renda previdenciárias na redução da pobreza*, dado que a renda do programa Bolsa Família não é suficiente para retirar a família da pobreza, mas minorar seus efeitos. Neste sentido, o mercado de trabalho seria possivelmente o fator dominante que explica a queda da pobreza<sup>19</sup> mais além das transferências (além de outras ações de governo como a ampliação do crédito rural voltado ao pequeno produtor).

<sup>19</sup> Melhoras no nível de educação vêm contribuindo para a elevação dos ganhos dos trabalhadores, reforçando os efeitos da expansão da demanda.

**Quadro 5: Brasil - Impacto Relativo da Previdência e Assistência Social\* sobre Mudanças no Nível de Pobreza\*\*, 2002 e 2009 (milhões de pessoas)**

	2002 (A)	2009 (B)	(B) - (A)
População de Referência***	172,2	185,6	13,5
Pessoas com renda domiciliar per capita < 1/2 sal. mín.; incluindo a renda previdenciária (a)	72,0	55,1	-16,8
Pessoas com renda domiciliar per capita < 1/2 sal. mín.; excluindo a renda previdenciária (b)	89,5	78,3	-11,3
Impacto dos benefícios do RGPS sobre a "quantidade de pobres" (b) - (a)	17,6	23,1	5,6

**Fontes:** Secretaria de Políticas da Previdência Social (SPS/MPS) com base em dados do PNAD/IBGE 2009 e cálculos próprios. Ver "Não foi só o Bolsa Família" em Valor Econômico 18/08/11, pp. A2

**Notas:** \*Considera também os segurados dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e os gastos com o LOAS e Renda Mensal Vitalícia (RMV). \*\*Linha da Pobreza = 1/2 salário mínimo. \*\*\*Foram considerados apenas os habitantes de domicílios onde todos os moradores declararam a integridade dos seus rendimentos. Usou-se a proporção de 2009 entre população de referência e população total, para calcular a população de referência de 2002.

Na comparação acima a eficácia dos gastos previdenciários para alçar indivíduos acima da linha de pobreza são contrastados (implicitamente) com fatores fundamentalmente derivados do mercado de trabalho. Não se discute as distorções dos regimes previdenciários (a exemplo das regras de reajustes das aposentadorias, de concessão de pensões e sua transferência para conjugues) e a inequidade entre regimes (geral e o referente ao setor público). Tampouco se compara a relação custo benefício entre as transferências previdenciárias e o programa Bolsa Família na perspectiva de redução da pobreza (extrema), que parece ser amplamente favorável a esta última. Poderia ser argumentado que na realidade estes são instrumentos complementares: o que escapa da rede de seguridade e transferências dos regimes de previdência e do LOAS, a Bolsa Família tenta capturar, mirando desta forma a pobreza extrema e a emancipação dos mais pobres.

De fato, o regime previdenciário no país tem uma dupla finalidade: garantir por meio de aposentadorias um padrão minimamente digno para a vida dos idosos urbanos e rurais; e com base em transferências oferecer uma renda básica a incapacitados e outros dependentes, tenham ou não contribuído em anos pregressos para a previdência. Nesse processo, alçou-se 23,1 milhões de pessoas acima da linha de pobreza em 2009 a um custo que não se pode estabelecer diretamente, na medida em que somente parte dos gastos da previdência chegou aos mais pobres.

Tomando-se apenas a soma dos gastos da RGPS rural e do LOAS (sem considerar que parte das transferências dos demais elementos do regime geral e outros ajudam também a levantar o rendimento das famílias acima do nível de pobreza), chega-se a 1,93% do PIB em 2009. Estes dois componentes das transferências do governo tiveram por beneficiários diretos 11,5 milhões de pessoas (e número possivelmente igual de indiretos). Em contraposição, foram despendidos então 0,41% do PIB no programa Bolsa Família, voltado para superar a pobreza extrema para 12,4 milhões de famílias ou cerca de 48 milhões de pessoas. A elevada diferença de gastos per capita e o foco exclusivo nos mais pobres garantem que sob qualquer métrica a eficácia das transferências do programa Bolsa Família é possivelmente superior às demais. Contudo, não se pode deixar de assinalar que o RGPS rural, o LOAS/RMV e mesmo elementos do FAT que tem por alvo os mais pobres (a exemplo do abono salarial), servem como um colchão de renda e ampliam de forma significativa a capacidade de consumo dos pobres (no seu conjunto) e gera benefícios óbvios, inclusive de adesão ao compacto político que vem propiciando razoável estabilidade ao país.

Menos óbvios são os retornos em termos de equidade e bem estar de demais regimes previdenciários - deficitários em maior ou menor escala - e de programas de transferências a indivíduos (seguro-desemprego) e a instituições do terceiro setor (IPSFL), pois eivados de distorções, seja resultado de políticas falhas, regras mal desenhadas ou ainda mecanismos frágeis de fiscalização e monitoramento. No todo tornam ainda maiores as dificuldades de consolidação fiscal e aumento da poupança do setor público, colocam em cheque a solvência da previdência social<sup>20</sup> e retiram recursos dos mais necessitados. Igualmente importante: os beneficiários da previdência não são crianças e jovens, e são estes que em última instância serão capazes de romper a reprodução do ciclo da pobreza.

De modo mais geral, o país necessita rumar para uma nova social democracia, consolidar os ganhos observados nos últimos anos em termos de redução da pobreza e da desigualdade, e atualizar o modelo que vem revelando custos crescentes em termos de competitividade e crescimento econômico. Este o objeto da discussão que segue.

---

<sup>20</sup> A criação de um fundo de previdência do setor público é um passo muito importante nesse sentido, ainda que os efeitos serão apenas obtidos no longo prazo. Na transição é imprescindível um combate sistemático não apenas as fraudes, mas a introdução de regras mais rígidas a concessão de benefícios previdenciários, referentes ao FAT, e de transferência a entidades filantrópicas.

### III. O Reverso da Moeda e os Limites do Padrão Atual

A seção anterior mostrou que a economia brasileira se conforma atualmente a um modelo que tem dois aspectos centrais: *primeiro*, um mercado de trabalho extremamente dinâmico e que tem gerado emprego e renda com ênfase na base da pirâmide; *segundo*, uma ampla rede de proteção que tem possibilitado a redução da pobreza – inclusive da pobreza extrema – e melhora das condições de vida e consumo das famílias nas classes inferiores de renda. Com a melhoria do nível de educação da população, esses vetores vêm gerando uma redução sistemática da desigualdade. Como os ganhos têm sido sistemáticos nos últimos anos, a questão possivelmente mais importante se resume a: o modelo é sustentável? Caso não o seja, é possível atualizá-lo e reproduzir ainda assim seus aspectos mais virtuosos em termos de redução da pobreza e desigualdade?

Deve-se tentar entender primeiramente a essência macroeconômica do modelo. A economia brasileira tem seu dinamismo centrado no consumo, com a ascensão de uma nova classe média, a incorporação das classes D - e mesmo E - ao mercado de bens e serviços, e a contínua expansão da renda e do emprego. Este movimento é sancionado por uma crescente demanda de trabalhadores num espectro amplo de qualificação, voltados para a produção de bens, e crescentemente de serviços. O governo vem impulsionando o consumo, tanto pelas transferências quanto pelos seus gastos correntes, assim como pela expansão do crédito. Apesar do esforço primário, a dificuldade de contenção dos gastos se traduz num impulso fiscal positivo. Talvez ainda mais importante, a amplitude da rede de proteção e sua magnitude (cerca de 15% do PIB) dá suporte ao mercado pela elevada propensão ao consumo dos mais pobres e das novas camadas médias. A elevação do crédito seja por força da política monetária, afrouxamento regulatório, ou mais recentemente pelas ações de redução dos juros com base nas iniciativas do BB e da CEF, é um estímulo adicional à absorção doméstica centrada no consumo.

A taxa de investimento está estagnada num patamar capaz de sustentar um crescimento da ordem de 3-4%. O crescimento do PIB em 2006-08 elevou a taxa de investimento de 16,4% para 19,1%, e permanece neste nível (19,3% em 2011, após uma oscilação em 2009-10).

As opções – no interior do atual modelo - para ampliar a taxa de investimento são limitadas pela aceleração da inflação e do déficit em conta corrente, dada a rigidez da estrutura de gastos do governo e a baixa taxa de poupança do país. Um forte estímulo fiscal e/ou monetário ao consumo agregado, e daí ao crescimento do PIB, impulsionaria a taxa de investimento, como o fez em 2010. Mas não se sustentaria, porém, levando a uma rápida deterioração das expectativas e uma aceleração da inflação, pela limitação da capacidade de oferta da economia. A ampliação do investimento sem a concomitante ampliação do déficit em conta corrente (na medida da necessidade de se financiar externamente uma crescente brecha poupança-investimento) demandaria a economia se voltar para as exportações.

Atualizar o modelo sem romper com o padrão benigno de crescimento irá demandar uma estratégia multifacetada, que leve em conta que os mesmos elementos que fazem o modelo atraente e beneficiam a base da pirâmide, travam a competitividade da economia e limitam seu crescimento.

*As mudanças necessitam ocorrer de forma gradativa. O ponto de partida é a constatação que no médio e longo prazo é imprescindível a elevação da produtividade da economia.* A produtividade fatorial total cresceu a uma média anual de apenas 0,63% em 1992-2011 (contribuindo com 18,8 % para o crescimento do PIB), sendo -0,07 em 2011. Quanto à produtividade do trabalho, seu crescimento médio anual no período 1996-2011 foi de 1,02% no Brasil, em contraposição, por exemplo, a 1,14% na UE, 1,88% nos EUA, 3,34% na Coreia do Sul, 4,95% na Índia e 8,35% na China. Há de se observar ainda o dinamismo produtivo de economias emergentes como a Malásia, Indonésia e Tailândia, cujos ganhos recentes têm dominado a média dos últimos 15 anos<sup>21</sup>.

É com base no aumento da produtividade – inclusive pelo uso mais inteligente dos recursos da natureza, para o qual sua correta precificação é essencial - que a economia brasileira deixará de ser apenas um mercado atraente e extremamente dinâmico para ser de fato uma plataforma competitiva, criativa e de valor agregado. Porém de que forma promover ganhos de produtividade e consistentes com a melhoria do bem-estar da população?

