## Cadernos do Observatório

#19

Trabalho e políticas de garantia de renda no Brasil: trajetória histórica e desafios atuais

Tiago Oliveira

agosto de 2023







#### Propriedade e Edição

Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt Colégio de S. Jerónimo Apartado 3087 3000-995 Coimbra Portugal

Url: www.ces.uc.pt E-Mail: <u>ces@ces.uc.pt</u>

Tel: +351 239 855 570 Fax: +351 239 855 589

#### **Autores**

Tiago Oliveira

© Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2021

# Trabalho e políticas de garantia de renda no Brasil: trajetória histórica e desafios atuais

Tiago Oliveira<sup>1</sup>

### Índice

Introdução	6
Proteção social e políticas de garantia de renda no Brasil: avanço	s e
fragilidades de uma experiência de desenvolvimento capitalista	tardio
	9
A Constituição Federal de 1988 e os desafios de se construir um	
sistema de proteção social redistributivista em um contexto	
económico e político adverso	14
Políticas de garantia de renda, crescimento econômico e desigua	ldade:
as lições dos anos 2000	22
Trabalho e políticas de garantia de renda em tempos de crise e	
austeridade	29
As políticas de garantia de renda e a pandemia da covid-19	35
Considerações finais	40
Referências Bibliográficas	43
Δηργο	49

#### Introdução

A crise pandémica, iniciada em 2020, retraiu abruptamente a atividade econômica global e aumentou de maneira igualmente repentina as taxas de desemprego e o grau de precarização dos mercados nacionais de trabalho, nomeadamente nos países de mais baixos níveis de desenvolvimento económico (Verick; Schmidt-Klau; Lee, 2022). Ao contrário da crise económico-financeira anterior, que teve lugar nos anos de 2008 e 2009, inicialmente nos Estados Unidos e, mais tarde, na Europa, as respostas dos governos dos países desenvolvidos apoiaramse na expansão dos gastos públicos e em renúncias tributárias, muitas vezes amparadas por medidas de flexibilização de regras fiscais, com vistas a oferecer suporte às famílias e empresas atingidas pela interrupção dos fluxos de produção e de renda provocada pelas medidas adotadas para remediar a proliferação do vírus.

No Brasil, os impactos adversos da crise pandémica se abateram sobre um tecido econômico e social já bastante fragilizado por uma década de baixo crescimento económico e de deterioração das condições de vida dos brasileiros, situação particularmente agravada pelo conturbado cenário político que se desenhou a partir de meados de 2013, desaguou no golpe de 2016 e, mais tarde, redundou na ascensão ao poder de um governo de extrema-direita.

Uma das razões de ser do golpe de 2016 foi a imposição pelas elites políticas e econômicas da agenda da austeridade. Para tanto, pouco a pouco consolidou-se e disseminou-se pela opinião pública a ideia de que o baixo crescimento económico do início da década passada era resultado de uma política fiscal perdulária, resultado de uma expansão descontrolada do gasto social promovida pelos sucessivos governos de centro-esquerda liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Não demorou para que a crítica conjuntural, instrumentalizada pelos economistas do mainstream, adquirisse uma dimensão mais estrutural e mirasse o Estado social inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

De facto, ainda nos estertores do regime militar, avolumaram-se as críticas a respeito da modernização conservadora (Tavares & Assis, 1985) levada adiante após a ascensão ao poder dos militares, na década de 1960. Pese embora as transformações económicas e sociais no período tenham sido de grande relevo, aproximando a estrutura produtiva e os padrões de sociabilidade aos observados nos países



desenvolvidos, elas não foram capazes, ao final de aproximadamente vinte anos, de erradicar a pobreza e tornar a distribuição de renda mais civilizada. O Estado social que nasce da CF/1988, e que nunca se concretizou plenamente, tinha como aspiração, em sua gênese, aproximar o país, já então uma das maiores economias do mundo, dos níveis de bem-estar social presentes nas nações de capitalismo mais avançado.

Entretanto, essa era uma "ideia fora de lugar". No mundo, o pensamento económico hegemônico apregoava os supostos malefícios provocados pelas experiências nacionais de desenvolvimento no pósguerra, sustentadas pela atuação de um Estado keynesiano e de bemestar social, que redundaram em baixo crescimento econômico, inflação elevada e agigantamento dos controlos burocráticos sobre a sociedade. No Brasil, não tardou para que tais ideias fossem absorvidas e disseminadas pelas elites locais. A década de 1990 e os primeiros anos do século atual experimentaram a primazia da agenda econômica sobre a agenda social, que se viu tolhida, sobretudo, por uma fiscalidade preocupada exclusivamente pelo controle inflacionário e pela redução do papel económico do Estado, ao sabor da vaga neoliberal que se hegemonizava na América Latina e no mundo.

Ainda que reformas institucionais no Estado Social tenham sido implementadas naquela década, muitas com vistas a restringir o seu alcance, os seus principais pilares não foram postos em xeque. Esses, inclusive, foram fundamentais para o período virtuoso observado entre 2004 e 2013, que, beneficiando-se de um ambiente externo favorável até 2008, combinou de modo inédito na história do país crescimento económico com distribuição de renda. O mercado de trabalho, por sua vez, assinalou, reduções expressivas nas taxas de desemprego e de informalidade, acompanhadas pelo aumento real do rendimento médio dos trabalhadores (Oliveira, 2017).

A deterioração do cenário externo, associada a decisões de políticas econômicas equivocadas, desaceleraram o crescimento económico e estancaram, quando não reverteram, a partir de 2014, os avanços sociais expressivos obtidos entre os anos de 2004 e 2013. Estavam dadas as condições políticas para que a agenda da austeridade económica e uma estratégia neoliberal de crescimento fossem postas em marcha, na esteira de uma narrativa construída para culpabilizar os gastos sociais e a CF/1988, conforme já se pontuou.



Este Caderno tem um duplo-objetivo: realizar uma recuperação histórica do surgimento e do desenvolvimento do sistema brasileiro de proteção social, com foco nas políticas de garantia de renda, aqui entendidas, de modo simplificado, como transferências de renda promovidas pelo Estado com o objetivo de sustentar padrões mínimos de bem-estar de indivíduos e grupos sociais, sobretudo os mais vulneráveis, e refletir acerca dos impactos provocados pela austeridade, implementada em um contexto de crise severa e prolongada, na configuração dessas políticas.

Para tanto, o texto encontra-se dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, discute-se o surgimento, os avanços e as fragilidades apresentadas pelo sistema brasileiro de proteção social num contexto socioeconómico de desenvolvimento capitalista tardio. Na seção 2, destaca-se a mudança paradigmática nesse campo promovida pela CF/1988 e os limites interpostos por um contexto económico e político adverso. Na seção 3, a reflexão tem como foco a articulação virtuosa entre políticas sociais, especialmente as de garantia de renda, crescimento econômico e redução da desigualdade que teve lugar nos anos 2000. Na seção 4, as políticas de garantia de renda são examinadas no contexto de crise económica aguda e de adoção da agenda de austeridade económica. Por fim, na seção 5, a pandemia da COVID-19, seus impactos socioeconómicos e o papel das políticas de garantia de renda são objeto de reflexão.



# Proteção social e políticas de garantia de renda no Brasil: avanços e fragilidades de uma experiência de desenvolvimento capitalista tardio

Ao longo do século XX, mais precisamente entre as décadas de 1930 e de 1970, o Brasil se destacou como uma das nações que mais avançou na implantação de uma estrutura produtiva moderna e na assimilação de hábitos de consumo e culturais identificados com a civilização industrial europeia<sup>2</sup>. Ao final desse período, o país se destacava como uma economia urbana e industrial das mais pujantes do mundo, capaz de desafiar a sua posição periférica na hierarquia do sistema económico mundial.

9 / 50

A industrialização como ideia e como estratégia de desenvolvimento tornou-se hegemônica no Brasil a partir do momento que, na década de 1930, mais precisamente a partir do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), as classes dirigentes nacionais convenceram-se de que o subdesenvolvimento da economia brasileira não teria resolução nos quadros de uma sociedade agrário-exportadora e de um aparelho estatal aprisionado na ideologia do laissez-faire, em declínio em todo mundo desde que a mais grave crise económica capitalista da história se abateu sobre os países desenvolvidos, em 1929, detonada pelo crash da bolsa de valores de Nova York.

Deste modo, o combate às situações de vulnerabilidades socioeconómicas extremas tornou-se cada vez mais associado a um projeto nacional de desenvolvimento, que tinha na construção de uma sociedade industrial e de elevado nível de bem-estar social, à

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Para Celso Furtado (1978), a penetração da racionalidade instrumental no corpo social europeu produziu um estilo de civilização cujos traços distintivos são: a industrialização (organização técnica de todas as atividades produtivas), a urbanização (concentração espacial da população com o intuito de satisfazer as exigências do mercado de trabalho) e a secularização (prevalência da razão como base de legitimação social dos sistemas de poder).



semelhança dos países desenvolvidos, a sua força utópica e mobilizadora do imaginário coletivo.

A tarefa de criar tardiamente as bases materiais do capitalismo no Brasil, porém, exigia o enfrentamento de desafios grandiosos, que encapsulam elementos de ordem técnica, tecnológica e de financiamento, especialmente na passagem de uma industrialização restringida para uma industrialização pesada<sup>3</sup>. Nesse sentido, tornou-se claro para as classes dirigentes nacionais que tais desafios só seriam devidamente enfrentados caso o processo de industrialização viesse acompanhado da construção e do fortalecimento organizacional de um Estado capaz de promover políticas económicas de alcance nacional e de regular a acumulação capitalista (Draibe, 1985).

Pese embora o dinamismo e a transformação estrutural do tecido económico, os resultados sociais de meio século de industrialização acelerada mostravam-se, ao final desse processo, claramente insatisfatórios. A alta mobilidade social do período, forjada pelas transições ocupacionais entre os meios rural e urbano e entre setores tradicionais e modernos, não ocultaram a alarmante concentração da renda<sup>4</sup> e os amplos e persistentes bolsões de pobreza, resultados, em larga medida, da modernização conservadora conduzida pelo regime militar (1964-1984) (Tavares e Assis, 1985). Celso Furtado, o mais importante analista económico e social brasileiro, por exemplo, em reflexões produzidas ainda durante o período do "milagre económico" (1968-1973), não deixou de notar, com certa consternação, a flagrante dissociação entre os avanços económicos, de um lado, e os resultados sociais, de outro. De acordo com ele: "A tese, que prevaleceu imediatamente após a guerra, de que a industrialização constitui razão suficiente para a absorção do subdesenvolvimento, está certamente desacreditada (Furtado, 1972: 8)".

As principais causas explicativas para a persistência dos problemas sociais brasileiros ao longo do período de industrialização e de alto crescimento enfeixam questões de ordem económica, política, demográfica e social, que, não obstante a sua complexidade, cabem aqui serem mencionadas. A posição desfavorável do país nas relações

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Momento marcado pelo surgimento de grandes e abruptas descontinuidades tecnológicas decorrentes do avanço da industrialização em direção aos setores de bens de produção e de bens duráveis de consumo, à frente da demanda preexistente (Cardoso de Mello, 1998).

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Para uma recuperação do debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, ver (Mattos, 2017).



económicas internacionais, como exportador de produtos primários; uma industrialização retardatária, tecnologicamente dependente e excessivamente introvertida; e um mercado de trabalho heterogêneo e desregulado, privava a maioria da população de uma apropriação digna dos frutos do progresso técnico e do aumento da produtividade. A brevidade com que a industrialização conviveu com regimes democráticos, por sua vez, subtraiu da vida política e sindical a maior parte dos trabalhadores. O rápido crescimento populacional e a intensa migração do campo para as cidades trouxeram pressões amplamente desfavoráveis sobre o mercado de trabalho e os serviços públicos. Por fim, porém, não menos importante, uma transição desamparada do trabalho escravo para o assalariamento, uma alta concentração da propriedade fundiária e políticas sociais de baixas efetividade, eficácia e eficiência, sancionavam um modelo econômico altamente excludente e desigual, ainda que de elevado dinamismo.