---

<sup>21</sup> Para esses países, a produtividade média anual do trabalho em 1996-2011 foi de 2,14%, 1,89% e 1,67%, respectivamente, enquanto que a produtividade em 2011 foi de 3,3%, 5,4% e 2,7%. Ver [Conference Board Total Economy Database](#), Janeiro de 2012.

A elevação da produtividade requer um maior investimento na oferta de **bens coletivos**. Há duas classes de suporte na produção desses bens que são essenciais ao país e cujas externalidades são evidentes: **infraestrutura física e capital humano**, para geração e disseminação de conhecimento na sociedade, incluindo aquele voltado à melhoria de gestão pública e privada, e a educação e qualificação do trabalhador.

A atualização do modelo brasileiro levará a se repensar os incentivos ao consumo (inclusive os de natureza creditícia e financeira) e distorções na precificação dos bens coletivos, que levam, por exemplo, à baixa mobilidade urbana, elevada congestão e poluição; ou ainda à expansão imobiliária dos bairros e cidades sem suporte em saneamento básico ou áreas verdes.

Porém, o campo para ampliar a produção dos bens coletivos é limitado sem definir uma agenda de reformas do Estado que dê suporte à mudança no modelo. Um salto nos investimentos públicos requer melhoria da gestão e espaço fiscal; expandir o investimento privado supõe estabilidade das regras e maior visibilidade da trajetória do país. ***No cerne da agenda está uma mudança de prioridades: das transferências à produção dos bens coletivos que darão permanência aos ganhos de bem-estar da população.***

Há um quase consenso que os investimentos públicos são baixos, e ampliá-los irá depender de mudanças na estrutura de gastos do governo, dado que a pressão tributária chegou próximo (ou mesmo ultrapassou o limite) da disfuncionalidade<sup>22</sup>. As mudanças ocorrerão com a compressão e melhoria da qualidade dos gastos correntes, reavaliação das transferências e introdução de novas formas de gestão para conter a ineficiência e a corrupção.

A melhoria da produtividade supõe (i) elevação dos investimentos voltados para a *infraestrutura física*, que provê os suportes e serviços essenciais para o país se aproximar da fronteira de eficiência e melhoria do bem-estar da população; e (ii) a rápida acumulação de *capital humano*, que tome partido dos recursos e suportes institucionais existentes, adicionando competências em gestão do conhecimento e sua difusão em todos os níveis.

---

<sup>22</sup> Não apenas a carga tributária é elevada – atualmente em cerca de 35% do PIB comparado com cerca de 25% em média ao início dos anos 1990 – como o regime é de grande complexidade; ambos fatores retiram competitividade da empresa. Ademais, mudanças ad hoc que vêm sendo introduzidas (por vezes não reguladas) aumentam a incerteza no plano da operação das empresas. Finalmente, a qualidade dos serviços públicos é baixa.

Quanto à infraestrutura física, o país investe relativamente pouco, seja do ponto de vista dos requisitos de manutenção do estoque de capital em infraestrutura (em torno de 3% do PIB), seja na perspectiva de alcançar seus competidores (que investem acima de 4% do PIB no setor, chegando a mais de 10%).

De fato, nos últimos anos a soma dos investimentos públicos e privados no setor foi de cerca de 2,5% do PIB, sendo aproximadamente 1% privado e 1,5% do governo federal e empresas públicas (Quadro 6), o que parece ser pouco para sustentar o crescimento do país sem incorrer em custos crescentes, deterioração da qualidade dos serviços e perda de competitividade. Como ampliar os investimentos?

**Quadro 6: Brasil – Investimentos em Infraestrutura, 2007 -10**  
(R\$ bilhões correntes)

	2007	2008	2009	2010
Governo Federal	11,4	14,6	19,1	22,9
% PIB	0,43	0,48	0,60	0,62
Empresas públicas	18,2	23,9	33,7	32,9
% PIB	0,68	0,79	1,06	0,90
Empresas privadas	24,9	41,7	32,8	37,2
% PIB	0,94	1,38	1,03	1,01
Invest. Infra Total	54,5	80,3	85,6	93,0
% PIB	2,05	2,65	2,69	2,53

Fonte: Empresas abertas (públicas e privadas); Siafi, CNI; Ipeadata, Banco Central e cálculos e estimativas próprios

O setor privado não necessita ser instado a aumentar seus investimentos, desde que seja assegurado:

- Qualidade do planejamento pelo setor público, que dê racionalidade e visibilidade à trajetória de expansão do setor;
- Transparência e estabilidade das regras de concessão ou ainda nas parcerias público-privadas;
- Eficácia do aparato institucional que garante fundamentalmente a exploração dos serviços, o respeito aos direitos do consumidor, e a integridade e equilíbrio dos contratos.

Apesar destas condições não estarem sempre presentes, se observam ágios que denotam forte demanda de investimentos (Quadro 7).

## Quadro 7: Resultados de leilões de Infraestrutura 2007-2012

	Ano	Resultado	Ágio/Deságio (%)	
<b>Transportes</b>				
Aeroporto de Brasília	2012	Valor (R\$ bi)	4,5	673,4
Aeroporto de Guarulhos	2012	Valor (R\$ bi)	16,2	373,5
Aeroporto de Campinas	2012	Valor (R\$ bi)	3,8	159,8
Rodovia BR-101, trecho ES-BA	2012	Pedágio médio (R\$/km)	0,03391	-45,6
Rodovia BR-116 (Régis Bittencourt)	2007	Pedágio médio (R\$)	1,36400	-49,2
Rodovia BR-381 (Fernão Dias)	2007	Pedágio médio (R\$)	0,99700	-65,4
<b>Telecomunicações</b>				
Frequência 3G - Banda H	2011	Valor (R\$ bi)	2,7	30,6
Frequência 3G - Bandas F,G, I e J	2007	Valor (R\$ bi)	5,1	89,2
<b>Energia</b>				
Geração: Leilão Reserva <sup>1</sup> (1218 MW)	2011	Preço médio (R\$/MWh)	99,6	-31,8
Geração: Leilão A-3 <sup>2</sup> (2744 MW)	2011	Preço médio (R\$/MWh)	102,1	-26,6
Geração: Leilão UHE Jirau (3300 MW)	2008	Preço médio (R\$/MWh)	71,4	-21,5
Geração: Leilão UHE S. Antônio (3150 MW)	2007	Preço médio (R\$/MWh)	78,9	-35,4
Transmissão: Leilão 002/2012	2012	RAP <sup>3</sup> médio (R\$ mi/ano)	224,3	-38,4
Transmissão: Leilão 006/2011	2011	RAP <sup>3</sup> médio (R\$ mi/ano)	145,4	-24,9
Transmissão: Leilão 001/2009	2009	RAP <sup>3</sup> médio (R\$ mi/ano)	182,8	-20,3
Transmissão: Leilão 007/2008 (Rio Madeira)	2008	RAP <sup>3</sup> médio (R\$ mi/ano)	742,4	-7,1

**Fontes:** Anatel, ANTT, EPE, Instituto Acende Brasil, Valor Econômico

**Notas:** (1) Eólica e biomassa. (2) Hídrica, gás natural, eólica e biomassa. (3) Receita anual permitida.

Assim, é provável que o setor privado seja capaz de aumentar sua contribuição ao investimento em infraestrutura em 2-3% do PIB, se o governo estabelecer planos voltados a expandir a participação privada em infraestrutura num horizonte de 5-10 anos, explicitando um conjunto de ações de reforma estrutural no setor e melhoria no ambiente regulatório. É igualmente fundamental que não se perca o momentum de ampliação do financiamento privado à infraestrutura seja por bancos, fundos de pensão, seguradoras e fundos de *private equity*. Neste caso há uma agenda deslançada em 2010 que deve ser levada adiante.

Os passos necessários à ampliação dos investimentos públicos são mais demandantes, mas há igualmente espaço de uma ampliação da ordem de 1% do PIB. A experiência do PPI/PAC indica que há limitações – mais além das restrições fiscais – para uma mudança significativa de patamar. Mesmo o esforço do PAC realizado no governo passado e que foi da ordem de 0,6% do PIB (Quadro 6), encontrou barreiras de três ordens distintas:

- (i) Falta de planejamento orgânico e de longo prazo, de forma crítica no setor de transportes – afetando tanto os investimentos públicos quanto privados;
- (ii) Dificuldade de se ter disponíveis projetos de boa qualidade, e executáveis sob cronogramas e orçamentos factíveis, que vem afetando, por exemplo, o setor de saneamento; e
- (iii) Fragilidade dos órgãos de contratação, execução direta ou indireta, fiscalização e monitoramento do governo, a exemplo do DNIT, Valec, Infraero e das Cias Docas (se atendendo apenas ao setor de transportes).

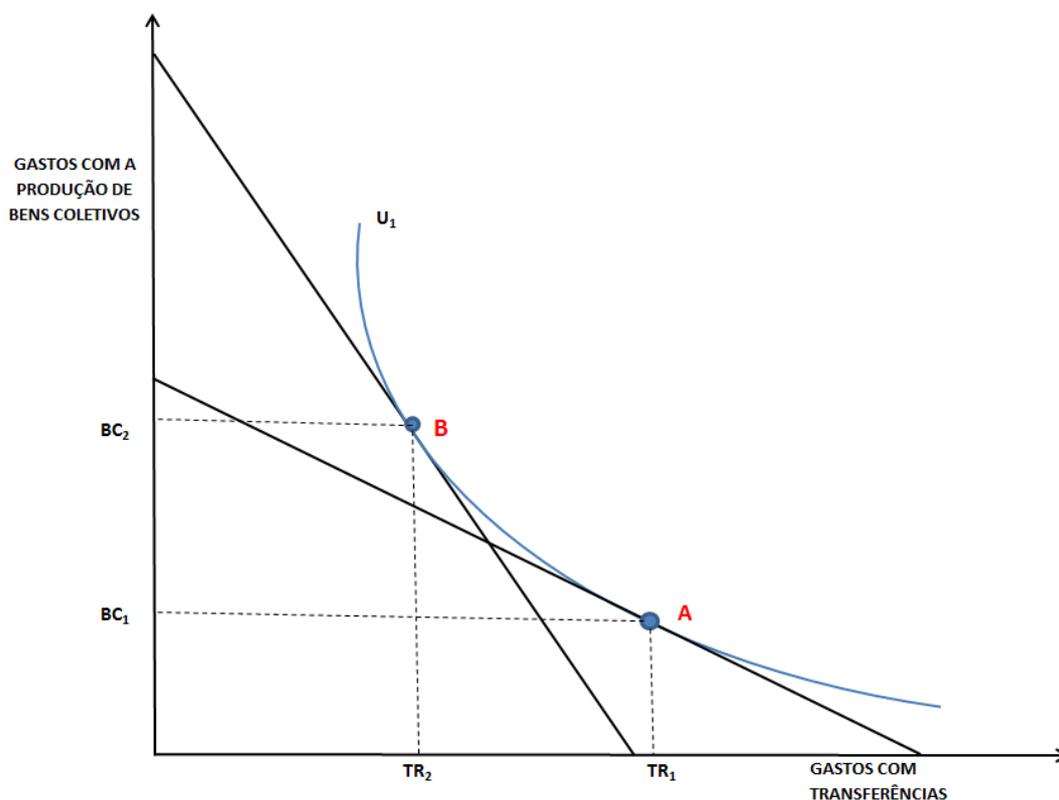
Quanto às restrições fiscais, superá-las enseja *mudar a composição dos gastos públicos e melhorar sua gestão*, na medida em que a ampliação dos gastos não se sustenta em um contexto de déficit nominal ainda significativo e elevada pressão tributária. **No período 2002-2011, os gastos totais do governo federal se ampliaram em 1,8% do PIB<sup>23</sup>: enquanto os investimentos se elevaram em apenas 0,1% do PIB, o custeio em saúde e educação aumentou em 0,2% e os gastos voltados às transferências às famílias em 1,16% (Quadro 3 acima).** O ponto de partida para realocar recursos é examinar a dinâmica de gastos e a possibilidade de executar mudanças na sua gestão e composição.

A Figura 8 ilustra o conceito de substitutabilidade entre os gastos com transferências e com a produção de bens coletivos para atingir um mesmo nível de bem-estar, refletido numa única curva de indiferença: no ponto A o grau de bem-estar é atingido com gastos maiores em transferências (TR1), enquanto no ponto B o nível equivalente de bem-estar ocorre com um gasto maior em bens coletivos (BC2). A Figura também ilustra o fato de que para atingir o ponto B a soma total dos gastos será possivelmente maior, mas os resultados superiores em termos de produtividade e competitividade da economia. A produção dos bens coletivos irá gradativamente suplantar as transferências. Em última instância a sociedade necessita decidir se a expansão de certos gastos que vem se dando de forma acelerada ainda faz sentido frente às novas demandas, particularmente no plano do investimento físico e em capital humano.

---

<sup>23</sup> Ver Mansueto de Almeida, “Esclarecendo o Debate Fiscal”, Valor, 06/02/2012, p. A10.

**Figura 8: Transferências, Bens Coletivos e a Fronteira de Bem-Estar**



Na transição, será fundamental um trabalho de esclarecimento à população que explicita os custos e os benefícios das políticas, e porque certas regras – combinadas com políticas falhas e fiscalização deficiente - estão levando a um crescimento explosivo dos gastos públicos, particularmente das transferências. Estas não necessariamente são voltadas aos mais necessitados, e possivelmente comprometem o futuro do país, pois que de modo geral favorecem desproporcionalmente indivíduos acima de certa idade (55-65 anos) e são deixadas desassistidas as crianças e jovens mais pobres.

Um dos gastos que vêm impulsionando as despesas correntes do governo de forma praticamente descontrolada diz respeito ao seguro desemprego e abono salarial, com financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja receita advém da arrecadação do PIS/PASEP. O Quadro 8 mostra a evolução dos gastos principais do FAT no período 2007-11 (e os empréstimos ao BNDES) e sua projeção em 2012-15, revelando que nos últimos anos este se expandiram em termos reais a uma média de 9,7% a.a, sendo que o seguro desemprego cresceu a 10,4% a.a e o abono salarial a 13,2% a.a.

**Quadro 8: Evolução das despesas do FAT, 2007-2015 (R\$ bilhões)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012**	2013**	2014**	2015**	Varição média 2007- 2011 (% a.a.)	Varição média 2012- 2015 (% a.a.)
Total de obrigações*	34,2	37,1	42,8	45,1	49,4	56,0	62,2	69,6	78,5	9,7	12,0
<b>Principais despesas*</b>											
Seguro-desemprego	16,4	17,7	22,5	22,3	24,3	26,2	28,5	31,7	34,9	10,4	10,1
Abono salarial	6,4	7,1	8,6	9,5	10,6	13,3	15,5	18,1	21,5	13,2	17,4
Empréstimos ao BNDES	10,5	11,5	11,0	12,7	13,9	15,8	16,3	18,1	19,9	7,3	8,0
Recursos do Tesouro no FAT (R\$ milhões)	5,7	26,9	24,6	1091,0	88,1	5.531	7.592	9.707	12.614	98,3	31,6

**Fontes:** Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2013 e Ministério do Trabalho; Valor, .../.../..., p. ...; e cálculos próprios.

**Notas:** \*Valores referentes a 2007-2011 corrigidos a preços de dezembro de 2011 pelo IPCA. De 2012-2015 são números estimados pelo governo.

\*\*Valores projetados.

No caso do abono salarial - concedido aos trabalhadores que tenham vínculo com empregadores contribuintes do PIS/PASEP e que ganhem no máximo dois salários mínimos - a explicação da elevação acentuada dos gastos é dada por uma combinação de fatores. Talvez o determinante tenha sido o aumento real do salário mínimo desde 1994, e em todos os anos a partir de 2003, o que implica em um número crescente de trabalhadores cujos ganhos se situam abaixo de dois salários, e conseqüentemente são elegíveis para o benefício, combinado com a formalização crescente do mercado de trabalho<sup>24</sup>. Neste caso, o problema é a regra que não previu que o abono iria absorver recursos crescentes e voltados àqueles que não necessariamente se situam dentre os mais pobres com aumentos reais do salário mínimo. Como o abono é previsto na Constituição e foi regulado pelo Congresso em lei (7.859/89), modificá-lo não será simples e irá depender do governo gastar capital político considerável.

A questão do seguro desemprego é possivelmente ainda mais grave<sup>25</sup>. Não apenas as regras estão distorcidas, mas em contraposição ao abono salarial, os

<sup>24</sup> De acordo com a Nota Técnica 15/2011 da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), citada no Valor, 13/02/2012, p. A4, entre 2000 e 2009 a proporção de trabalhadores formais auferindo acima de dois salários se expandiu de 29,7% para 50,9% (enquanto que o número de postos de trabalho formal no país aumentou em cerca de 15 milhões para 41,2 milhões).

<sup>25</sup> De acordo com a legislação atual, o seguro desemprego é pago ao trabalhador demitido sem justa causa que comprove vínculo empregatício de, no mínimo, seis meses nos últimos três anos. Quem comprova esse vínculo entre 6 e 11 meses tem direito a três parcelas do benefício. De 12 a 23 meses, são 4 parcelas; acima de 24 meses, 5 parcelas. O benefício varia de R\$622 a R\$ 1163,76 e é calculado

efeitos sobre os incentivos econômicos parecem ser bastante adversos<sup>26</sup>. O que inicialmente chama a atenção é o aparente paradoxo de taxas de desemprego declinantes e gastos que nos últimos anos se expandiram a uma média acima de 10%. Há medidas no sentido de coibir os abusos mais comuns, com a imposição de determinadas exigências e condicionalidades para tentar minimizar as fraudes, mas a dificuldade de fiscalização dificulta uma mudança mais profunda no sistema que deveria ser reorientado no seu conjunto para fazer face ao desafio da baixa produtividade na economia<sup>27</sup>.

De fato, *um elemento essencial para a atualização do modelo brasileiro diz respeito à necessidade de superar os ganhos limitados da produtividade do trabalho*. Conforme já discutido, vive-se uma escassez de trabalhadores, e é possível que o país tenha de conviver com esta situação nos próximos anos por uma conjugação de fatores demográficos e econômicos. Se for correta a observação de que o país ultrapassou o “Lewis Point”, a escassez se tornará estrutural, a menos que se queira facilitar ou mesmo estimular a imigração em uma escala politicamente difícil de ser suportada. Desta forma, os rendimentos do trabalho e seu custo unitário deverão continuar a aumentar, subtraindo competitividade da economia, que se consolidará como uma plataforma de alto custo<sup>28</sup>.

---

com base nos três últimos salários. Quem ganhava salário mínimo recebe o mesmo valor. Acima do mínimo até R\$ 1026,77, 80% do salário. Entre R\$ 1026,78 e R\$ 1711,45, 80% do limite da faixa anterior mais 50% do que superar essa faixa. Acima de R\$ 1711,45, recebe-se o teto do benefício: R\$1163,76. Ver O Globo, 22/01/2012.

<sup>26</sup> Uma simulação realizada pelo Prof. José Pastore em entrevista ao Globo, 22/01/2012, mostra que um trabalhador com seis meses no mesmo emprego e que consegue provocar sua demissão sem justa causa, iria dispor no período de quatro meses – após somar FGTS, indenização de 40%, décimo-terceiro, férias e abono, adicionados ao seguro desemprego, cerca de 70% mais do que receberia quando estivesse trabalhando. Comumente, nesse período de 4 meses, o trabalhador acumula os rendimentos de um trabalho informal. Ao final do período volta ao mercado formal – o que não é difícil tendo em vista seu dinamismo.

<sup>27</sup> O MTE vem exigindo que o trabalhador desempregado, para auferir as parcelas do seguro desemprego, se inscreva no Sistema Nacional de Emprego (e aceite emprego oferecido pelo SINE) assim como esteja num curso de treinamento para receber o benefício nesse período.

<sup>28</sup> A renda real dos trabalhadores vem efetivamente crescendo de forma sustentada: 5,6% entre março de 2011 e 2012, sendo 9,2% na construção, 8,4% nos serviços domésticos e 9,7% em outros serviços.

É imperativo se contrapor à falta de mão de obra, baixa produtividade (com a incorporação maciça de trabalhadores mais jovens e menos educados) e custos crescentes, com ações efetivas que combinem melhorias de gestão, esforço redobrado de educação e capacitação - voltado principalmente aos mais jovens, mas também aos adultos – articulado a maior dotação de capital por trabalhador. *À flexibilidade e criatividade do trabalhador brasileiro, deve-se aliar sua qualificação para operar em ambientes crescentemente complexos e tecnificados.*

*O país necessita de um mapa que oriente as ações visando à elevação da produtividade do trabalho (e a redução de seu custo unitário).* O ponto de partida é o compromisso da empresa e do trabalhador com o aprendizado. O fato é que ainda não se detém um sistema de aprendizado consistente com a nova dinâmica do mercado de trabalho, com a entrada de grande número de trabalhadores menos experientes e qualificado. O sistema FAT, e o seguro desemprego em particular, apesar do custo extremamente elevado, parecem ser ineficazes para estimular a capacitação, podendo estar incentivando a própria rotatividade.