No que diz respeito ao sistema brasileiro de proteção social, no geral, e às políticas de garantia de renda, em particular, cumpre revelar o papel que lhe coube no processo de industrialização, assim como identificar os problemas estruturais e os avanços assinalados no período, uma vez que em larga medida eles condicionam, ainda hoje, os resultados e os limites enfrentados pelas políticas sociais implementadas no país, constituindo-se, portanto, em referências fundamentais para as discussões atuais sobre os desafios futuros da atuação estatal no campo social.

A base jurídica e política fundamental do sistema brasileiro de proteção social foram estabelecidas pelas legislações previdenciária e trabalhista "outorgadas" pelo Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945)<sup>5</sup>. A partir de então, o Estado como expressão de uma ordem jurídica que proporciona proteção e bem-estar social constituiu-se, de facto, em uma promessa, dentre outras, como a socialista ou a comunista, de transformação da realidade social. Uma promessa que embora utópica, já que proferida num país que então ostentava aproximadamente 80% da população situada abaixo da linha de pobreza, gozava de uma posição privilegiada na disputa por corações e mentes da população, posto que corporificada na ordem jurídica estatal (Cardoso, 2010).



A exemplo de outros países que adotaram regimes de bem-estar de perfil corporativo, o Brasil optou pela incorporação social via mercado de trabalho, o que significava que a construção do sistema de proteção social exigia como pré-requisito a estruturação do mercado de trabalho (Kerstenetzky, 2012; Cardoso Jr., 2013). Ser cidadão, ou seja, ser um sujeito participante do mundo político, requereria participação na vida económica na condição de trabalhador, mais especificamente, como um trabalhador ocupante de um posto de trabalho definido e reconhecido legalmente. O trabalho assalariado constitui-se, pois, como a porta de entrada para o reconhecimento e o pertencimento social e, mediante a posse da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), para o acesso aos direitos sociais e trabalhistas consagrados pelo Estado (Santos, 1979; Gomes, 2005).

Nesse sentido, a par das profundas transformações pelas quais passou a estrutura ocupacional ao longo do período de industrialização, erigiu-se um sistema amplo de organização das relações de trabalho, ancorado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, que abrangia aspetos trabalhistas, legislação previdenciária, a legislação sindical e a organização da Justiça do Trabalho. Seu significado mais geral foi o da "estatização" da luta económica de classes, uma vez que as relações entre o capital e o trabalho seriam mediadas pela ação regulatória do Estado (Draibe, 1985).

Ainda antes, porém, nos anos 1930, a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) foi, de facto, o primeiro passo em direção a um sistema de seguro social público no Brasil<sup>6</sup>. Organizados por categorias profissionais e contando com financiamento e governança tripartida, a partir do envolvimento de empregados, empregadores e de representantes do Estado, os IAPs asseguravam aos trabalhadores filiados proteção social nos campos previdenciário e de assistência médica, sendo de facto a primeira vez que as ameaças e os riscos da perda da capacidade de gerar rendimentos através do trabalho



tornaram-se objeto de política pública e, portanto, alvo da ação estatal<sup>7</sup>. No que diz respeito às políticas de garantia de renda, cabe registar, ademais, a criação, em 1960, no âmbito da Lei Orgânica da Previdência Social, do auxílio-reclusão (Lei n°. 3.807)<sup>8</sup>, benefício pago aos dependentes do segurado que, na condição de detento ou recluso, não mais percebe remuneração, desde que tenha efetuado no mínimo doze contribuições mensais. Em 1963, foi criado o Salário-Família (Lei n°. 4.266), benefício monetário pago aos trabalhadores formais de baixo rendimento em um montante proporcional ao número de filhos com até 14 anos de idade.

Cabe destacar, porém, a inadequação estrutural presente nas experiências de países que, como o Brasil e muitos outros das periferias capitalistas, optaram por edificar sistemas de proteção social de perfil corporativo em condições de subdesenvolvimento. Tal inadequação estrutural diz respeito à tentativa de vincular trabalhadores pertencentes a um mercado de trabalho que se estruturou ao longo do século XX de maneira distorcida, e que, portanto, apresenta problemas crônicos como desemprego estrutural e informalidade persistente, baixos salários e elevada desigualdade de renda, e altas taxas de rotatividade no emprego, a um sistema de benefícios sociais dependentes de contribuições prévias (Cardoso Jr., 2013; Oliveira, 2017).

É verdade que durante o regime militar (1964-1984) logrou-se uma modernização institucional e financeira das políticas sociais, o que permitiu uma ampliação do seu alcance protetivo, sendo a principal delas a promovida pela criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, a partir da extinção dos IAPs. No mesmo ano, foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), primeira iniciativa de provisão de renda aos desempregados implementada no país<sup>9</sup>. Vale mencionar ainda a criação, em 1974, da Renda Mensal Vitalícia (RMV), benefício previdenciário no valor de meio salário

<sup>7</sup> O primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão foi o dos marítimos, criado em 1933. A ele se seguiu a criação de diversos outros Institutos, como o dos comerciários e dos bancários, em 1934, e o dos industriários, dos trabalhadores em transporte de carga e dos servidores do Estado, em 1938.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Atualmente disciplinada pela Lei n°. 8.213, de 1991.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> O FGTS foi criado como alternativa à estabilidade concedida aos trabalhadores com vínculo empregatício na mesma empresa superior a dez anos. Trata-se de uma conta individual do trabalhador formada a partir de depósitos efetuados mensalmente pelos empregadores e que pode ser acessada, entre outras hipóteses, nos casos de interrupção do contrato de trabalho por iniciativa do empregador, desde que não tenha sido motivada por uma das situações arroladas no artigo 482 da CLT, definidoras das demissões por justa causa.



mínimo voltado à garantia de renda de idosos com idade mínima de 70 anos e inválidos em condição de pobreza, desde que tenham comprovado contribuição financeira por pelo menos 12 meses.

Entretanto, a maior abrangência das políticas sociais deu-se com base na segmentação dos serviços de saúde e educação (com o segmento público, de menor qualidade, voltado para o atendimento das camadas mais pobres da população) e na residualização da proteção social, que, por isso, apresentava impactos reduzidos nas desigualdades sociais (Kerstenetzky, 2012). Não se pode deixar de notar, ademais, que a regulação e a proteção do trabalho prevista pela CLT nunca se universalizou, seja porque o descumprimento da legislação trabalhista sempre se constituiu em prática comum nas empresas, seja porque a elevada rotatividade no emprego é uma característica das trajetórias profissionais da maioria dos trabalhadores brasileiros, especialmente os de qualificação mais baixa.

Foi somente a partir da promulgação da CF/1988, em um contexto de redemocratização do país e de fim do regime militar, mas também de crise económica, que as políticas de garantia de renda viram reforçadas o seu papel no arranjo protetivo brasileiro, como pilares centrais de um projeto de construção de um sistema de proteção social redistributivista no país, conforme será apresentado na seção seguinte.

14 / 50

# A Constituição Federal de 1988 e os desafios de se construir um sistema de proteção social redistributivista em um contexto económico e político adverso

Nos anos 1980, o sistema brasileiro de proteção social consistia em uma área de atuação decisiva do Estado, com um núcleo do sistema formado por programas de transferências monetárias e serviços básicos de alcance universal, com cobertura significativa da população brasileira e



integrado dinamicamente no jogo político nacional. Ademais, tal sistema mobilizava um fundo público de dimensões razoáveis e apresentava notáveis graus de diferenciação e complexidade institucional (Draibe, 2002).

Entretanto, a matriz corporativa do sistema, ao ancorar a prestação de serviços sociais e o pagamento de benefícios monetários a indivíduos com capacidade contributiva prévia, promovia uma ampla exclusão da população brasileira, participante de um mercado de trabalho heterogêneo, posto que marcado por múltiplas formas de inserção laboral e pelo fato do emprego regulado jamais ter se universalizado, e flexível, consequência da alta discricionariedade detida pelos empresários na gestão do trabalho (Oliveira e Proni, 2016). Ademais, não se pode ocultar o fato de que muitos trabalhadores "protegidos" pelo sistema viviam no limiar das situações de pobreza, dados os baixos valores dos benefícios monetários recebidos.

O desafio na década de 1980 era, portanto, duplo para os reformadores sociais incumbidos de, em um ambiente de restauração da vida democrática, elaborar uma nova Constituição capaz de endereçar respostas consistentes aos graves problemas socioeconómicos brasileiros: por um lado, ampliar a cobertura, a dimensão redistributivista e o caráter protetivo das políticas sociais brasileiras, e, por outro lado, tornar mais abrangente e efetiva a regulamentação do mercado trabalho, tal qual inscrita na CLT<sup>10</sup>.

O primeiro dos desafios obteve resposta destacada por parte dos constituintes, sobretudo mediante a introdução do conceito de seguridade social, definido, de acordo com o Art. 194 da CF/1988, como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da

Os constituintes de 1988 avaliaram que a regulamentação do trabalho herdada do período varguista ainda se constituía em um bom instrumento de regulação das relações trabalhistas no país em fins do século XX. Conforme notou Barbosa de Oliveira (1994: 210): "Triunfou a concepção de que o marco legal forjado há mais de cinquenta anos no país ainda era um bom instrumento para balizar a organização dos sindicatos, para dirimir os conflitos trabalhistas individuais e coletivos através da Justiça do Trabalho. Em síntese, era como se o regime militar houvesse imposto apêndices repressivos, agora indesejáveis, num corpo legal ainda dotado de vitalidade, ainda adequado para regularizar as relações de trabalho. Desta forma, a legislação consolidada em 1943 recuperava com o voto do constituinte sua legitimidade abalada pelo regime militar. O que é surpreendente, pois, num país caracterizado pela instabilidade institucional, um corpo legal criado num período ditatorial sobreviveu na democracia (1946-64), na ditadura militar e foi novamente restaurado na Constituição democrática de 1988. Não somente diferentes regimes políticos, mas também diferentes correntes ideológicas preservaram a CLT: nem os liberais conservadores da Constituição de 1946 e das revisões constitucionais do regime militar julgaram oportuno rejeitá-la em bloco, nem expressivas parcelas dos constituintes progressistas de 1988 julgaram-na incompatível com o progresso social do país".



sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social", e orientado pelos objetivos da "universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados". Ademais, a seguridade social foi dotada de orçamento próprio e robusto o suficiente para mudar inequivocamente o patamar dos gastos sociais no país<sup>11</sup>.

A CF/1988 buscou, de facto, tornar o sistema de proteção social mais abrangente, redistributivo e efetivo no combate às situações de pobreza e de extrema pobreza, ao diminuir as exigências contributivas como prérequisitos para o acesso aos serviços públicos e aos benefícios sociais, sendo paradigmáticas a constituição de sistemas universais de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), e de educação básica. No campo das políticas de garantia de renda, objeto de reflexão deste Caderno, destacaram-se a criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Previdência Rural.

A criação do BPC deu-se em um cenário de rutura de trajetória na Assistência Social, reconhecida, enfim, como política pública a partir da CF/1988 e como um campo da atuação estatal específico e distinto da previdência social e da saúde, com as quais suas políticas compartilhavam, no entanto, o status de direito social, como componentes integrantes do sistema de Seguridade Social.

Além de estruturar uma rede de serviços voltada para a população mais necessitada e de estabelecer regras de organização institucional

<sup>11</sup>A previsão de um "Orçamento da Seguridade Social", como uma peça orçamentária própria, integrante da "Lei Orçamentária Anual", conjuntamente com o "Orçamento Fiscal" e o "Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais", visava proteger o gasto social de desvios de recursos pela área econômica do governo para outras atividades, prática comum no regime militar. Para tanto, instituíramse fontes vinculadas de recursos, de base de incidência diversificada e menos sensível às flutuações econômicas, sendo as principais as contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), a contribuição sobre o faturamento das empresas (Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP) e o Fundo de Integração Social (Finsocial), posteriormente denominado de Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins). Todavia, o Orçamento da Seguridade Social, no que diz respeito à sua contabilização, à sua formulação e ao seu financiamento, jamais foi cumprido.



para a Assistência Social, consolidada nos anos posteriores<sup>12</sup>, a CF/1988 instituiu um benefício monetário não contributivo, o BPC, no valor de um salário mínimo para idosos com 65 anos ou mais de idade e pessoas com deficiência física em situação de extrema pobreza, aferida a partir de um limite da renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo<sup>13</sup>.

Avanços importantes também foram assinalados no campo dos direitos previdenciários, com destaque para a uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; o estabelecimento de piso para benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo; e a preservação do valor real, o que significava que os benefícios não mais poderiam ser reajustados em percentuais inferiores à inflação oficial.

Com efeito, a plena equiparação de direitos entre trabalhadores rurais e urbanos estabelecida pela CF/1988 possibilitou que os primeiros efetivamente à Previdência integrassem consequentemente, ao sistema de Seguridade Social, com o que vinculava as ações estatais na área aos objetivos já citados do Art. 194<sup>14</sup>. Doravante, reconheceu-se que as peculiaridades do trabalho rural, submetido à sazonalidade dos rendimentos, a contratos de trabalho por prazo determinado e a modalidades de trabalho não assalariadas, exigiam que os vínculos entre concessão de benefícios e capacidade contributiva prévia fossem afrouxados. Nesse caso, optou-se pelo estabelecimento de uma contribuição sobre a receita bruta advinda da comercialização da produção, tornando a política apenas parcialmente contributiva. Deste modo, assegurou-se aos trabalhadores rurais, homens e mulheres (não mais limitado ao chefe da família), aos 60 e 55 anos, respetivamente, assalariados ou em regime de economia familiar, o acesso a uma aposentadoria no valor de um salário mínimo, com impactos amplamente positivos sobre o bem-estar das pessoas que vivem no campo (Valadares e Galiza, 2016).

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Seus principais marcos foram a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB), que regulamentou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> A respeito da evolução das políticas de Assistência Social a partir da CF/1988, ver Ipea (2009).

<sup>14</sup> Entre as décadas de 1960 e 1970, avanços institucionais no campo da Previdência Rural haviam sido realizados, com destaques para a instituição do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº. 4214, de 1963), a criação do Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (Funrural) (Decreto-Lei nº. 276, de 1967) e o advento do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) (Lei Complementar nº. 11, de 1971). No entanto, critérios de acesso restritivos e o baixo valor do benefício tornaram a política de alcance restrito e pouco efetiva na proteção da renda na velhice dos trabalhadores rurais brasileiros. Cumpre assinalar, ademais, que os novos direitos emanados da CF/1988 foram de fato reconhecidos somente a partir da promulgação da Lei nº. 8.213/1991.



Além da clientela rural, outras medidas de inclusão previdenciária se seguiram à promulgação da CF/1988. Conforme já se salientou na seção anterior, são enormes as dificuldades para a ampliação do alcance protetivo de sistemas de proteção social de inspiração corporativa em condições de subdesenvolvimento, uma vez que tais iniciativas na frágil capacidade contributiva de trabalhadores esbarram pertencentes a um mercado de trabalho heterogêneo e flexível. Nesse quesito, o novo texto constitucional abriu a possibilidade para que medidas de desoneração da contribuição previdenciária pudessem ser aplicadas às empresas de menor porte, como forma de incentivá-las a (ou formalizar) atuação regularizar a sua econômica e, consequentemente, a contratação de trabalhadores<sup>15</sup>.

Deste modo, em 1996, foi criado o Simples (Lei nº. 9.317), um regime de tributação simplificada voltado para microempresas e empresas de pequeno porte que, por meio da cobrança de alíquotas reduzidas incidentes sobre o facturamento bruto dos empreendimentos, buscava regularizar os pequenos negócios e promover a formalização previdenciária<sup>16</sup>.

Além de ampliar o alcance protetivo das políticas de proteção social e de garantia de renda, a CF/1988 tinha também como desafio tornar mais efetiva a regulamentação pública do emprego. Para tanto, o caminho trilhado foi o de incorporar no novo texto constitucional as conquistas sociais até então presentes em legislação ordinária vigente e em acordos e convenções coletivas dos setores mais dinâmicos da economia, elevando tais conquistas, portanto, ao status de "direito constitucional" No âmbito sindical, procurou-se eliminar os aspetos mais repressivos dessa legislação, concedendo uma maior autonomia de organização aos sindicatos, o que, ao menos em tese, fortaleceu as lutas trabalhistas por melhorias nos salários e nas condições de

De acordo com o disposto no título VII – Da Ordem Econômica e Financeira –, capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica: "A União, os estados, e distrito federal e os municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei".

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Segundo o Ipea (2009), o número de estabelecimentos optantes do Simples saltou de aproximadamente 900 mil, em 1999, para quase 1,6 milhão em 2005. O total de empregados em estabelecimentos aderentes ao sistema, por sua vez, passou, no mesmo lapso de tempo, de 3,6 milhões para 5,8 milhões.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> "Tão importante quanto a constitucionalização e a extensão dos direitos dos trabalhadores foi o fato de que estes constaram do capítulo referente a direitos e garantias fundamentais, e não do da ordem social e econômica, como nas Constituições anteriores (Ipea, 2009: 96)".



trabalho, ainda que o arcabouço institucional de regulação da ação sindical herdado do período varguista tenha se mantido<sup>18</sup>.

A iniciativa de maior destaque nesse campo, no que diz respeito às políticas de garantia de renda, foi a criação do Seguro-Desemprego. Instituído por legislação ordinária alguns anos antes (Decreto-Lei n° 2.284, de 1986), tal iniciativa foi acolhida pelo texto constitucional de 1988, que assegurou a sua existência de facto, e não somente legal, ao elevá-lo à condição de direito, ao estabelecer uma fonte de financiamento específica, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (Lei nº 7.998, de 1990), e ao ampliar a sua cobertura, não somente pelo fortalecimento da sua base de financiamento, mas também pela flexibilização dos critérios de acesso, até então bastante restritivos<sup>19</sup>. Tais medidas possibilitaram a construção de um sistema público de emprego no Brasil, que previa ainda ações de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional, além do pagamento do Abono Salarial, um benefício no valor de um salário mínimo anual que fazia jus, então, todo trabalhador cadastrado há cinco anos ou mais no PIS/PASEP, com remuneração mensal de até dois salários mínimos, e com exercício de trabalho formal de ao menos trinta dias no ano anterior ao pagamento do benefício.

19 / 50

Cumpre notar, ademais, que, em dezembro de 1991, o programa seguro-desemprego teve pela primeira vez sua abrangência extrapolada para além do mercado de trabalho formal, ao incorporar, a partir da Lei n°. 8.287, uma nova modalidade de benefício, voltada à proteção da renda do trabalhador pescador artesanal durante a vigência do período de defeso, quando a atividade pesqueira se encontra proibida<sup>20</sup>. Em 1998, nova modalidade do seguro-desemprego foi implementada através da edição da Medida Provisória nº. 1.726 (reeditada pela Medida Provisória nº. 2.164-41/2001) que estabeleceu assistência financeira ao trabalhador com contrato de trabalho suspenso e matriculado em curso ou programa de Qualificação Profissional oferecido pelo empregador.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Nomeadamente, a unicidade sindical, que proíbe a atuação de mais de um sindicato em uma unidade jurisdicional não inferior à de um município, e o imposto sindical, contribuição compulsória anual equivalente a um dia de salário do trabalhador formal.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> A partir da CF/1988, o trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa adquiriu o direito a uma assistência financeira temporária de duração de três a cinco meses a depender do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, sendo obrigatório o cumprimento de um período aquisitivo de 16 meses. O valor do benefício é determinado a partir do salário auferido pelo trabalhador nos últimos 3 meses e não pode ser inferior ao salário-mínimo.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> A determinação da duração da proibição da atividade pesqueira era de responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).



Em suma, a partir da CF/1988, as políticas de garantia de renda no Brasil têm reforçada a sua centralidade na matriz de proteção social brasileira, tornando massivo o seu alcance e ampliando consideravelmente o seu caráter protetivo e a sua efetividade no combate à pobreza e às desigualdades de renda<sup>21</sup>.

Entretanto, os contextos económico, político e ideológico eram claramente adversos às iniciativas de implementação de um modelo redistributivista de proteção social, e ajudam a entender o porquê, aos olhos de uma fração significativa da sociedade brasileira, os avanços sociais experimentados pós-1988 mostravam-se, ao final do século passado, ainda bastante insuficientes. Conforme chama a atenção Sônia Draibe:

Após vinte anos de experimentação reformista, a experiência brasileira recente na área social demonstra, uma vez mais, que as políticas sociais não podem tudo, muito menos sozinhas. Escapa às suas capacidades, desenhos e objetivos reverter ou mesmo reduzir níveis tão altos de pobreza e desigualdade quanto os apresentados pelo Brasil, quando o meio econômico em que opera é o do baixo crescimento, de forte desemprego, de fragilização das situações de geração sustentada de renda e de restrições fiscais tão duras, situação que fragiliza a elas próprias, as políticas sociais, mesmo quando melhoradas e aperfeiçoadas por reformas (Draibe, 2002: 61. Grifos deste autor).

Nesse sentido, convém registar que a rápida desaceleração do crescimento econômico e o descontrole inflacionário, nos anos 1980, ampliaram a precarização do mercado de trabalho, a partir da expansão de inserções ocupacionais não assalariadas ou assalariadas sem registo na carteira de trabalho, amplificando a pobreza e a desigualdade de renda.

Na década de 1990, o baixo crescimento econômico manteve-se, em um contexto de abertura econômica abrupta, liberalização da conta de capital, câmbio sobrevalorizado<sup>22</sup> e altas taxas de juros, adotadas como medidas de combate à inflação e de revisão de inspiração neoliberal na estratégia de desenvolvimento do país, corporificadas no Plano Real e

A respeito da expansão das políticas sociais, incluindo as de garantia de renda, no Brasil pós-1988
 e dos seus impactos socioeconômicos amplamente positivos, ver Kerstenetzky (2012) e Arretche (2018).
 O Brasil mede sua taxa de câmbio como o preço interno da divisa estrangeira.



em linha com as recomendações emanadas do então recém-instituído "Consenso de Washington".

Nesse contexto, foram inúmeras as iniciativas destinadas a neutralizar o alcance social da nova Constituição, seja pela via da regulamentação da legislação constitucional complementar no início dos anos 1990, seja, e principalmente, pelos constrangimentos fiscais impostos pela estratégia econômica adotada no período (Fagnani, 1997 e 1999), auxiliados por reformas no campo previdenciário que visavam restringir o acesso a benefícios sociais, açodadas pela premência de se combater os desequilíbrios fiscais<sup>23</sup>. Deste modo, o desemprego aberto assume patamares inéditos no mercado de trabalho brasileiro, sem prejuízo do avanço de formas precárias de inserção laboral. Assim, a desigualdade de renda, posicionada em um patamar dos mais altos do mundo, pouco se modificou na década em questão<sup>24</sup>.

Os avanços na regulação do trabalho e na organização sindical trazidos pela CF/1988, não obstante as iniciativas de flexibilização da legislação trabalhista implementadas no final dos anos 1990<sup>25</sup>, não foram suficientes para se contrapor aos efeitos negativos provocados pela política macroeconômica adotada no período, responsável pela perpetuação e mesmo pelo aprofundamento das características estruturais de um mercado de trabalho profundamente heterogêneo e flexível.

Somente com a reversão desse cenário, nos anos 2000, as políticas de garantia de renda inscritas na CF/1988 encontraram um terreno fértil para, de facto, potencializar seus efeitos positivos sobre as estruturas sociais e económicas do país, o que será discutido na próxima seção.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> A EC n°. 20/1998 visou estreitar os vínculos contributivos do sistema e combater a concessão de aposentadorias precoces. A desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios promovida pela reforma permitiu, mediante a aprovação da Lei nº. 9.876/1999, a criação do fator previdenciário, um fator de correção para os salários de benefícios que relaciona tempo de contribuição e idade na data da aposentadoria, introduzindo no sistema incentivos para o adiamento da aposentadoria (Ipea, 2009).