Na realidade, ***o mapa da produtividade*** deve contemplar um conjunto mais amplo e articulado de ações no plano do capital humano, possivelmente o elo mais frágil para dar suporte à transição para um novo modelo de social democracia no país. Este mapa – com ações tanto no plano da educação, qualificação do trabalhador e do gestor, público e privado – visa ampliar a produção de um bem coletivo fundamental para a sociedade: o conhecimento.

Atualmente – apesar de múltiplas iniciativas, principalmente voltadas para a área de educação, e tanto na esfera pública quanto privada - ainda não se considera o capital humano como o suporte crítico para o desenvolvimento da sociedade. As iniciativas são de modo geral fragmentadas, não se articulam em rede, e conseqüentemente têm capacidade limitada de serem adaptadas e replicadas. Ademais, há um grande desperdício de recursos públicos em todas as instâncias de poder, seja devido às prioridades distorcidas, ineficiência, e corrupção.

Os números são muito ruins, apesar dos avanços, que vem se dando de forma relativamente lenta:

- De acordo com o Censo de 2010, 55% da população completou o ensino fundamental, 35% o ensino médio (e 8% o ensino universitário). Em 2009, 63,4% dos jovens terminaram o ensino fundamental e 50,2% o ensino médio; projeta-se que em 10 anos a taxa de conclusão (com até um ano de atraso) do ensino fundamental chegará a 76,8% e para o ensino médio 65,1%, para jovens respectivamente de até 16 e 19 anos<sup>29</sup>. Ainda em 2010, 3,853 milhões de crianças e jovens (entre 4 e 17 anos) estavam fora da escola, com ênfase na pré-escola e no ensino médio.
- Os resultados da prova ABC aplicada em 2011 para crianças que concluíram o 3º ano do ensino fundamental, 53,3% as detinham em escrita, 56,1% em leitura e 53,3% em matemática. No ensino médio, a situação é possivelmente a mais grave, com 28,9% dos alunos aprendendo o que é adequado para a sua série em língua portuguesa e 11% em matemática, sendo o progresso na década praticamente inexistente.
- Os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) falam por si próprio. Principal exame de avaliação da qualidade do ensino, aplicados a cada três anos a estudantes de 15 anos em escolas públicas e privadas (o último em 2009), posicionou o Brasil em 53º lugar entre 65 países. Vale destacar que dentre os 10 melhores colocados, cinco são asiáticos (China, Coreia do Sul, Singapura, Japão e Hong Kong), sendo os demais Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Finlândia e Holanda<sup>30</sup>.
- Os gastos com a educação vêm aumentando ao longo dos anos, chegando a 3,2% do PIB em 2000 e 4,3% em 2009. Ainda que seja próximo dos gastos da Coreia do Sul, por exemplo, sua estrutura é distorcida, dada a desproporcionalidade dos gastos por aluno entre o ensino básico e superior (um para sete) – o inverso daquele país que fez uma revolução educacional em poucas décadas.

---

<sup>29</sup> Relatórios “De olho nas metas” do movimento Todos pela Educação. Ver O Globo, 08/02/2012, p. 3, e em 02/12/2010, p. 14. Ver ainda da UNICEF, “Situação da Infância e Adolescência Brasileira” vários anos. O movimento Todos pela Educação acompanha cinco metas que deveriam ser cumpridas até 2022: toda criança de 7 a 14 anos deve estar na escola; toda criança deve estar plenamente alfabetizada até os 8 anos de idade; todo aluno deve ter aprendizado adequado à série; todo jovem deve concluir o ensino médio até os 19 anos; os investimentos em educação do setor público devem ser no mínimo 5% do PIB.

<sup>30</sup> Ver “O que a Finlândia pode ensinar ao mundo”, em O Globo, 27/02/2012.

Ainda que há quase duas décadas uma nova política pública para a educação se voltou para reduzir o passivo educacional, com ênfase crescente no ensino básico (com a criação de um fundo específico), programas de incentivo à frequência escolar, e instrumentos de avaliação do desempenho e possibilidade de avanço do estudante com base nos resultados, o país caminha a passos lentos. A situação atual e projetada é claramente incompatível com as demandas colocadas pela indústria e serviços avançados, na medida em que o desempenho dos trabalhadores, a qualidade dos técnicos, a capacidade de aprendizado e as competências dos estudantes de graduação e pós-graduação se remetem – todos – à qualidade do ensino básico e médio.

A reprodução do bem coletivo “conhecimento” é predicado, *em primeiro lugar*, em um compromisso político de longo prazo com o aprendizado das crianças – iniciando-se na primeira infância – e dos jovens, tendo por suporte **uma escola pública de qualidade**. A meta de gastos de 5% do PIB é legítima e deve ser perseguida, ainda que não seja suficiente aumentarem os gastos, mas ter uma gestão voltada para resultados. De qualquer forma, recursos adicionais devem ser direcionados para as escolas das crianças e jovens, de forma que os gastos por aluno reflitam crescentemente as prioridades do país. Nesta perspectiva, há necessidade de se dar redobrada ênfase ao ensino básico e médio, cuidando para que os recursos sejam gastos de forma inteligente, flexível e parcimoniosa, com base na evidência científica do que efetivamente funciona em educação<sup>31</sup>.

Os estados devem planejar e co-gerir com os municípios o sistema de educação, despolitizando e despartidarizando as secretarias de educação e as escolas, sua direção e professores; e os recursos transferidos e próprios devem ser sujeitos a fiscalização rigorosa e dedicada à área, e não apenas dos órgãos oficiais, mas da sociedade. Chegou o momento de se criar uma estrutura de incentivos e punições centrada numa **Lei de Responsabilidade Educacional**, voltada não apenas para o valor alocado para a educação e a integridade dos gastos, mas os resultados obtidos. Deixou de ser admissível a política pequena na educação (ou na capacitação do trabalhador); é uma questão de Estado.

---

<sup>31</sup> Em “Educação: as lições do Professor Hanushek”, João Batista de Oliveira no Valor, 20/12/2011, sintetiza as conclusões de um estudo detalhado sobre o que traz resultados em educação: “... uma infraestrutura minimamente adequada e bem cuidada [carteiras, quadro negro, giz e bibliotecas impecáveis] e professores que saibam o conteúdo que vão ensinar... [com] presença diária e constante [e] o tempo de aula...”.

Nesse sentido, os gastos, assim como o desempenho da escola, devem estar detalhados e disponíveis para que possam ser acompanhados – começando com os pais – e se saiba em que os governos nos seus diferentes níveis gastam quando alocam recursos para a educação. O Governo Federal – inclusive suas instituições de supervisão e controle – deve se preparar para assumir um papel mais proativo em municípios e estado incapazes de um desempenho minimamente satisfatório, sinalizando assim a seriedade do compromisso.

*Segundo*, e na outra ponta, é essencial dar continuidade aos esforços voltados à produção de ciência e engenharia de qualidade, não apenas apoiando centros de excelência estabelecidos, mas também grupos emergentes capazes de fazer ciência de fronteira. Os dispêndios em Ciência e Tecnologia (C&T) se expandiram de 1,30% a 1,62% do PIB entre 2000 e 2010, enquanto que os gastos de P&D propriamente ditos aumentaram de 1,02% para 1,16% do PIB nesse período, chegando em 2010 a R\$ 43.748,9 bilhões. O setor empresarial – incluindo as empresas controladas pelo governo - aumentou sua participação no período de 0,47% a 0,55% do PIB, chegando a participação privada neste último ano a 47,4%, um ganho relativamente pequeno frente ao início da década (46,1%). Dos 10 maiores produtores de inovações patenteadas na década, cinco são empresas (Petrobras, Semeato, Jacto, Vale e Usiminas) e cinco são entidades do governo, inclusive universidades (Unicamp, USO, Fapesp, UFMG, CNEN).

Existem atualmente duas visões convergentes no campo da produção do conhecimento no país.

*Primeiro*, que os dispêndios em C&T e os gastos em P&D do país, assim como sua participação na produção científica mundial e seu crescimento na última década (de 1,35% de artigos publicados em periódicos científicos indexados pela Thomson/ISI para 2,69% entre 2000 e 2009), apontam para o Brasil como uma potência científica emergente e de média grandeza.

*Segundo*, que os resultados no plano da inovação – espelhado nas concessões de patentes – são ainda poucos<sup>32</sup>, e vem se transmutando muito lentamente em produtos competitivos de base tecnológica.

---

<sup>32</sup> O número de concessões de patentes de invenção no escritório norte-americano (USPTO) é um indicador significativo, e o Brasil quando comparado com a China, Índia e Coreia do Sul, tem um desempenho frágil. Entre 2000 e 2010, o número de patentes concedidas se expande respectivamente de 113 a 219, 469 a 8.162, 131 a 1.137, e 3.472 a 12.508, refletindo o fato de que os competidores do

A questão que se coloca é porque – apesar dos esforços e gastos crescentes – o ritmo de inovação ainda é lento? Em síntese há duas visões contrastantes:

Por um lado, a noção de que o problema reside no fato que os recursos estão em universidades e instituições públicas de C&T, e as (potenciais) inovações nas prateleiras.

Por outro, e em contraposição, que faltam empresários inovadores, schumpeterianos, e que as instituições públicas (incluindo empresas), assumem esse papel.

Na realidade, a dissociação básica é entre a produção do conhecimento e sua disseminação na sociedade. Faltam canais que conectem de forma efetiva as instâncias que produzem e aquelas que usam o conhecimento. Estes canais não são estruturados mecanicamente, mas dependem da definição de grandes prioridades ou claros objetivos por parte de instituições de governo ou empresas âncora, com capacidade de mobilização, organização, financiamento e absorção de conceitos e produtos inovadores, a exemplo do programa bem sucedido de exploração de petróleo em águas profundas encabeçado pela Petrobrás.

Há necessidade de dar maior foco ao sistema nacional de inovação, definir projetos e programas transformadores capazes de mobilizar recursos - instituições, empresas, indivíduos – capazes de gerar inovações em torno dos temas centrais da nova economia. O salto de qualidade no crescimento irá depender de novos produtos, processos, sistemas de gestão e regulação que respondam aos desafios do país:

*No plano produtivo*, que garantam a uma economia calcada nos recursos naturais – uma potência ambiental em potência - uma trajetória de sustentabilidade, com aproveitamento inteligente dos recursos, e geração e aplicação de conhecimento de ponta;

*No âmbito da sociedade*, inovações voltadas à melhoria da gestão do Estado na ampliação da oferta dos bens coletivos mais críticos para o país.

---

país estão rapidamente se tornando potências tecnológicas de primeira grandeza: mesmo no caso da Coreia do Sul, que parte de uma número de patentes reconhecidas em 2000 bastante alta, a taxa decréscimo anual foi duas vezes maior do que o Brasil (13,7% v.s 6.8%), enquanto que a China e a Índia apresentam taxas muito elevadas, 33.1% e 24,1% respectivamente.

#### IV. Conclusão

A economia brasileira nas duas últimas décadas sofreu uma grande transformação e, ao longo de um processo gradativo, atingiu uma combinação de estabilidade macroeconômica, redução da desigualdade e da pobreza, acompanhada de uma expansão do consumo nas camadas tradicionalmente mais afastadas do mercado. Pela primeira vez na história o Brasil se tornou um país de classe média com a incorporação de cerca de 60 milhões de pessoas nesse extrato desde 1993, que em 2011 perfazia cerca de 55% da população. Uma combinação de forte dinamismo do mercado de trabalho diferencialmente voltado para a base da pirâmide e transferências previdenciárias e de assistência social da ordem de 15% do PIB, além de um rápido crescimento do crédito, resultaram em uma expansão sustentada do consumo a um ritmo muito superior ao crescimento da própria economia. Essa, em essência, é a social-democracia brasileira.

Essa bonança não irá durar para sempre. Os limites do modelo já estão sendo testados.

- A economia gerou ganhos de renda significativos na base da pirâmide, com o mercado de trabalho incorporando trabalhadores menos experientes e qualificados. A pressão de custos transbordou para os preços dos bens e serviços não transacionáveis, e vem minando inexoravelmente a competitividade da economia.
- Há uma dissonância crescente entre o consumo de bens individuais e a produção (e consumo) de bens coletivos, de elevada externalidades – infraestrutura física e social, inclusive a geração e disseminação do conhecimento. O investimento e a produção desses bens são essenciais para assegurar ganhos de produtividade no médio e longo prazo, que irá sustentar o crescimento da economia brasileira.
- Ao mesmo tempo, o dinamismo do mercado doméstico não está assegurado para os próximos anos, porque a “nova classe média” depende da renda de trabalho (e transferências) para fazer face aos compromissos de um endividamento crescente, não tendo tipicamente ativos para se desfazer e saldar dívidas. Na desaceleração da economia

os índices de inadimplência rapidamente se elevam, e a espiral virtuosa se transmuta em viciosa.

- Nesse sentido a produção de bens coletivos terá uma dupla função: pelo lado da oferta, impulsionar a produtividade e a competitividade da economia; pelo lado da demanda, progressivamente deslocar o consumo de bens individuais à medida que se esgota a capacidade das novas camadas de expandir o de forma acelerada consumo, e com base na expansão do crédito.
- Os recursos para a produção desses bens no *setor público* não estão assegurados. Irá depender de um novo padrão de gastos, voltados à racionalização e maior eficácia nos dispêndios correntes e principalmente uma visão de prioridades distinta, visando o bem-estar futuro, investindo nas novas gerações, criando o suporte para o consumo de serviços de infraestrutura física e social de qualidade e valor agregado.
- Igualmente no *setor privado* os recursos não estão assegurados. Tanto em termos domésticos quanto internacionalmente, há um volume significativo de recursos que podem ser mobilizados. A experiência brasileira é razoavelmente clara a esse respeito: o volume e a qualidade dos recursos dependem da estabilidade e transparência das regras, da percepção de razoabilidade e equidade de tratamento, e de um ambiente regulatório que dê visibilidade à trajetória de expansão dos setores (principalmente no caso da infraestrutura física).

Assim, o investimento na produção de bens coletivos irá necessitar de ações em duas frentes distintas, ambas relacionadas a uma **Agenda de Reforma** do Estado.

- *Primeiro*, uma realocação dos gastos do setor público, com a gradativa redução (em termos relativos) das transferências previdenciárias e sociais, e a proteção dos programas mais bem focalizados, a exemplo do programa Bolsa Família. Não há como criar espaço fiscal aumentando os tributos. Neste contexto é imprescindível a mudança de políticas e regras – a exemplo do salário mínimo deixar de ser o indexador das despesas previdenciárias.
- *Numa segunda frente*, é crítico reforçar a capacidade do Estado de planejamento, regulação, fiscalização, monitoramento e execução de serviços, de modo que os recursos poupados sejam direcionados com

eficácia para expandir os investimentos em bens coletivos – infraestrutura física e social – e melhorar a capacidade organizacional da prestação pública de serviços de qualidade.

- A *Agenda de Reforma* é a base do Mapa da Produtividade, um conjunto articulado de ações tendo por foco o capital humano, como eixo a educação, e como resultado a disseminação e absorção de conhecimento em todos os níveis. Não há como sustentar a melhoria do bem estar da população com uma escola pública de má qualidade, incompatível com as demandas de uma economia competitiva. A menos que a educação seja a maior prioridade do governo – com todas as consequências que daí advêm – o país continuará a progredir a passos lentos no que é mais essencial.

Finalmente, não há efetiva absorção de conhecimento sem sua concomitante produção. Neste sentido, o país realizou progressos no âmbito científico, porém mais modestos no plano da inovação. Há necessidade de se definir projetos transformadores, capazes de mobilizar recursos - instituições, empresas, indivíduos – e gerar inovações em torno de temas centrais para a nova economia. Seu crescimento virtuoso irá depender de inovações portadoras de futuro: no plano produtivo, que garantam a uma economia calcada nos recursos naturais uma trajetória de sustentabilidade; e no âmbito da sociedade, inovações sociais que possibilitarão a emergência de uma escola pública de qualidade.

Em síntese, a atualização do modelo econômico vigente requer uma reorientação de prioridades (e conseqüentemente dos gastos do governo), reduzindo a ênfase nas transferências e voltando os recursos para a produção dos bens coletivos que darão permanência aos ganhos de bem estar da população. Uma economia mais produtiva e uma sociedade mais igual, alicerçadas numa revolução educacional e em investimentos na infraestrutura física, serão a base de um novo modelo. Este é o momento de definição da social-democracia brasileira.

XXIV FÓRUM NACIONAL

# **A Social-Democracia Brasileira: seu momento de definição**

14 de maio de 2012

**Inter . B**

# O Modelo Brasileiro de Social Democracia

---

- Economia impulsionada pelo consumo doméstico e crescimento econômico moderado: uma expansão da ordem de 3-4% é “neutra” no sentido de ser consistente com uma não aceleração da inflação ou um déficit em conta corrente insustentável
- O crescimento médio anual 1993-2011 foi de 3,33% e 3,88% em 2003 -11

# O que sustenta o consumo privado?

---

- Um mercado de trabalho dinâmico, voltado para a base da pirâmide, incorporando os segmentos menos educados, e resultando na expansão do emprego, no trabalho formal e no aumento real do rendimento médio
- Poder de compra alavancado pela explosão do crédito, triplicado em % do PIB em 2002-11; e
- Transferências previdenciárias e assistenciais do governo – FAT, LOAS, Bolsa Família e Terceiro Setor – que somam 14,9% do PIB (rede voltada à terceira idade; baixa proteção às crianças e jovens)