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> A respeito da dinâmica do mercado de trabalho brasileiro nos anos 1980 e 1990, ver os já citados Cardoso Jr. (2013) e Oliveira (2017). Uma discussão específica sobre o comportamento da desigualdade de renda nos anos 1980 e 1990 foi realizada, respectivamente, por Henrique (1999) e Dedecca (2003).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> São exemplos as mudanças nas regras de funcionamento do contrato por prazo determinado e a instituição do banco de horas (Lei n°. 9.601/1998, regulamentada pelo Decreto n° 2.490), a criação do contrato por tempo parcial e a ampliação das possibilidades de utilização do trabalho do estágio (Medida Provisória (MP) n°. 1.709/1998), a introdução da suspensão do contrato de trabalho para fins de qualificação profissional (MP n°. 1.726/1998) e a autorização do trabalho aos domingos (MP n°. 1.539/1997, convertida na Lei n°. 10.101/2000).



## Políticas de garantia de renda, crescimento econômico e desigualdade: as lições dos anos 2000

No início do século XXI, as políticas de garantia de renda no Brasil mobilizavam o pagamento de uma gama diversificada de benefícios, cobriam um universo bastante amplo de beneficiários e respondiam por uma parcela significativa do orçamento público. Em seu conjunto, tais políticas proporcionavam garantia de renda aos trabalhadores desempregados (Seguro-Desemprego e FGTS); aos incapacitados ao trabalho devido à velhice ou deficiência física, das áreas urbana e rural (Previdência e BPC); e aos trabalhadores formais de baixo rendimento (Abono Salarial e Salário Família).

Nesse contexto, a criação, em 2003, de um programa de transferência de renda condicionada, o Programa Bolsa Família (PBF) (Medida Provisória nº. 132, convertida na Lei nº. 10.386/2004), demarcou um importante reforço na trajetória da proteção social brasileira, ao promover uma reconfiguração e um alargamento do seu arranjo protetivo, para além dos limites previstos pela Constituição de 1988. Destarte, pela primeira vez na história brasileira o pagamento de benefícios monetários públicos foi organizado tendo como referência única a categoria pobreza, rompendo, portanto, com a lógica tradicional e corporativa que condiciona o acesso às políticas de garantia de renda a critérios baseados nos vínculos que os indivíduos estabelecem com o mercado de trabalho e, portanto, em alguma medida com sua capacidade contributiva prévia (Jaccoud, 2019).

Organizado a partir da unificação de programas de transferência de renda já existentes<sup>26</sup>, o PBF tinha como objetivo oferecer renda complementar, e não substitutiva, para a população pobre, independentemente de sua capacidade produtiva, com ênfases nas crianças e nas chamadas "condicionalidades", meios pelos quais



buscava-se assegurar às famílias beneficiárias o acesso a serviços básicos de educação, saúde e assistência social (Paiva, Falcão & Bartholo, 2013)<sup>27</sup>.

Deste modo, promoveu-se, com a criação do PBF, um adensamento institucional do sistema brasileiro de proteção social, uma vez que a garantia de renda proporcionada pelo programa ao mesmo tempo que preencheu uma lacuna do sistema, não ocorreu em prejuízo das políticas sociais já existentes. Dito de outro modo, o surgimento do PBF não somente não veio acompanhado de reformas que redefiniram o desenho institucional e o alcance protetivo das demais políticas sociais, como também não foi demonstrado que tenha acontecido em prejuízo das bases de financiamento dessas últimas<sup>28</sup>. Logo, o caso brasileiro, ao menos até meados da década passada, não pode ser considerado como uma experiência típica de países que buscam redefinir as suas estruturas de proteção social em direção a "um velho modelo de serviço social estatal residual", como sustenta, por exemplo, Lavinas (2015), ainda que a crítica quanto à fraca institucionalidade do programa feita pela autora seja válida.

Além do PBF, nos anos 2000, incorporaram-se ao sistema de políticas de garantia de renda no Brasil duas novas modalidades de benefício do seguro-desemprego. A primeira foi instituída em março de 2001 (Lei n.º 10.208) e estendeu aos empregados domésticos assistência financeira em situação de desemprego involuntário, além da possibilidade de

<sup>27</sup> Em seu desenho original, o PBF previa o pagamento de um benefício básico destinado a famílias em situação de extrema pobreza e um benefício variável a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que tinham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 e 12 anos ou adolescentes até 15 anos. Posteriormente, em 2007, instituiu-se um benefício variável voltado para famílias compostas por adolescentes com idade entre 16 e 17 anos. Em 2012, foi criado um benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, destinado a famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade e renda familiar mensal e dos benefícios financeiros pagos pelo próprio Programa igual ou inferior a R\$ 70,00 per capita. Em 2013, o limite etário superior foi ampliado para 15 anos de idade. O pagamento dos benefícios foi vinculado ao cumprimento de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde e à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular (posteriormente diminuída para 75%).

28 De acordo com Castro et al (2012), o gasto social federal saltou, já descontada a inflação, de R\$ 343,3 bilhões, em 2003, para R\$ 638,5 bilhões, em 2010, o que representou um crescimento de aproximadamente 86%. Igualmente, constatam-se aumentos expressivos do gasto social federal, nesse mesmo intervalo de tempo, quando analisados em termos per capita (de R\$ 1.941 para R\$ 3.325, perfazendo um incremento de cerca de 71%) e como percentual do PIB (de 12,95% para 15,54%). De acordo com os autores, nenhuma área de atuação do gasto social federal registrou declínio em termos reais no referido período, com o núcleo da política social federal mantendo-se preservado em torno das seguintes áreas de atuação: previdência social, benefícios a servidores, saúde, assistência social, educação, e emprego e defesa do trabalhador.



inclusão no FGTS<sup>29</sup>. A segunda modalidade diz respeito ao pagamento de três parcelas do benefício do seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo cada uma, ao trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou de condição análoga à de escravo (Lei n°. 10.608, de dezembro de 2002), em virtude de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego.

Na mesma época, foi instituído pela Lei nº. 10.420, de abril de 2002, o benefício Garantia-Safra³0, uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que tem como objetivo a provisão de renda temporária a agricultores familiares acometidos pela perda de safra em razão de fenómenos climáticos (estiagem ou excesso hídrico) e situados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE³¹. O benefício tem o valor máximo de R\$ 700 anuais, pagos em até seis parcelas mensais por família, e são elegíveis ao seu recebimento os agricultores familiares que, por adesão, sejam contribuintes do Fundo Garantia-Safra e comprovem renda familiar mensal não superior a 1,5 salário-mínimo nos doze meses que antecederam à sua adesão ao Fundo³². Devem-se ser respeitados ainda o limite máximo de plantio de cinco hectares, bem como a posse de uma área de até quatro módulos fiscais.

Portanto, no início dos anos 2000, o sistema de políticas de garantia de renda no Brasil assinalou avanços institucionais significativos, ainda que em meio a uma conjuntura económica adversa, marcada por baixo crescimento econômico, altas taxas de desemprego e informalidade, e uma restrição fiscal bastante acentuada<sup>33</sup>. Por um lado, consolidou-se o

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Entretanto, o direito ao benefício dependia de decisão do empregador e a equiparação de direitos com o trabalhador formal foi apenas parcial, já que o empregado doméstico conta, ainda hoje, com regras de acesso diferenciadas e o benefício, no valor de um salário-mínimo, possui duração limitada a no máximo três meses. A Emenda Constitucional nº 72/2013, entretanto, ampliou os direitos dessas trabalhadoras e tornou obrigatório o recolhimento do FGTS, como se verá adiante.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Denominação atual, dada pela Lei nº. 10.700, de julho de 2003. Quando da sua criação, denominava-se Seguro-Safra.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Abrange todos os estados da região nordeste do Brasil (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia), assim como regiões e municípios específicos dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> O Fundo Garantia-Safra é financiado por contribuições de agricultores familiares, Municípios, Estados e União.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Na gênese do Plano Real, implementou-se um mecanismo de flexibilização orçamentária com o objetivo de desvincular receitas da União e, desse modo, viabilizar um ajuste fiscal através do combate às chamadas "rigidezes" dos gastos públicos estabelecidos pela CF/1988. Primeiro, em 1994, tal mecanismo recebeu a alcunha de Fundo Social de Emergência (FSE) e permitiu tornar discricionário o gasto em um montante equivalente a 20% das receitas vinculadas. Em 1996, foi denominado de Fundo



pilar da garantia de renda aos desempregados e aos agricultores familiares estabelecido pela CF/1988; por outro lado, avançou-se no adensamento institucional do sistema a partir do preenchimento de uma lacuna existente no campo das intervenções sociais do Estado brasileiro, qual seja, a de garantia de renda para a população pobre, seja ela economicamente ativa ou inativa.

Nesse contexto, uma nova reforma da Previdência procurou reforçar os vínculos contributivos do sistema, desta feita com foco nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos funcionários públicos<sup>34</sup>, lançando mão de argumentos de natureza fiscal e da necessidade de aproximação das regras de acesso e dos valores dos benefícios pagos entre os trabalhadores dos setores privado e público (IPEA, 2007).

Em meados dos anos 2000, começou-se a delinear um cenário econômico externo mais favorável, tendo como impulso inicial a valorização expressiva no mercado internacional dos preços das commodities que integram a pauta de exportações brasileira. A retomada, ainda que tímida, da atividade econômica interna, com base no aumento das exportações, contou ainda com o auxílio de uma progressiva desvalorização cambial, iniciada em 1999, a partir do abandono da âncora cambial adotada no Plano Real, e acentuada pelas incertezas políticas geradas em torno das eleições presidenciais de 2002<sup>35</sup>.

Entretanto, a consolidação de um cenário econômico de crescimento mais elevado<sup>36</sup> só foi possível a partir do deslocamento do eixo dinâmico da economia do setor externo para o mercado interno de consumo. Nesse contexto, figuram como elementos explicativos da maior importância as políticas de garantia de renda, nomeadamente, o Programa Bolsa Família e a política de valorização do salário mínimo.

A respeito do PBF, já se tratou acima de sua integração institucional ao sistema brasileiro de políticas de garantia de renda, bem como das regras que norteiam o seu funcionamento e operacionalização. Aqui,

de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir do ano 2000, passou à sua denominação atual, Desvinculação de Receitas da União (DRU), mantendo o percentual de desvinculação das receitas já estabelecido.

 $<sup>^{34}</sup>$  A reforma resultou de modificações promovidas pela EC n°. 41/2003 e, posteriormente, dos ajustes estabelecidos pela EC n° 47/2005.

 $<sup>^{35}</sup>$  A taxa de câmbio (R\$ / US\$) passou de R\$ 1,20, em dezembro de 1998, para R\$ 3,62 em dezembro de 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> O crescimento do PIB brasileiro no quinquênio 2004-2008 foi de 5,30% a.a., contra 2,17% a.a. assinalado nos cinco anos imediatamente anteriores (1999-2003).



cabe assinalar apenas que as transferências de renda condicionadas operadas pelo Programa produziram impactos socioeconômicos amplamente positivos em pelo menos duas dimensões: sobre o ritmo da atividade econômica, a renda disponível e o consumo das famílias (Neri, Vaz e Souza, 2013)<sup>37</sup>, e sobre a diminuição da pobreza (Souza e Osório, 2013) e da desigualdade (Hoffmann, 2013). Ademais, cumpre notar que a expansão do PBF não causou impactos adversos sobre a oferta de trabalho (De Brauw, Gilligan, Hoddinott, & Roy, 2015)<sup>38</sup>, tampouco provocou aumento da fecundidade das beneficiárias (Alves e Cavenaghi, 2013), temores que normalmente acompanham a implementação de programas de transferência de renda dessa natureza.

No tocante ao salário mínimo, e em que pese a trajetória iniciada após a implementação do Plano Real, em 1994, marcada por uma lenta recuperação do seu poder de compra, cumpre registar que os baixos valores que historicamente apresentou tornavam irrealizáveis o atendimento das necessidades vitais básicas elencadas no texto constitucional de 1988<sup>39</sup> e impediam que os trabalhadores brasileiros pertencentes à base da pirâmide salarial estivessem a salvo de situações de pobreza<sup>40</sup>.