# O dinamismo virtuoso do mercado de trabalho

## Taxa de desocupação, pessoas com 10 anos ou acima, 2002-2012

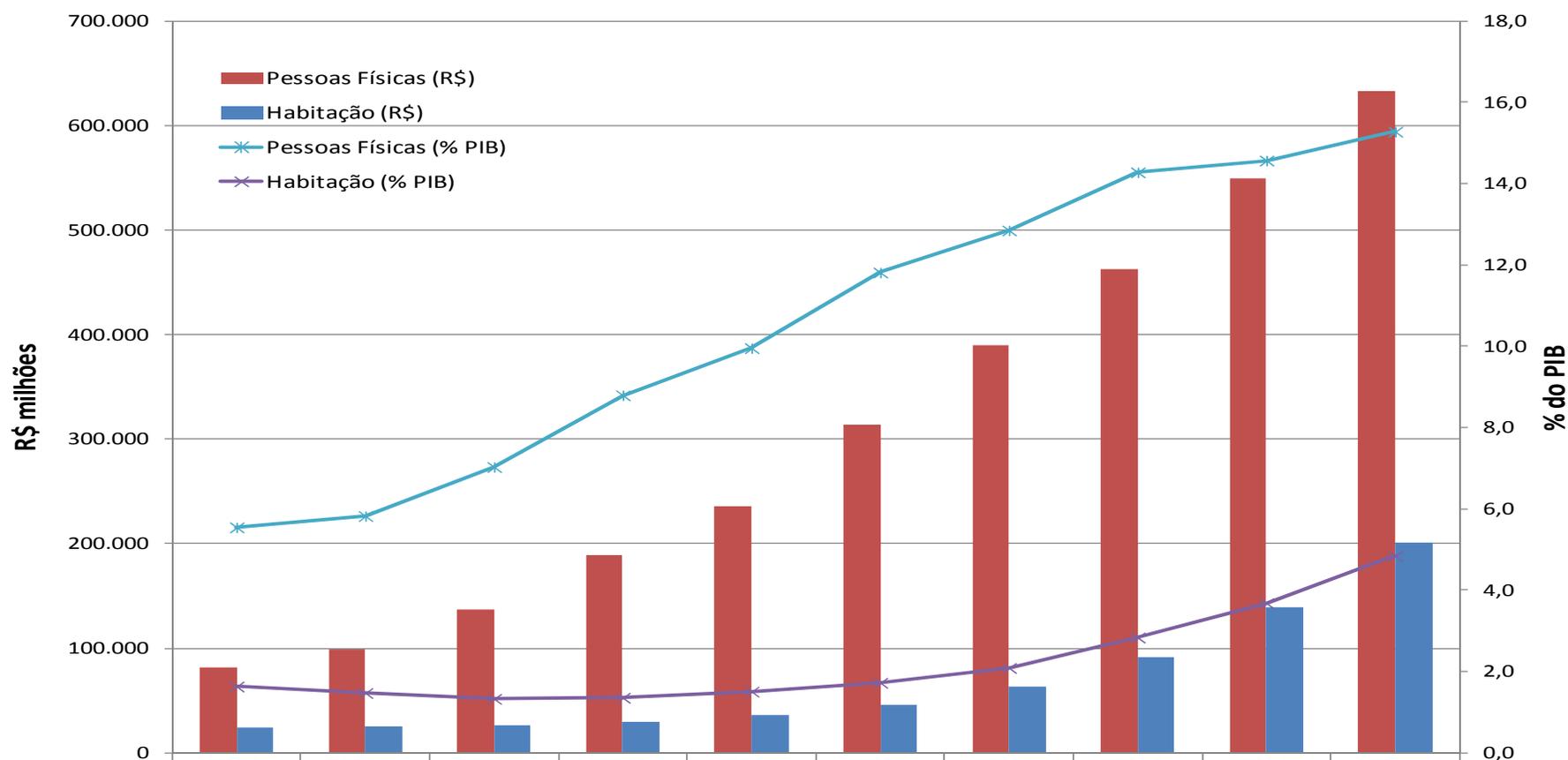
	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012**
<b>Total</b>	<b>11,7</b>	<b>12,4</b>	<b>11,5</b>	<b>9,9</b>	<b>10,0</b>	<b>9,3</b>	<b>7,9</b>	<b>8,1</b>	<b>6,7</b>	<b>6,0</b>	<b>5,6</b>
Construção	<b>6,0</b>	8,9	7,1	5,7	5,5	5,0	3,9	4,1	2,9	3,0	<b>3,1</b>
Serviços domésticos	<b>5,7</b>	6,8	6,3	5,0	5,0	4,8	4,0	3,6	3,0	2,4	<b>1,9</b>
<b>Faixa etária</b>											
15 a 17 anos	<b>34,2</b>	38,2	35,4	33,3	32,6	32,0	28,8	28,7	25,8	23,0	<b>23,8</b>
18 a 24 anos	<b>21,6</b>	23,4	22,6	20,7	21,1	19,8	16,7	17,3	14,9	13,4	<b>12,6</b>
25 a 49 anos	<b>9,0</b>	9,4	8,7	7,4	7,6	7,2	6,3	6,6	5,5	4,9	<b>4,7</b>
50 anos ou mais	<b>4,9</b>	5,3	4,7	3,7	3,7	3,2	2,8	3,0	2,4	2,3	<b>2,0</b>
<b>Grau de instrução</b>											
Menos de 8 anos	<b>12,1</b>	12,0	10,6	8,9	8,9	8,1	6,8	6,6	5,5	5,0	<b>4,2</b>
8 a 10 anos	<b>15,5</b>	16,6	15,8	13,4	13,7	12,6	10,7	10,5	9,1	8,1	<b>7,5</b>
11 anos ou mais	<b>9,6</b>	10,7	10,4	9,1	9,3	8,8	7,6	8,0	6,5	5,8	<b>5,6</b>

Fonte: PME/IBGE

Notas: Taxas anuais referentes à média dos 12 meses. \*Média de março a dezembro. \*\*Média de janeiro e fevereiro.

# A expansão do crédito

## Operações de crédito – indivíduos e habitação, 2002 – 2011 (em R\$ milhões e % do PIB)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
■ Pessoas Físicas (R\$)	81.943	98.983	136.456	188.784	235.816	314.353	389.541	462.469	549.179	632.915
■ Habitação (R\$)	24.081	25.009	25.774	29.081	35.689	45.852	63.268	91.862	138.778	200.495
* Pessoas Físicas (% PIB)	5,54	5,82	7,03	8,79	9,95	11,81	12,85	14,28	14,57	15,28
* Habitação (% PIB)	1,63	1,47	1,33	1,35	1,51	1,72	2,09	2,84	3,68	4,84

**Fontes:** Banco Central, IPEAData

**Notas** Dados para pessoas físicas exclui crédito rural e habitacional. Dados para habitação referem-se às operações realizadas com pessoas físicas e cooperativas habitacionais. As operações destinadas a empreendimentos imobiliários são classificadas no segmento indústria.

# A Dinâmica das Transferências

Ano	Servidores Federais	RGPS	FAT	LOAS	FGTS	Bolsa Família	Estados e Municípios	IPSFL	Demais	Total
2002	2,14	5,66	0,49	0,35	1,33	0,06	2,69	0,36	0,88	14,05
2003	2,18	6,02	0,49	0,38	1,20	0,11	2,64	0,40	1,08	14,58
2004	2,06	6,13	0,49	0,40	1,14	0,23	2,45	0,47	0,67	14,14
2005	1,98	6,19	0,53	0,44	1,21	0,30	2,42	0,53	0,83	14,52
2006	1,96	6,18	0,62	0,50	1,25	0,32	2,44	0,46	1,02	14,86
2007	1,96	5,98	0,68	0,51	1,44	0,34	2,39	0,49	0,89	14,78
2008	1,97	5,77	0,67	0,52	1,41	0,36	2,35	0,52	0,70	14,38
2009	2,11	6,14	0,83	0,58	1,48	0,41	2,42	0,55	0,58	15,20
2010	1,94	5,93	0,79	0,59	1,32	0,42	2,32	0,55	0,71	14,67
2011	1,91	5,96	0,82	0,60	1,39	0,44	2,34	0,52	0,78	14,86

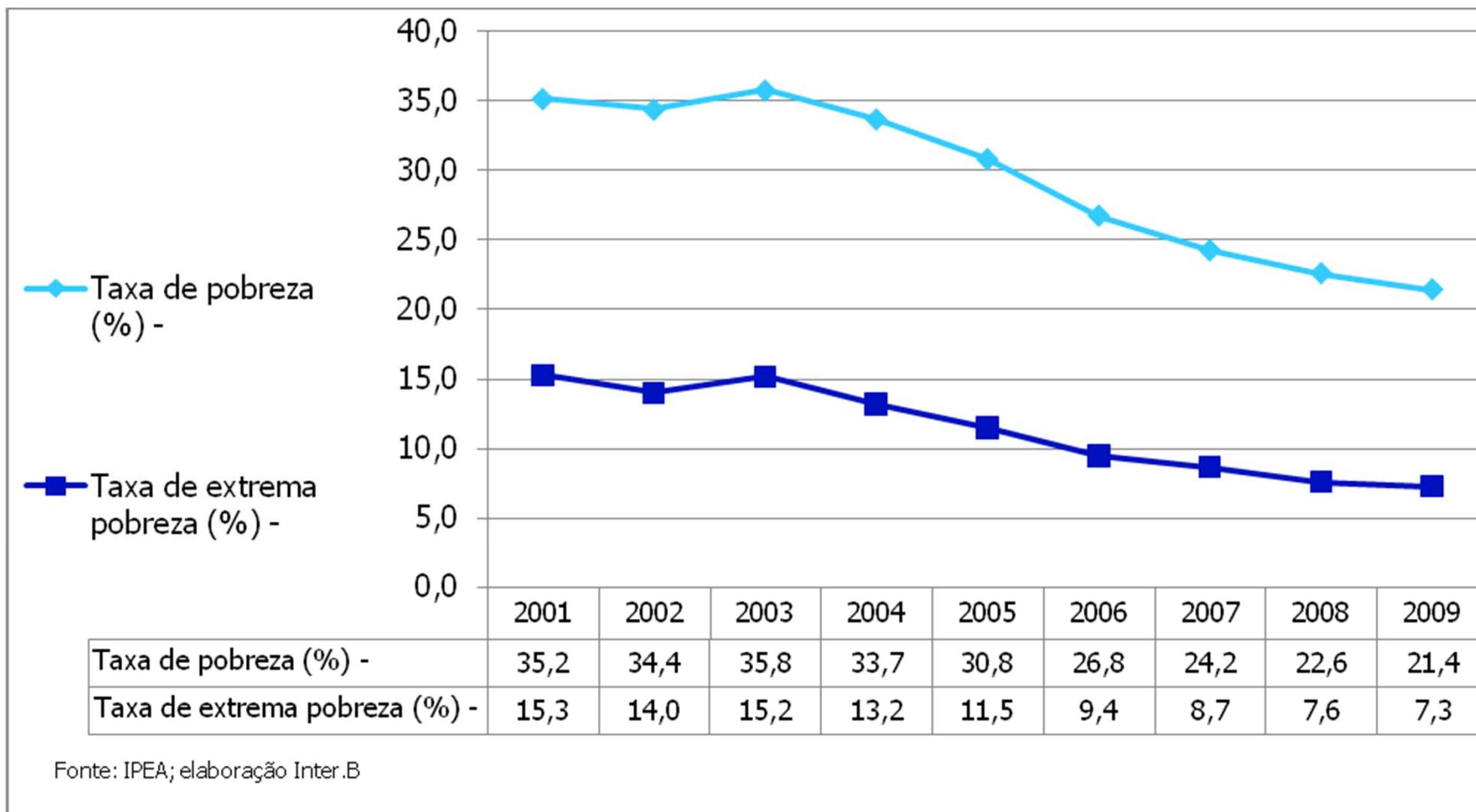
**Fonte:** Comunicado IPEA nº 138, pp. 3, com base em IBGE, CODEFAT, Caixa Econômica Federal, Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional. Cálculos próprios.