Partindo dessa realidade, em 2004, as Centrais Sindicais brasileiras deram início a um movimento unitário pela recuperação do poder de compra do salário mínimo, com o intuito de sensibilizar a sociedade para a importância do tema. Como resultado desse processo, foi possível conceber e implementar uma política permanente de valorização do

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Estimativas dos efeitos multiplicadores sobre o PIB das políticas de transferência de renda apresentadas pelos autores indicam que um gasto adicional de 1% do PIB no PBF produziria uma variação positiva de 1,78% na atividade econômica. Por outro lado, estimou-se que o mesmo montante direcionado às demais políticas de transferências de renda produziria menor impacto econômico: BPC (1,19%), Seguro Desemprego (1,06%), Abono (1,06%), RPPS (0,53%), RGPS (0,52%) e FGTS (0,39%). O PBF é igualmente a política de transferência de renda de maior impacto positivo sobre a renda disponível e o consumo das famílias brasileiras.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Os autores, entretanto, identificam um viés pró-informalidade no Programa. Vale notar que resultados distintos foram encontrados por Barbosa e Corseuil (2014).

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> De acordo com o Capítulo II, Art. <sup>70</sup>, inciso IV, é um direito dos trabalhadores urbanos e rurais um "salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim".

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 1995, o salário-mínimo necessário, ou seja, o salário-mínimo cujo valor seria capaz de suprir as necessidades vitais básicas arroladas na Constituição Federal, era 8,5 vezes superior ao oficial. Em 2000, tal relação havia diminuído para 6,6 vezes e, em 2005, para 5,3 vezes. Ainda assim, o salário-mínimo real médio daquele ano representava tão somente 37% do valor vigente na época da sua criação, em julho de 1940 (DIEESE, 2006).



salário de base da economia, orientada por aumentos de acordo com a inflação acumulada desde o reajuste precedente acrescidos de um percentual equivalente à variação do PIB de dois anos anteriores<sup>41</sup>. Nesses termos, o salário mínimo brasileiro assinalou aumentos expressivos entre 2004 e 2014, que, acumulados no período, atingiram um crescimento de 68%, descontada a inflação, reposicionando-o em seu maior valor real desde 1983 (DIEESE, 2014).

Deste modo, o salário mínimo, por intermédio dos seus múltiplos canais de transmissão, constituiu-se no principal fator explicativo para a trajetória de queda da desigualdade salarial observada no Brasil nos anos 2000 e no início da década seguinte<sup>42</sup>, assim como para o aumento da participação dos rendimentos na renda nacional, que saltou de 38,3%, em 2004, para 43,4%, em 2013 (Brito, Foguel e Kerstenetzky, 2015; Hallack Neto e Saboia, 2018).

Nesse contexto, o período 2004-2013 constituiu-se em um momento econômico único na história do país, uma vez que combinou taxas médias de crescimento econômico mais elevadas, diminuição da pobreza, maior igualdade distributiva e um movimento de estruturação inclusiva do mercado de trabalho, que ainda mostrou-se resiliente no ano de 2014, expresso pela queda das taxas de desemprego e redução do grau de precariedade da estrutura ocupacional (Oliveira, 2017).

Não se pode deixar de notar que em meio ao referido período eclodiu a crise das hipotecas subprime na economia norte-americana (2008), seguida da crise do Euro (2010), que produziram profundos efeitos recessivos sobre a economia mundial e reverteram a trajetória de valorização do preço das commodities no mercado internacional. Nesse cenário, a resposta inicial brasileira à crise, centrada em estímulos à demanda agregada por meio da proteção social, notabilizou-se como um dos casos de maior sucesso no mundo de atuação estatal anticíclica

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Apesar do salário-mínimo ter assinalado aumentos expressivos já a partir de 2005, foi somente em 2008 que o seu reajuste passou a seguir tal fórmula. Primeiro, no seguimento da edição de Medidas Provisórias, depois, orientada pelo disposto na Lei 12.382, de 2011, e na Lei 13.152, de 2015, que prorrogou a vigência da política de valorização do salário-mínimo até 2019.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> De acordo com Brito, Foguel e Kerstenetzky (2015), entre 1995 e 2013, o salário-mínimo respondeu por ¾ da redução da desigualdade do rendimento domiciliar per capita medida pelo índice de Gini, sendo a redução mais intensa observada no subperíodo 2006-2011. O principal canal de transmissão foi a previdência (37,7% na redução da desigualdade), que, como dito, desde a CF/1988 tem no valor do salário-mínimo o piso oficial de aposentadorias e pensões. Na sequência, o canal mais importante foi o mercado de trabalho, que tem no salário-mínimo um importante balizador para a formação dos rendimentos do trabalho, inclusive no segmento informal (26,3% na redução da desigualdade). Por fim, o canal do BPC respondeu por aproximadamente 8,4% da queda da desigualdade no rendimento domiciliar per capita.



frente à crise, na qual o gasto e as políticas sociais tiveram um papel destacado de sustentação do consumo privado, nomeadamente as decisões relacionadas à extensão do seguro-desemprego, à expansão do Programa Bolsa-Família e a manutenção do aumento real programado do salário mínimo (OIT, 2011).

Pese embora o êxito de curto prazo no combate aos efeitos da crise de 2008, a economia brasileira apresentou, a partir de 2013, sinais de desaceleração que culminaram, no ano seguinte, em uma recessão econômica, resultante da combinação de uma queda acentuada dos seus termos de troca e de erros na condução interna da política económica (Barbosa-Filho, 2020). A par desse movimento, iniciou-se uma reversão, ainda que lenta, dos já aludidos avanços obtidos nos campos social e do mercado de trabalho. A crise política também iniciada em 2013, a partir das manifestações de junho na cidade de São Paulo contra o aumento da tarifa dos transportes públicos, e aprofundada a partir da reeleição da ex-presidenta Dilma Rousseff, formou o cenário perfeito para que mudanças na política económica fossem implementadas e se inaugurasse uma era das políticas de austeridade no Brasil, conforme se verá na próxima seção.



### Trabalho e políticas de garantia de renda em tempos de crise e austeridade

Em 2015, o quadro político no Brasil mantinha-se extremamente tensionado e evidenciava que a "coalização produtivista" que deu suporte aos sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores, então iniciando seu quarto mandato, o segundo de Dilma Rousseff, sucessora e herdeira política do ex-presidente Lula, encontrava-se seriamente fragilizada. Nesse contexto, operou-se uma profunda inflexão na política econômica, apesar do apoio popular manifesto nas eleições de 2014 à continuidade de um projeto de desenvolvimento com inclusão social.

A posse como Ministro da Fazenda, em novembro de 2014, de Joaquim Levy, ex-funcionário do Fundo Monetário Internacional (FMI) e ex-integrante dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula, avalizou a guinada na política econômica em direção às políticas de austeridade no Brasil, ao mesmo tempo que significou uma tentativa de apaziguamento e de reaproximação com as forças políticas e econômicas derrotadas na eleição de 2014, sobretudo com as classes empresariais, insatisfeitas com as medidas adotadas pela ex-presidenta Dilma Rousseff em seu primeiro mandato<sup>43</sup>.

O Plano Levy, lançado em 2015, fundamentava-se na premissa de que a recuperação do dinamismo econômico adviria de políticas de consolidação fiscal, que através dos seus presumíveis efeitos positivos sobre o nível de confiança dos agentes econômicos, produziria um aumento dos investimentos privados e do consumo das famílias. Em outras palavras, acreditava-se que a promoção de contrações fiscais do lado da despesa, ainda que em meio a uma fase recessiva do ciclo econômico, teria a capacidade de recuperar o crescimento econômico<sup>44</sup>.

Àquela altura, o discurso econômico hegemônico partia do diagnóstico que a crise brasileira era tributária de um severo descontrole

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> A esse respeito, ver Singer (2015) e Barbosa-Filho (2020).

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Sobre o Plano Levy, recomenda-se a leitura do documento intitulado "Reequilíbrio fiscal e retomada da economia", elaborado pelo Ministério da Fazenda (2015). Para uma abordagem sóciohistórica da austeridade, ver Blyth (2013).



dos gastos públicos, que, ao pressionar a dívida pública e deteriorar a confiança empresarial, adiou investimentos produtivos e desacelerou o crescimento econômico. Nesse cenário, conforme se disse, a consolidação fiscal foi apresentada como a medida adequada para a recuperação da confiança dos agentes econômicos privados e para a retomada do dinamismo econômico no curto prazo. Ao mesmo tempo, consolidou-se a narrativa de que "a crise é mais profunda e requer um ajuste mais severo e estrutural para permitir a retomada do crescimento", exigindo reformas que viabilizassem uma redução da carga tributária e do custo do trabalho, bases para um incremento sustentável da competitividade e do crescimento econômico. Para tanto, seria inevitável um ajuste que enfrentasse "o desequilíbrio de uma despesa que cresce acima da receita, de um setor público que concede benefícios incompatíveis com o nosso estágio de desenvolvimento (Almeida, Lisboa e Pessoa, 2015)".

Restava claro que, não obstante mirassem a política econômica "intervencionista" dos governos petistas, especialmente a adotada no pós-crise de 2008, as forças políticas neoliberais procuravam denunciar o que em sua visão seriam as raízes dos problemas económicos brasileiro: a Constituição Federal de 1988 e os gastos sociais por ela promovidos.

Nesse contexto devem ser interpretadas as Medidas Provisórias nº. 664 e 665, editadas em dezembro de 2014, e, posteriormente, convertidas nas Leis nº. 13.135 e 13.134, de 2015<sup>45</sup>. A primeira visava reduzir despesas do Regime Geral de Previdência Social, nomeadamente por meio de mudanças nas regras de concessão de pensões por morte, do auxílioreclusão<sup>46</sup> e do auxílio-doença. Ainda que as alterações implementadas normas brasileiras da tenham aproximado as "experiência internacional" e eventualmente corrigido injustiças, motes do discurso oficial, a ausência de diálogo prévio do governo com o Congresso, sindicatos e a sociedade civil organizada, assim como o momento no qual foram implementadas, no final do ano, antes mesmo do início do segundo mandato de Dilma Rousseff, desgastaram ainda mais o governo diante das bases sociais que lhe deram sustentação no pleito eleitoral realizado tão somente dois meses antes.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> A respeito das principais alterações implementadas pelas referidas Leis, ver Ipea (2016).

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> De acordo com a Lei n°. 8.213/1991, em seu Artigo 80, o auxílio-reclusão segue as mesmas condições estabelecidas para a pensão por morte.



A Lei 13.134, por sua vez, reformulou os programas do segurodesemprego e do abono salarial tendo como norte o ajuste fiscal e o meio para alcançá-lo o endurecimento das regras de acesso dos trabalhadores a esses direitos e a redução dos valores pagos em benefícios. No que tange ao seguro-desemprego, em sua modalidade formal, promoveu-se uma ampliação do tempo mínimo de vínculo de emprego exigido para a habilitação ao programa e reformulou-se a quantidade de parcelas pagas aos beneficiários. Em um mercado de trabalho caracterizado pela prevalência de altas taxas de rotatividade no emprego, cuja permanência no posto de trabalho é de curta duração para uma parcela muito expressiva dos trabalhadores (Dieese, 2016), as restrições nas regras de acesso ao seguro-desemprego significaram uma ampla exclusão no universo de beneficiários do programa<sup>47</sup>.

A modalidade do seguro-desemprego voltada aos pescadores artesanais também sofreu mudanças a partir da Lei 13.134. Tais mudanças visaram restringir o universo de requerentes, a partir da exclusão de trabalhadores envolvidos em atividades de apoio à pesca; delimitar o número de parcelas mensais pagas (estabelecendo o limite máximo de cinco); e proibir o acúmulo de benefícios, seja do próprio seguro-desemprego, até então permitido quando se referisse a espécie de peixes diferentes, seja de programas de transferência condicionada de renda (como o Bolsa-Família). Adicionalmente, a gestão do segurodefeso foi transferida do Ministério do Trabalho e Emprego para o da Previdência Social, avaliado como detentor de maiores recursos e capacidades de fiscalização do programa.

No que diz respeito ao Abono Salarial, pese embora a Lei 13.134 não tenha alterado as regras de acesso ao programa, estabeleceu-se uma revisão no valor dos benefícios pagos, agora dependente do número de meses trabalhados nos últimos doze meses, tendo como valor máximo - e não mais o único - o equivalente a um salário-mínimo.

junho de 2015, ampliou direitos trabalhistas e previdenciários das trabalhadoras domésticas ao regulamentar direitos introduzidos pela Emenda Constitucional nº 72, promulgada dois anos antes, o que, do

Em sentido contrário, porém, a Lei Complementar nº 150, de 1º de



ponto de vista das políticas de garantia de renda, assegurou o acesso dessas trabalhadoras ao FGTS, ao seguro-desemprego e ao salário família<sup>48</sup>. Instituiu-se ainda, por meio da referida Lei Complementar, o Simples Doméstico, sistema que unifica o pagamento pelos empregadores domésticos de tributos e do FGTS.

Ao mesmo tempo, o Governo Federal lançou o Programa de Proteção ao Emprego (MP nº 680, de 2015, convertida no mesmo ano na Lei nº 13.189), iniciativa que visava minorar os impactos da crise econômica, já então bastante evidentes, sobre o emprego e a renda dos trabalhadores. Por meio desse instrumento permitiu-se que empresas e sindicatos negociassem uma redução temporária de jornada de trabalho e de salários, mediante uma compensação parcial da renda perdida pelos trabalhadores<sup>49</sup>.

Naquela altura, os sinais contraditórios do Governo Dilma emitidos no início de seu segundo mandato no campo das políticas sociais, e a reticência em implementar medidas de consolidação fiscal ainda mais severas, em um contexto que se avolumavam na grande imprensa denúncias de corrupção produzidas no âmbito da Operação Lava Jato e de grave crise econômica<sup>50</sup>, viabilizaram a completa dissolução de sua coalização política e, a partir do seu impeachment, uma reorganização do bloco no poder, doravante hegemonizado pelas elites econômicas e políticas do país. Estavam dadas as condições políticas para uma reorientação completa e sem hesitações em direção a uma estratégia neoliberal de crescimento econômico (Oliveira & Proni, 2019).

Nesse sentido, caso se deseje estabelecer um marco simbólico, a Emenda Constitucional nº 95, de dezembro de 2016, parece ser uma escolha incontroversa. Com o objetivo declarado de combater os

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Os outros direitos assegurados foram: recebimento de multa em caso de demissão sem justa causa, remuneração superior por trabalho noturno, auxílio-creche e pré-escola, e seguro contra acidentes de trabalho. Entretanto, a essas trabalhadoras ainda é negado, por exemplo, o acesso ao Abono Salarial.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> A redução da jornada de trabalho e dos salários deve estar amparada por Acordo Coletivo de Trabalho Específico (ACTE) e não pode ser superior a 30%. A duração máxima do programa foi limitada a seis meses, prorrogáveis por iguais períodos por até 24 meses, e a compensação é de 50% da perda de remuneração, desde que não ultrapasse 65% do valor máximo da parcela do Seguro-Desemprego. O complemento pecuniário é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Programa assegura aos beneficiários proteção contra demissões sem justa causa durante a vigência da redução da jornada acrescida de um terço desse tempo. O nome do programa foi alterado para Programa Seguro-Emprego por meio da Medida Provisória nº 761, de 2016, convertida na Lei nº 13.456, de 2017, sem que mudanças substantivas nas regras do Programa tenham sido efetuadas.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> A combinação de contração fiscal, rápida e acentuada desvalorização cambial, reajuste abrupto de preços administrados e elevação das taxas de juros mostrou-se explosiva para a atividade econômica, o mercado de trabalho e a inflação.



desequilíbrios das contas públicas e, por essa via, retomar a senda do crescimento econômico, o "novo regime fiscal" instituído pela referida emenda estabeleceu que, por um período de 20 anos, o gasto público não-financeiro no Brasil deve ter crescimento real nulo, ou seja, limitado à inflação passada, independentemente do comportamento do PIB ou do crescimento da população durante esse mesmo intervalo de tempo<sup>51</sup>.

Além de inviabilizar a atuação anticíclica da política fiscal e criar obstáculos ao crescimento econômico, a regra imposta às finanças públicas brasileira, uma vez seguida à risca, produzirá uma redução estimada da despesa pública de 20% do PIB em 2016 para um patamar aproximado de 16% do PIB em 2026 ou 12% em 2036, níveis somente apresentados por países africanos de baixa renda. O que significa, a bem dizer, que a opção por uma "austeridade permanente" implicou na imposição de um outro projeto de país, não sufragado eleitoralmente pela sociedade e incompatível com aquele inscrito na CF/1988 (Dweck, Oliveira e Rossi, 2016).

Alguns números valem ser mencionados pois ajudam a dimensionar os reais constrangimentos que a EC nº 95 vem produzindo sobre as políticas sociais brasileiras. Em 2019, os investimentos em serviços públicos de saúde, por exemplo, representavam 13,54% da arrecadação da União, contra 15,77% em 2017, ano de início de vigência do "novo regime fiscal", o que significa uma subtração de recursos da ordem de R\$ 20 bilhões. A estimativa de perdas para o setor, durante os vinte anos de vigência da emenda, supera os R\$ 400 bilhões. Há ainda em curso uma redução anual dos recursos aplicados por pessoa no setor saúde, em um contexto de população ainda em crescimento e em processo de envelhecimento: de R\$ 595, em 2014, para R\$ 555, em 2020<sup>52</sup>.

Na educação, o orçamento autorizado para o setor retrocedeu de um patamar de R\$ 133,1 bilhões, em 2015, para R\$ 116 bilhões em 2018. No mesmo sentido trilharam os gastos empenhados — redução de R\$ 119,6 bilhões para R\$ 113,9 bilhões no mesmo período —, apesar dos gastos

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Cabe referir ainda a promulgação, em setembro de 2016, da Emenda Constitucional nº. 93, que estendeu a vigência da DRU até o ano de 2023 e ampliou pela primeira vez o percentual de desvinculação de recursos arrecadados pela União no que diz respeito às contribuições sociais, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, de 20% para 30%, fragilizando ainda mais as fontes de financiamento das políticas sociais brasileiras.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Conselho Nacional da Saúde. Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016. 2020. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016. Acesso em: 17/12/2020.



liquidados terem se mantido relativamente estáveis nos últimos três anos. Os cortes penalizaram, sobretudo, os investimentos em educação: pese embora os gastos liquidados com pessoal e encargos tenham mantido sua trajetória de crescimento, os gastos com investimentos retrocederam ao patamar verificado em 2002, ao tempo que os gastos com custeio apresentaram queda expressiva nos anos de 2016 a 2018 (Rossi et al, 2019).

Além da imposição de um teto para os gatos públicos nãofinanceiros, a reorientação na estratégia de crescimento econômico contou ainda com duas outras iniciativas de suma importância. A primeira consistiu na mais ambiciosa reforma do marco regulatório do trabalho no Brasil desde a criação da CLT, em 1943. A Lei nº 13.467, de 2017, rebaixou o padrão de proteção institucional do trabalho assegurado pelo Estado e pelos sindicatos, ao tempo que ampliou a flexibilidade e concedeu garantias jurídicas para o alargamento do poder discricionário das empresas nas relações de trabalho. O seu significado maior, e que mais interessa a esta reflexão, foi o de promover a integração do país, ainda que relativamente tardia, a um movimento global de reestruturação do custo do trabalho, às expensas do trabalho digno e protegido<sup>53</sup>. A segunda iniciativa, representada pela reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019), a pretexto de reduzir o esforço fiscal implicado no pagamento de aposentadorias e pensões, dificultou o acesso e rebaixou o valor de benefícios, penalizando sobretudo a parcela mais vulnerável dos trabalhadores.

Com efeito, a estratégia de crescimento econômico posta em marcha desde 2015, e reforçada pelo governo Bolsonaro, buscou recuperar o dinamismo da economia brasileira mediante uma redução da intervenção estatal na esfera econômica e uma definição dos principais preços macroeconómicos pelo mercado, nomeadamente as taxas de juros e de câmbio. Nesse contexto, a diminuição dos gastos sociais tornou-se central para o objetivo pretendido pela agenda econômica em implementação, de inspiração neoliberal. A opção pela "austeridade permanente", representada pela introdução na Constituição de um teto para os gastos públicos não-financeiros, tem o potencial de impor, caso vigore de fato por duas décadas, uma redefinição estrutural dos gastos sociais, com impactos significativos sobre a forma como se organiza

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> A respeito da reforma trabalhista brasileira ver, por exemplo, Dieese (2017). Para uma reflexão acerca das reformas trabalhistas realizadas na Europa, sobretudo na sequência da crise econômica e financeira de 2008, ver Schömann (2014).



atualmente o sistema brasileiro de proteção social e o lugar que nele ocupa as políticas de garantia de renda.

Uma hipótese que, longe de ser fatalista, mostra-se de razoável aderência à realidade. Bastar ter em conta que uma trajetória declinante do gasto social total acompanhada pela relativa rigidez dos gastos previdenciários no curto e no médio prazos, dado o processo de envelhecimento populacional em curso, impõe um espaço fiscal cada vez mais estreito para as demais políticas sociais. Nesse contexto, não parece despropositado esperar que as políticas de transferência direta de renda, que mobilizam recursos públicos em montantes reduzidos comparativamente às principais áreas do gasto social, possam avançar às custas dos gastos em saúde e em educação, por exemplo, pavimentando um caminho que busca construir no país um sistema de proteção social de perfil residual, aproximando-o do existente nos países anglo-saxões.

35 / 50

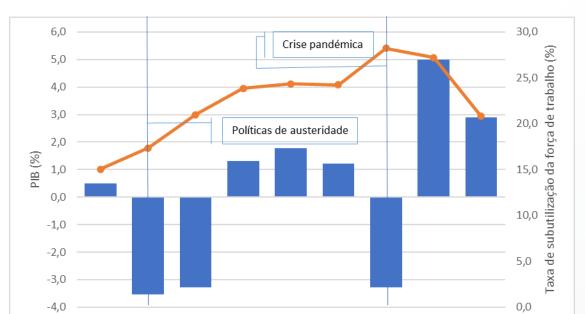
### As políticas de garantia de renda e a pandemia da covid-19

A crise pandémica global, instalada no início de 2020, defrontou-se, no Brasil, com uma economia já bastante fragilizada e sem sinais aparentes de que um processo de recuperação estivesse em curso, pese embora os cincos anos de aplicação e de aprofundamento do receituário neoliberal. O gráfico abaixo ilustra a situação econômica brasileira no período imediatamente antes da eclosão da pandemia: após a estagnação observada em 2014 e dois anos consecutivos de forte retração, o PIB brasileiro assinalou variações anuais positivas bastante modestas no triênio 2017-2019, o que significou, em termos médios, uma expansão aproximada de tão somente 1,5%. Como consequência, a taxa de subutilização da força de trabalho saltou de um patamar por volta de 15,0%, em 2014, para 24,2%, em 2019, o que significava que quase ¼ da população economicamente ativa brasileira tinha seu potencial produtivo total ou parcialmente desperdiçado.



Gráfico 1

Evolução Anual do PIB e da taxa de subutilização da força de trabalho\* (%)



Brasil - 2014 / 2022

Fonte: Ipeadata e IBGE.

2014

2016

2017

2018

2019

Taxa de subutilização da força de trabalho

2020

2022

Adicione-se ainda o fato de, no período em tela, o mercado de trabalho ter registado uma ampliação da precarização de sua estrutura ocupacional. Em 2014, 50,4% dos trabalhadores ocupados possuíam vínculos empregatícios que obedeciam a legislação trabalhista e social vigentes, contra 46,0% em 2019. Os movimentos mais expressivos, e que reflete esse processo de precarização do mercado de trabalho, foram observados entre os empregados no setor privado com carteira de trabalho assinada (redução de 4,2 pontos percentuais) e os trabalhadores por conta própria (aumento de 2,8 pontos percentuais).

Portanto, a crise pandémica iniciada em 2020, em suas diferentes vagas, sobrepôs-se a um quadro de crise económica, social e política que já se mostrava de grandes proporções. Doravante, entretanto, o ambiente

<sup>\*</sup> Refere-se à taxa composta de subutilização da força de trabalho, resultado da razão do somatório do número de subocupados por insuficiência de horas, desocupados e força de trabalho potencial, no numerador, e da força de trabalho ampliada, no denominador.



económico tornou-se ainda mais incerto, dados o desconhecimento a respeito da proliferação do vírus e de suas mutações, que tornaram o desfecho definitivo da crise imprevisível, pelo que se adiaram as decisões de investimentos das empresas e de consumo das famílias. As medidas necessárias de confinamento e de distanciamento físico adotadas para a contenção da proliferação da Covid-19 provocaram choques de oferta e de demanda agregada que reduziram ou paralisaram fluxos de produção e de renda na economia, com impactos bastante significativos sobre o emprego e o rendimento das famílias, sobretudo das muitas que dependem do trabalho informal para assegurar a sobrevivência de seus membros, desde o comércio de rua à prestação de serviços pessoais e domésticos.