# Os Resultados Virtuosos do Modelo

---

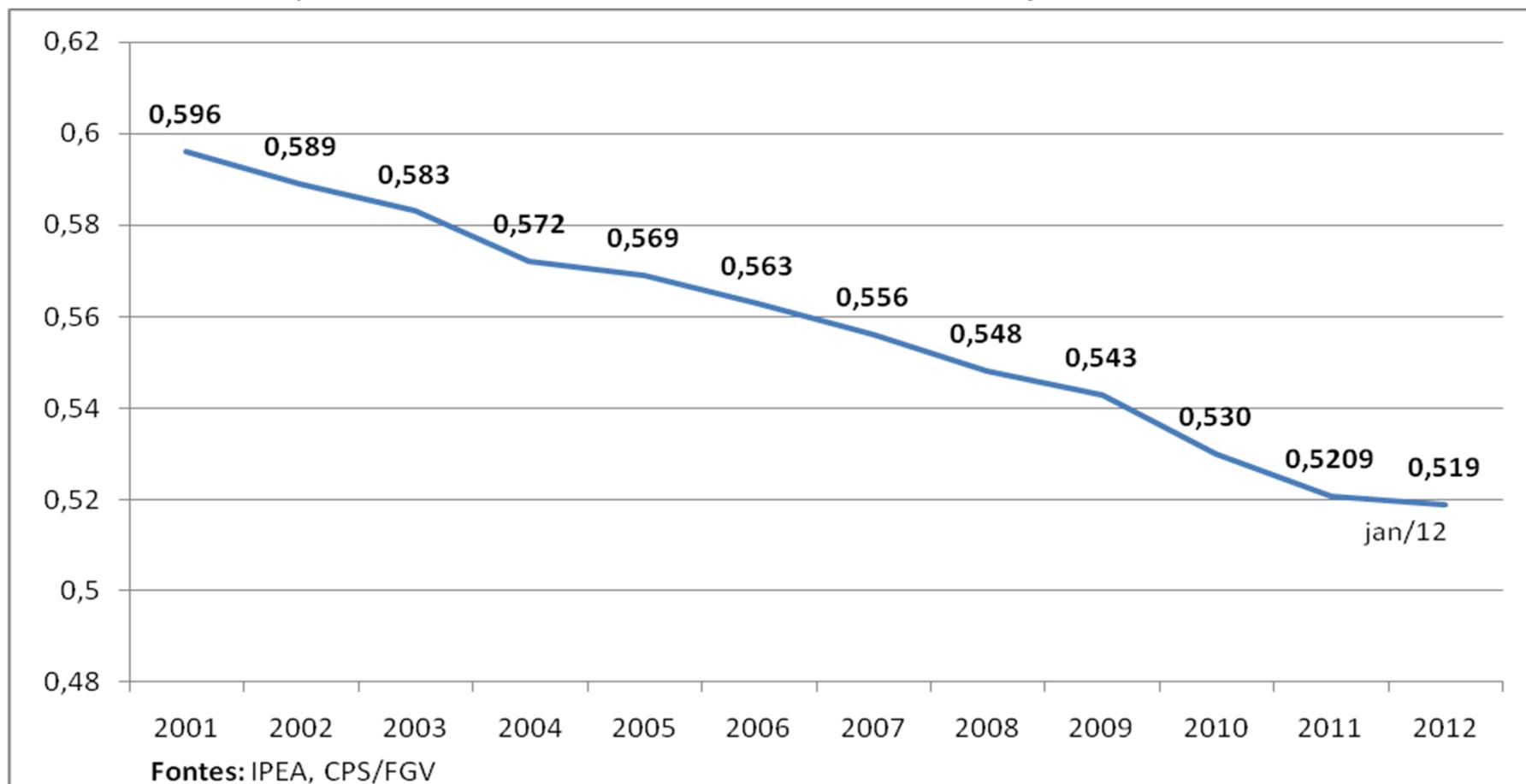
- ❑ Redução dos níveis de pobreza
- ❑ Queda nos índices de desigualdade
- ❑ Expansão mais acelerada da renda (e do consumo) nos extratos mais baixos

# A redução da pobreza na última década...

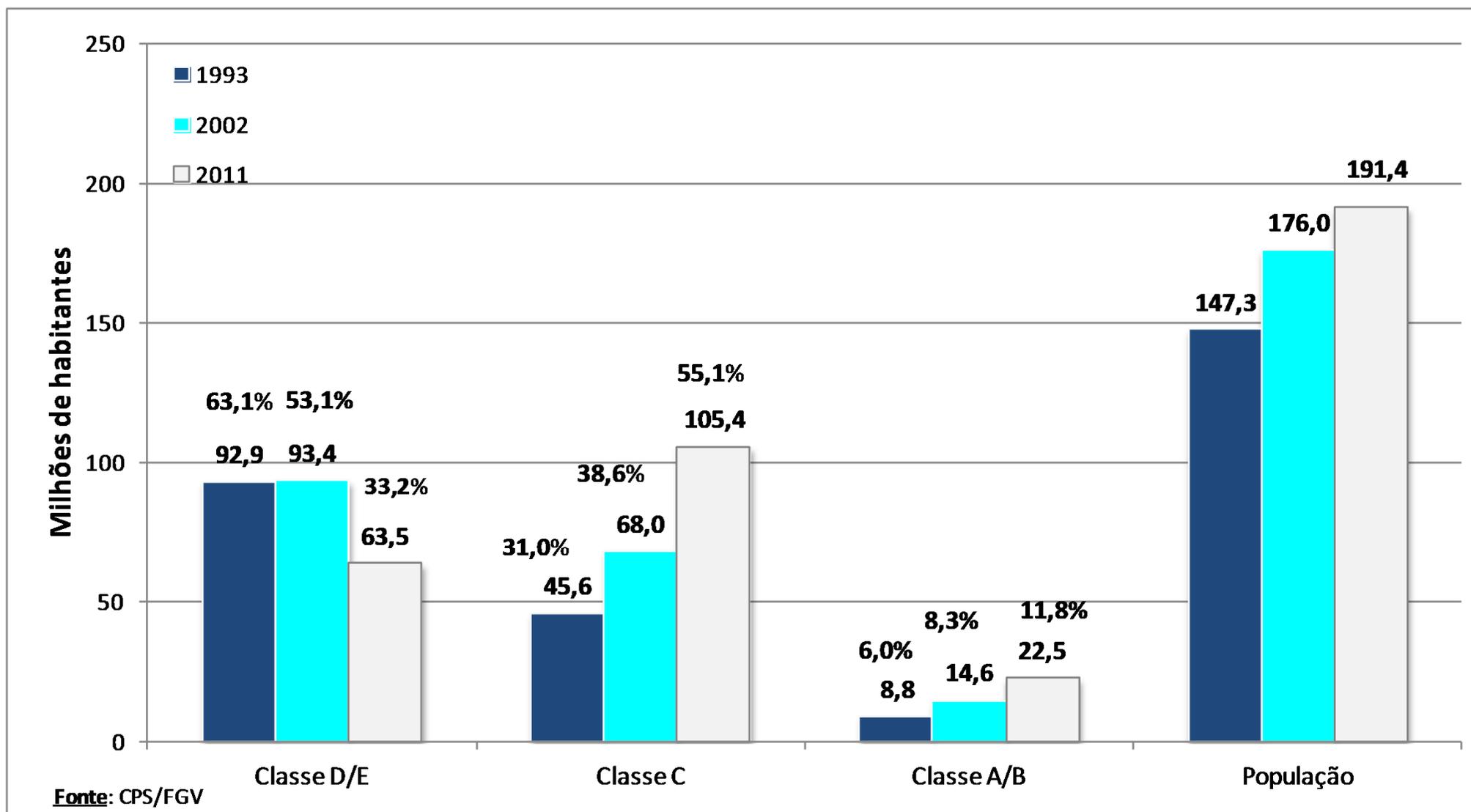


# ...e a Queda Monotônica na Desigualdade

**Evolução do Coeficiente de Gini, 2001 - jan/2012**



# Ascensão de 37,4 milhões à Classe C 2002-2011



# A redução da pobreza e desigualdade

---

- ❑ As famílias foram impelidas acima da linha de pobreza por conta do dinamismo do mercado de trabalho voltado a base da pirâmide (explica cerca de dois-terços dos ganhos) e secundariamente pelas transferências de renda previdenciárias/assistenciais, e programas direcionados à agricultura familiar.
- ❑ Da mesma forma no caso da redução da desigualdade, com a diferença que não apenas a expansão do mercado de trabalho foi relevante em anos recentes (na proporção de 67,3%), e a renda previdenciária/assistenciais (15,7%), mas também os programas sociais que reduziram a pobreza extrema, sendo a Bolsa Família o mais relevante (17%).

# Os Limites do Modelo

---

- ❑ A economia brasileira enfrenta desafios de duas ordens distintas:
- ❑ Pelo lado da oferta, a baixa produtividade na economia [PFT 1992-11 = 0,63 a.a]
  - O país está se tornando uma plataforma pouco competitiva, exceto em recursos naturais (e nichos)
  - Elevação dos custos unitários de trabalho (antinomia salários/produtividade) – a outra face do mercado virtuoso de trabalho
- ❑ No médio e longo prazo não há como sustentar (e menos ainda acelerar) o crescimento

# O curto prazo: o consumo doméstico

---

- ❑ As restrições pelo lado da oferta operam de forma insidiosa, minando gradativamente a capacidade de crescimento. Mas não levam a uma parada súbita.
- ❑ A menos de uma nova Grande Recessão e um colapso no preço das commodities – não se exclui mas é improvável – o curto prazo é determinado pela demanda doméstica, impulsionada pelo aumento da renda, expansão do crédito e transferências do governo.

# Expansão Continuada do Consumo?

---

- ❑ Apesar do mercado de trabalho continuar pressionado, com expansão do emprego e da renda, a demanda doméstica vem se enfraquecendo pela sua natureza cíclica (principalmente bens duráveis), e limitações a expansão do crédito (fragilidade da classe C) e transferências do governo (espaço fiscal).
- ❑ Ao mesmo tempo, uma parte crescente da demanda “vaza” por uma combinação de custos unitários do trabalho crescentes e barreiras sistêmicas à competitividade

# Empurrando os limites do modelo...

---

- O Governo vem reagindo à desaceleração com medidas que tentam preservar a essência do modelo: a capacidade de alavancagem e o dinamismo do mercado doméstico.
  1. Contenção das importações
  2. Estímulo à desvalorização do real
  3. Redução nos juros
  4. Financiamento do investimento
  5. Aumento das transferências previdenciárias e sociais (indexadas ao SM)

# Caminhamos no fio da navalha...

---

- ❑ O modelo não pode ser pressionado. É capaz de produzir crescimento moderado, a menos de uma quebra no superciclo de commodities. Mas seu grau de resiliência a choques é decrescente
- ❑ A perda de competitividade pela elevação dos custos e insuficiência de investimentos – 19,3% do PIB em 2011 - se irradiam da indústria para o restante da economia. A aparente solidez e dinamismo do mercado doméstico é enganosa: novos consumidores – as classes C e D – vem se endividando rapidamente, e sem reservas/ativos.

# O **Redirecionamento** do Modelo

---

- ❑ A mudança no atual modelo terá de ser gradual:
  - No plano macroeconômico, *ampliando a poupança e o investimento*, contendo o déficit em conta corrente, e a valorização do Real
  - Abrindo espaço fiscal que permita ampliação da poupança pública, e dos investimentos
  - Imperativo: melhoria da gestão dos gastos públicos; contenção dos gastos correntes; racionalização das transferências

# Reorientar as **transferências**

---

- ❑ Desindexar as transferências do salário mínimo, e ajustá-las pelo IPCA.
- ❑ Novas condicionalidades vinculadas ao seguro desemprego, evitando fraudes.
- ❑ Maiores exigências para os benefícios previdenciários.
- ❑ Reforço no orçamento do Bolsa Família e programas direcionados a crianças e jovens.

# A produção de bens coletivos: prioridade

---

- No **cerne da transição**: uma mudança de prioridades para os *bens coletivos* que darão permanência aos ganhos de bem-estar da população, irão impulsionar a produtividade e permitir ao país transitar para um padrão de crescimento de alta qualidade. O que isso implica?
  1. Elevação dos investimentos voltados para a ***infraestrutura física***
  2. Rápida acumulação de ***capital humano*** , e foco tanto na geração quanto na absorção do conhecimento

# Bens Coletivos e seus suportes

---

- ❑ **Bens coletivos** resultam de uma combinação de infraestrutura física/equipamentos; e de uma superestrutura composta de sistemas de gestão, operação e regulação.
- ❑ **Mobilidade** [não congestão] urbana está assentada em transportes coletivos de massa (ou de baixo impacto)
- ❑ **Acessibilidade** [não filas] calcada em redes e nós concentradores de cargas e pessoas (portos etc)
- ❑ **Energia de qualidade**, com acesso universal baseado em fontes renováveis e competitivas

# Bens Coletivos e seus suportes (cont.)

---

- ❑ **Saúde coletiva**, que depende de uma infraestrutura de saneamento básico (água, esgoto, lixo), e redes eficazes de provisão de serviços
- ❑ **Conhecimento**, cujo suporte é a escola pública de qualidade e um sistema nacional de inovação.

# Investimentos na produção de bens coletivos

---

- ❑ A **transição impõe**: mais *investimentos* e uma melhoria na *qualidade do crescimento*
- ❑ Atualmente o investimento agregado encontra dificuldade em superar a marca de 19 – 19,5% do PIB. Acelerar o crescimento demandará um adicional de cerca de 4-5% do PIB, a maior parte voltado para infraestruturas (hoje absorvem 2,5%).
- ❑ **Há demanda de investimentos** em infra que justifica um esforço *adicional* de cerca de 2-3% do PIB pelo setor privado e de 1% pelo setor público.

# Infraestrutura: **ainda sub-investimos**

Brasil – Investimentos em Infraestrutura, 2007 -10  
(R\$ bilhões correntes)

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Governo Federal	11,4	14,6	19,1	22,9
<i>% PIB</i>	<i>0,43</i>	<i>0,48</i>	<i>0,60</i>	<i>0,62</i>
Empresas públicas	18,2	23,9	33,7	32,9
<i>% PIB</i>	<i>0,68</i>	<i>0,79</i>	<i>1,06</i>	<i>0,90</i>
Empresas privadas	24,9	41,7	32,8	37,2
<i>% PIB</i>	<i>0,94</i>	<i>1,38</i>	<i>1,03</i>	<i>1,01</i>
Invest. Infra Total	54,5	80,3	85,6	93,0
<i>% PIB</i>	<i>2,05</i>	<i>2,65</i>	<i>2,69</i>	<i>2,53</i>

Fonte: Empresas abertas (públicas e privadas); Siafi, CNI; Ipeadata, Banco Central e cálculos e estimativas próprios

# Agenda de Reformas

---

- ❑ Ampliar o investimento implica em desenhar e levar adiante um conjunto de reformas no âmbito do planejamento, regulação e gestão do Estado
- ❑ Um processo de planejamento que dê maior visibilidade à trajetória de crescimento setorial (horizonte 5-10 anos) e o papel privado
- ❑ Estabilidade regulatória com base em decisões técnicas, preservando as agencias enquanto instituições do Estado
- ❑ Acelerar o processo de concessões, repensando o papel das empresas públicas

# O salto de qualidade: capital humano

---

- ❑ Censo de 2010:
  - 55% da população completou o ensino fundamental,
  - 35% o ensino médio (e 8% o ensino universitário).
  
- ❑ Prova ABC 2011 para crianças que concluíram o 3º ano do ensino fundamental: apenas 53,3% detinham habilidades em escrita, 56,1% em leitura e 53,3% em matemática.
  
- ❑ No ensino médio, a situação é mais grave: 28,9% dos alunos aprende o que é adequado para a sua série em língua portuguesa e 11% em matemática

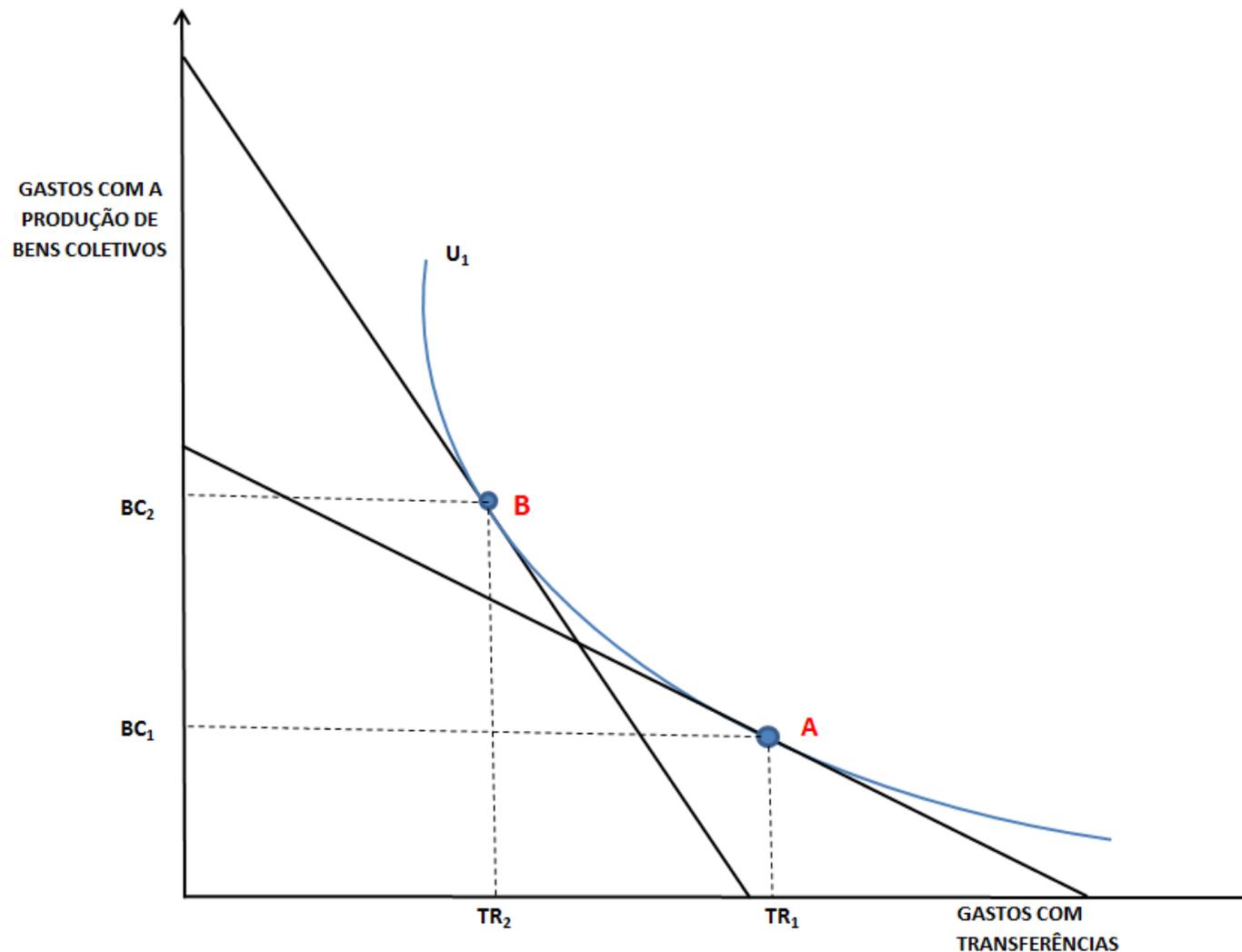
# Educação como maior prioridade

---

- ❑ A base para sustentar a melhoria do bem estar da população é uma *escola pública de qualidade no ensino fundamental e médio, e que irá suplantará as transferências.*
- ❑ Criar uma estrutura de incentivos e punições centrada numa Lei de Responsabilidade Educacional. É inadmissível a política pequena na educação (ou na capacitação do trabalhador); é uma questão de Estado.
- ❑ Não é suficiente aumentar os gastos; é necessário uma gestão por resultados.

# Transferências, Bens Coletivos e a Fronteira de Bem-Estar

É necessário realocar os gastos do setor público, redirecionando-os para produção (eficiente) de bens coletivos



# Geração do Conhecimento

---

- ❑ O país necessita atuar não apenas na base da pirâmide, mas no seu topo. Os maiores progressos foram feitos no âmbito científico; porém mais modestos no plano da inovação.
- ❑ Há necessidade de dar maior foco ao sistema nacional de inovação, definir projetos transformadores, capazes de mobilizar recursos - instituições, empresas, indivíduos - e gerar inovações em torno de temas centrais para a nova economia.

# Inovações Portadoras de Futuro

---

- ❑ O salto de qualidade no crescimento irá depender de inovações que respondam os desafios do país:
- ❑ No plano produtivo, que garantam a uma economia calcada nos recursos naturais – uma potência ambiental em potência - uma trajetória de sustentabilidade, com aproveitamento inteligente dos recursos, e geração e aplicação de conhecimento de ponta;
- ❑ No âmbito da sociedade, inovações sociais voltadas à melhoria da gestão do Estado na ampliação da oferta dos bens coletivos.

**Inter . B**

---

**Claudio R. Frischtak**

[claudio.frischtak@interb.com.br](mailto:claudio.frischtak@interb.com.br)

**Felipe Sirotsky Katz**

[Felipe.katz@interb.com.br](mailto:Felipe.katz@interb.com.br)

**Inter.B Consultoria Internacional de Negócios**

Rua Barão do Flamengo, 22 sala 1001

Rio de Janeiro, RJ, 22220-080

Tel: +55 21 2556-6945