Os dados mais recentes, apresentados no Gráfico 1, desnudam a severa crise econômica que se seguiu à pandemia do coronavírus. A variação do PIB, em 2020, voltou ao terreno negativo, em patamares similares ao assinalados no biênio 2015/2016. Como contrapartida, a taxa de subutilização da força de trabalho aumentou de forma expressiva e atingiu, naquele ano, a cifra de 28,2%, a mais alta desde o início da série histórica da pesquisa, em 2012. A retomada da atividade económica em 2021, no rescaldo do avanço da vacinação da população e do levantamento das restrições associadas ao combate à pandemia, e, sobretudo, o amplo esforço fiscal com fins eleitorais promovido pelo Governo Bolsonaro no ano seguinte, possibilitaram uma diminuição da taxa de subutilização da força de trabalho para 20,8% (Gráfico 1)<sup>54</sup>.

Não obstante a gravidade do quadro econômico e social, foi notória a relutância do governo Bolsonaro em, primeiro, reconhecer a singularidade e a severidade da crise, e, segundo, em formular ações e políticas públicas - econômicas, sociais e sanitárias - para lidar adequadamente com a situação. Antes, pelo contrário, o governo Bolsonaro elaborou e executou uma estratégia institucional de propagação do coronavírus, conforme demonstrou pesquisa realizada pela Conectas Brasil, organização não governamental de direitos

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Deve-se notar que entre 2019 e 2020 ampliou-se o peso do emprego protegido no total da ocupação, de 56,7% para 59,0%. Entretanto, trata-se do resultado de uma mudança de composição da estrutura ocupacional ocorrida durante a crise pandémica, em prejuízo dos trabalhadores com inserções ocupacionais mais frágeis. Esses, ou transitaram para o desemprego, ou se retiraram do mercado de trabalho. Vale registar que a taxa de participação na força de trabalho diminuiu no referido período de 63,6% para 59,3%, de acordo com a Pnad Contínua do IBGE. Em 2021, o emprego protegido já havia recuado para 57,5%, permanecendo estável em 2022.



humanos, em parceria com a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP)<sup>55</sup>.

A estratégia de enfrentamento da crise sanitária pelo Governo Federal esteve baseada, tacitamente, mas também em algumas ocasiões de modo explícito, na busca pela chamada "imunidade de rebanho" e na crença subjacente de que um processo de seleção natural, onde somente os mais fortes e aptos sobreviveriam, seria mesmo socialmente benéfico, o que revela o total desprezo que o presidente nutria por seus concidadãos, pelos quais possuía a obrigação moral e constitucional de assegurar o direito à vida e à saúde.

Não fosse a atuação decisiva do Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu pela competência concorrente dos entes da Federação na contenção da pandemia, assegurando, dessa forma, a legalidade das medidas de isolamento social adotadas por estados e municípios, a catástrofe social teria sido ainda maior.

Nesse contexto, coube ao poder legislativo a iniciativa de propor, em março de 2020, uma política de transferência de renda com o objetivo de atenuar os impactos econômicos e financeiros da crise pandémica sobre o rendimento dos trabalhadores. O Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº. 13.982, estabeleceu o pagamento de um benefício no valor de R\$ 600<sup>56</sup>, inicialmente por três meses, com o intuito de dar suporte financeiro aos trabalhadores mais afetados pela crise, que laboravam na informalidade, auferiam baixos rendimentos e encontravam-se desamparados pelos benefícios previdenciários e assistenciais existentes na altura. Não obstante as descontinuidades, as posteriores restrições ao acesso de novos beneficiários e, sobretudo, a redução dos valores pagos, o Auxílio Emergencial constituiu-se em importante medida de apoio aos trabalhadores e suas famílias e de política econômica contracíclica, sem o qual os impactos da crise pandémica seriam, por certo, muito mais avassaladores<sup>57</sup>.

<sup>38 / 50</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Disponível em: <a href="https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/03/Boletim\_Direitos-na-Pandemia\_ed\_10.pdf">https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/03/Boletim\_Direitos-na-Pandemia\_ed\_10.pdf</a>>. Acesso em: 15/02/2023.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Um valor equivalente a 57,7% do salário-mínimo nacional, então estipulado em R\$ 1039,00.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> A título ilustrativo, cumpre assinalar que, de acordo com a PNAD Contínua 2022: Rendimento de todas as fontes, entre 2019 e 2020, o percentual de domicílios que recebiam benefícios provenientes de programas sociais do governo diminuiu, no caso do bolsa-família, de 14,3% para 7,2%, e de 3,5% para 3,1% no que diz respeito ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Por outro lado, os benefícios de outros programas sociais, sobretudo o Auxílio Emergencial, viram sua participação saltar de 0,7% para 23,7%, variando, em 2020, de 14,4%, na região sul, a 34,0% no nordeste do país.



Outra medida instituída para atenuar os impactos da crise pandêmica sobre os trabalhadores, dessa feita de iniciativa do poder executivo, foi o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (MP nº 936, de abril de 2020, convertida na Lei nº. 14.020, de julho do mesmo ano), que determinou o pagamento de um benefício monetário, tendo como referência o valor do seguro-desemprego, aos trabalhadores com contratos de trabalho afetados por reduções de jornada de trabalho e de salários ou suspensos temporariamente. O alcance do programa, apesar de significativo (Russo, Silva & Corseuil, 2021), ao se restringir ao segmento formal do mercado de trabalho é, por definição, insuficiente, dada a configuração estrutural do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela ampla informalidade.

De forma a acomodar o inevitável aumento dos gastos sociais em meio à crise pandémica, sem que o teto de gastos aprovado em 2016 fosse revogado, foi aprovada em maio de 2020 a Emenda Constitucional nº 106, que flexibilizou o regime fiscal e permitiu que os gastos envolvidos no combate à pandemia fossem dispensados dos habituais controles do uso dos recursos públicos.

Em 2021, não obstante o avançar da crise pandémica, o pagamento do Auxílio Emergencial foi interrompido nos três primeiros meses do ano. A primazia das ideias da austeridade seguiu inabalável e a continuidade de uma política de transferência de renda que se mostrava vital, num contexto no qual a situação financeira das famílias era dramática, foi condicionada à adoção de medidas de ajuste fiscal pelo Governo Bolsonaro, viabilizadas por meio da popularmente conhecida "PEC Emergencial" (Emenda Constitucional nº. 109). O novo Auxílio Emergencial, instituído pela Medida Provisória nº. 1.039, e encerrado em outubro de 2021, significou uma diminuição dos valores pagos, assim como do universo de pessoas beneficiadas. De um total de 67 milhões de pessoas contempladas no início do programa, com parcelas pagas no valor de R\$ 600, o programa foi finalizado alcançando 39,4 milhões de pessoas que recebiam parcelas no valor de R\$ 200<sup>58</sup>.

Não obstante, no final de 2021, o Governo Federal instituiu o Auxílio Brasil, Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, programa que substituiu definitivamente o Bolsa Família. Desenhado nos moldes de uma

Não obstante no final de 2021 o Governo Federal instituiu o Auxílio

<sup>58</sup> Disponível em: https://gl.globo.com/economia/auxilio-emergencial/noticia/2021/11/19/auxilio-emergencial-calendario-do-beneficio-termina-com-liberacao-de-saques-da-ultima-parcela-anascidos-em-dezembro.ghtml. Acesso em 02 maio 2021.



transferência direta de renda apoiada em certa ideia de "ativação produtiva"<sup>59</sup>, própria de uma política social neoliberal, o Auxílio Brasil assegurou um benefício financeiro inicial de R\$ 400, logo majorado para R\$ 600, em julho de 2022, e prescindiu de qualquer articulação com outras áreas da política social, nomeadamente com as áreas da educação - sobretudo com a oferta de ensino nos níveis de creche e jardim de infância e a alimentação escolar - e com a saúde, a exemplo do acesso a medicamentos e à atenção primária.

## Considerações finais

As altas disparidades de rendimentos e de condições de vida observadas nesse início do século XXI são o maior mal que aflige a sociedade brasileira. Dados harmonizados pelo Banco Mundial apontam que o Brasil é o décimo sexto país mais desigual do mundo no que diz respeito à distribuição de renda entre seus habitantes, tal como medida pelo índice de Gini, em total falta de sintonia com sua riqueza económica e complexidade produtiva. O topo da pirâmide salarial, representado pelos 10% de maior rendimento, apropriava-se, em 2021, de 41,5% da renda nacional, enquanto, no outro extremo, os 10% de menor rendimento detinham tão somente 1,0%60. As origens e os efeitos adversos que níveis exacerbados de desigualdades de rendimento produzem sobre a economia, o bem-estar social e a democracia têm sido exaustivamente debatidos pela literatura econômica contemporânea e assumido posição de destague mesmo entre autores vinculados a organismos internacionais que, até um passado recente, pouca atenção dedicava ao assunto<sup>61</sup>.

Conforme se pontuou ao longo da presente reflexão, qualquer que seja a métrica adotada – amplitude do universo de beneficiários, montante mobilizado do fundo público, rede de instituições em operação, e programas implementados e em execução –, o sistema brasileiro de proteção social pode ser considerado como uma das

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> No texto da lei o termo adotado foi "incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva".

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Disponível em: http://wdi.worldbank.org/table. Acesso em: fev. 2023.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Sobre isso, ver, por exemplo, o trabalho seminal de Piketty (2014) (e outros do mesmo autor) e, também, Dabla-Norris *et al* (2015) e Ostry, Loungani & Furceri (2016).



experiências mais notáveis, no contexto dos países não-desenvolvidos, de proteção de seus cidadãos diante dos riscos sociais e da perda de rendimento do trabalho, com as políticas de garantia de renda assumindo uma posição de elevada importância nesse sistema<sup>62</sup>. Estas, em seu conjunto, apresentam impactos redistributivos positivos e não negligenciáveis, destacando-se, por sua progressividade, as aposentadorias e pensões do RGPS, seguida do seguro-desemprego e dos auxílios públicos. O BPC, e, sobretudo, o Programa Bolsa Família são transferências, além de progressivas, pró-pobres<sup>63</sup>.

Entretanto, é patente que, se pelo lado do gasto social o Estado brasileiro atua mitigando a desigualdade de renda – a principal exceção recai sobre as aposentadorias pagas pelo setor público (RPPS) –, pela via do sistema tributário o faz de modo contrário, com o peso dos tributos, diretos e indiretos, recaindo desproporcionalmente sobre as parcelas mais pobres da sociedade. Urge, portanto, caso se almeje abandonar o posto de um dos países mais desiguais do mundo, que o Brasil avance na discussão e implementação da progressividade tributária, aproximando-se do que é praticado nos países mais desenvolvidos<sup>64</sup>.

Trazer ao centro do debate econômico a importância e a urgência da progressividade tributária, que permita, inclusive, uma ampliação dos investimentos públicos e uma atuação anticíclica do gasto governamental, exige o abandono da agenda da austeridade<sup>65</sup>. As políticas sociais, incluindo as de garantia de renda, são mais efetivas, e a recuperação histórica presente nesta reflexão deixa bastante evidente, quando opera em um ambiente econômico dinâmico e de elevada geração de empregos.

Por outro lado, a crise pandémica trouxe à tona a desproteção social que assola milhões de brasileiros que, excluídos do mercado de trabalho formal, mas também não tão pobres a ponto de se tornarem elegíveis aos

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> No quadro anexo estão sistematizadas as políticas de garantia de renda de responsabilidade do Governo Federal em execução no ano de 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Estimativas realizadas por Silveira *et al* (2020). O benefício foi considerado progressivo quando apresentou um coeficiente de concentração inferior ao Gini. Quanto menor esse coeficiente, maior a sua progressividade. Se além de inferior ao Gini, o coeficiente é negativo, avalia-se que o benefício é progressivo pró-pobre. Ainda segundo esses autores, a desigualdade da renda monetária, medida pelo índice de Gini, diminui após as transferências em cerca de 11,3%.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> A esse respeito, ver Gobetti & Orair (2016) (e outros dos mesmos autores).

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Mattos e Oliveira (2021) discutem os impactos socioeconômicos da crise pandêmica sobre a economia brasileira e avançam na proposição de políticas públicas para combatê-los, partindo igualmente da premissa de que é necessário antes abandonar a agenda da austeridade.



programas de transferências diretas de renda atualmente existentes, encontram-se numa zona intermédia da estrutura de renda e sujeitos a uma alta vulnerabilidade social. Destarte, é igualmente importante que se avance na discussão sobre as articulações possíveis e necessárias entre trabalho e proteção social no capitalismo contemporâneo. Os avanços tecnológicos e organizacionais recentes, que tem sua expressão mais evidente no avanço do trabalho realizado por intermédio de plataformas digitais, coloca como inadiável que façamos o seguinte questionamento: as novas formas de organização do trabalho devem ser enquadradas no arcabouço jurídico clássico de regulação do mercado de trabalho, herdado do século passado, ou, ao contrário, este arcabouço jurídico deve se moldar aos imperativos das novas formas de organização do trabalho? Destarte, emerge nessa discussão dois outros temas igualmente importantes e que merecem, ao nosso ver, reflexões futuras aprofundadas, quais sejam, as políticas de renda básica e de emprego garantido. A crise pandémica, apesar dos seus efeitos negativos de curto e de médio prazos, pode ser uma oportunidade para que avanços nessa discussão e na formulação de políticas públicas inspiradas por ela possam de fato ocupar o centro das preocupações da atuação estatal e da sociedade, não somente brasileira, mas de todas as periferias capitalistas.



## Referências Bibliográficas

Almeida Jr., Mansueto, Lisboa, Marcos de Barros, & Pessoa, Samuel. (2015). Desequilíbrio econômico é estrutural e exige correções mais duras. Folha de S. Paulo. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2015/07/1657046-desequilibrio-economico-e-estrutural-e-exige-correcoes-mais-duras.shtml>. Acesso em: 22/10/2020.

Alves, J. E.; e Cavenaghi, S. (2013) O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 233-247.

Arretche, M. (2018) Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar? Novos estudos CEBRAP, 37(3), 395-414.

Barbosa, A. L.; e Corseuil, C. H. (2014) Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea.

Barbosa-Filho, Nelson. (2020). De Dilma a Bolsonaro: la política económica de Brasil de 2011 a 2019. El Trimestre Económico, vol. LXXXVII (3), núm. 347, 597-634.

Barbosa de Oliveira, C. A. (1994) Contrato coletivo e relações de trabalho no Brasil. In Carlos Alonso Barbosa de Oliveira, José Francisco Siqueira Neto, Marco Antonio Oliveira (org.). O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século. Campinas: Cesit-IE-Unicamp-Página Aberta.

Blyth, Mark. (2013). Austeridade: a história de uma ideia perigosa. Lisboa: Quetzal.

Brito, A.; Foguel, M.; e Kerstenetzky, C. (2015) Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário-mínimo para a queda da desigualdade no Brasil? Uma estimativa para o período 1995-2013. Texto para Discussão, Cede, n. 109. Disponível em: http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD109.pdf . Acesso em: 13/10/2020.

Cardoso, A. (2010) Uma utopia brasileira: Vargas e a construção do estado de bem-estar numa sociedade estruturalmente desigual. Dados, 53(4), 775-819.



Cardoso de Mello, J. M. (1998). O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. Campinas: Unicamp.IE.

Cardoso Junior, J. C. (2013) Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue Editorial.

Castro, Jorge Abrahão et al. (2012). Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota Técnica, Ipea, nº 11.

Dacla-Norris, Era, et al (2015). Causes and consequences of income inequality: a global perspective. IMF Staff Discussion Notes SDN/15/13

De Brauw, A.; Gilligan, D.; Hoddinott, J.; e Roy, S. (2015) Bolsa Família and household labor supply. Economic Development and Cultural Change, 63(3), 423-457.

Dedecca, C. S. (2003) Anos 90: estabilidade com desigualdade. In Marcelo Proni e Wilnês Henrique (org.). Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90. São Paulo: Editora Unesp; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). (2006) A campanha do salário-mínimo: resultados da ação sindical. Nota Técnica nº. 12. Disponível em: <a href="https://www.dieese.org.br/notatecnica/2006/notatec12SM/index.html?">https://www.dieese.org.br/notatecnica/2006/notatec12SM/index.html?</a> page=1>. Acesso em: 12/10/2020.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). (2014) A campanha do salário-mínimo: persistir para melhorar. Nota Técnica nº. 136. Disponível em: < https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec136SalarioMinimo. pdf>. Acesso em: 13/10/2020.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). (2016) Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. Disponível em: < https://www.dieese.org.br/livro/2016/rotatividade2016.pdf>. Acesso em: 15/12/2020.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). (2017) Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930? Nota Técnica nº 179. Disponível em: < https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec179ConjunturaRef orma.pdf>. Acesso em: 05/01/2021.



Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). (2020) Como ficou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda na Lei 14.020/2020 (conversão da MP 936/2020). Nota Técnica nº 243. Disponível em: < https://www.dieese.org.br/notatecnica/2020/notaTec243lei14.020\_MP9 36.pdf>. Acesso em: 17/03/2021.

Draibe, S. (1985) Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Draibe, S. (2002) Brasil, 1980-2000: proteção e inseguranças sociais em tempos difíceis. Santiago de Chile: Cepal.

Dweck, Esther, Oliveira, Ana Luíza Matos, & Rossi, Pedro. (2016). Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil. São Paulo: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert.

Fagnani, E. (1997) Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. Economia e Sociedade, 6(1), 183-238.

Fagnani, E. (1999) Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. Economia e Sociedade, 8(2), 155-178.

Furtado, C. (1972) Análise do "modelo" brasileiro. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Furtado, C. (1978) Criatividade e dependência na civilização industrial. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Gobetti, Sérgio, & Orair, Rodrigo. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. Texto de Discussão, nº. 2190. Rio de Janeiro: Ipea. 2016.

Gomes, A. (2005) A invenção do trabalhismo. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Hallak Neto, J.; e Saboia, J. (2018) Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000. Economia e Sociedade, 27(1), 265-285.

Henrique, W. (1999) O capitalismo selvagem: um estudo sobre a desigualdade no Brasil. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Hoffmann, R. (2013) Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 207-216.



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2007) Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, nº 13.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2009) Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, nº 17.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). (2016) Políticas sociais: acompanhamento e análise. Brasília: IPEA, nº 24.

Jaccoud, L. (2019) Trabalho, pobreza e desigualdade: a garantia de renda no sistema brasileiro de proteção social. In Marta Arretche, Eduardo Marques, e Carlos Aurélio Faria (org.). As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp.

Kerstenetzky, C. (2012) O Estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier.

Lavinas, L. (2015) Latin America: Anti-poverty schemes instead of social protection. Contemporary Readings in Law and Social Justice, vol. 7, n°. 1, 112-171.

Mattos, F. (2017) O debate sobre distribuição de renda ao longo do processo de desenvolvimento econômico do Brasil. Revista da ABET, v. 16, nº. 1, 160-189.

Mattos, Fernando, & Oliveira, Tiago. (2021). Um caminho para o Brasil pós-pandemia: abandonar a austeridade e sustentar mais e melhores gastos públicos. (No prelo).

Ministério da Fazenda. (2015). Reequilíbrio fiscal e retomada da economia. Nota Técnica. Disponível em: <a href="https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/notas-tecnicas-e-pareceres/2015/reequilibrio-fiscal-e-retomada-da-economia-1/RETOMADADAECONOMIA\_Out2015MF4.pdf/view>. Acesso em: 19/06/2023.

Neri, M.; Vaz, F.; e Souza, P. H. (2013) Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 1, 193-206.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). (2011) Brasil: Uma estratégia inovadora de crescimento com equidade. Estudos sobre crescimento com equidade. Genebra: OIT, 1-124.



Oliveira, T. (2017) Trabalho e padrão de desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: Hucitec.

Oliveira, Tiago, & Proni, Marcelo. (2016) Um mercado de trabalho heterogêneo e flexível: um problema persistente no Brasil. Revista da ABET, v. 15, n. 2, p. 60-86, dezembro.

Oliveira, Tiago, & Proni, Marcelo (2019). Estratégia de crescimento econômico e mercado de trabalho no Brasil. RBEST: Revista Brasileira De Economia Social E Do Trabalho, 1, e019003.

Ostry, Jonathan, Loungani, Prakash, & Furceri, Davide. (2016). Neoliberalism: oversold. Finance & development, 53(2), 38-41

Paiva, L. H.; Falcão, T.; e Bartholo, L. (2013) Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 1, 25-46.

Piketty, Thomas. (2014). O capital no século XXI. Editora Intrínseca.

Rossi, Pedro et al. (2019). Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. Educação & Sociedade, 40, 1-20.

Russo, F.; Silva, S.; Corseuil, C. H. Programas federais de manutenção de empregos e garantia de renda no contexto da pandemia em 2020: panorama geral de implementação e cobertura. Mercado de trabalho: conjuntura e análise, ano 27. Brasília: Ipea e Ministério do Trabalho, 2021. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalh o/210602\_bmt\_71\_politica\_em\_foco\_a2.pdf. Acesso em 02 mai. 2022.

Santos, W. G. (1979) Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Schomann, Isabelle. (2014). Labour law reforms in Europe. Adjusting employment protection legislation for the worse? Brussels, European Trade Union Institute Working Paper, 2014.02.

Silveira, Fernando Gaiger et al (2020). Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. Nota Técnica nº. 89. Brasília: IPEA.

Singer, André. (2015). Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos Estudos Cebrap, n. 102.



Souza, P. H.; e Osório, R. (2013) O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 1, 139-155.

Tavares, M. C.; e Assis, J. C. A. (1985) O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Zahar.

Valadares, A.; e Galiza, M. (2016) Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Brasília: IPEA. Nota Técnica nº. 25.

Verick, S.; Schmidt-Klau, D.; e Lee, S. (2022) Is this time 'really' different? How the impact of the COVID-19 crisis on labour markets contrasts to the global financial crisis of 2008-9, International Labour Review, Vol. 161(1).



 ${\bf Anexo}$  Quadro 01. Matriz do Sistema de Garantia de Renda no Brasil $^1$ 

Políticas	Ano de Criação	Público-alvo	Mudanças em tempos de austeridade
Seguro-Desemprego	1990 (Formal) 1991 (Pescador Artesanal) 1998 (Bolsa Qualificação) 2001 (Empregado Doméstico) 2002 (Trabalhador Resgatado)	Desempregados	Lei n.º 13.134, de 2015
Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)	1966	Desempregados	-
Auxílio-reclusão	1960	Dependentes do segurado recolhido à prisão	Lei n° 13.135, de 2015
Abono Salarial	1990	Ocupados (setor formal)	Lei n.º 13.134, de 2015
Salário Família	1963	Ocupados (setor formal)	Lei nº 4.266, de 1963
Programa Seguro-Emprego	2015	Ocupados (setor formal)	MP nº 761 de 2016, convertida na Lei nº 13.456, de 2017
Garantia-Safra	2002	Ocupados	-
Previdência Urbana	1966 (INPS) 1990 (RGPS) 1988 (RPPS)	Inativos	Lei n° 13.135, de 2015 Emenda Constitucional nº 103 de 2019
Previdência Rural	1971	Inativos	Emenda Constitucional nº 103 de 2019
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	1993	Inativos	Lei nº 13.982, de 2020
Auxílio-Brasil	2021	Ocupados, desempregados e inativos	Lei nº 14.284, de 2021

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Diz respeito somente às políticas de transferência direta de renda de responsabilidade do Governo Federal. Elaboração própria.

## Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa Picoas Plaza Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118 1050-227 Lisboa

Tel. +351 216 012 848 Fax. +351 239 855 589

observatoriocrises@ces.uc.pt www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt