



Center for Studies on Inequality and Development

Texto para Discussão Nº 106 – Junho 2015

Discussion Paper No. 106 – June 2015

**Consumo e crescimento redistributivo:
Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil**

Celia Lessa Kerstenetzky (UFF)

www.proac.uff.br/cede

Consumo e Crescimento Redistributivo:
Notas para se pensar um modelo de crescimento para o Brasil¹

Celia Lessa Kerstenetzky

CEDE-UFF

(Artigo aprovado para publicação na Revista de Economia Política)

Resumo

O debate acerca de modelos alternativos de crescimento econômico para o Brasil tem revelado a quase unânime posição de que, como evidenciado pelas recentes baixas taxas de crescimento, o modelo de crescimento puxado pelo consumo doméstico teria se esgotado. Neste artigo, procuro examinar o significado mais amplo do experimento de crescimento liderado pelo consumo de massas e a validade empírica de alguns dos *tradeoffs* citados no debate, como entre consumo e investimento e investimento do governo e consumo do governo, e sugerir que se levem em consideração, como unidade de avaliação do experimento, as brechas de consumo necessário, discricionário e de bens públicos da população brasileira. As brechas sugerem um ainda importante espaço para redistribuição e avanço na provisão de bens públicos sociais. O potencial dos serviços públicos sociais de contribuir para o crescimento econômico com equilíbrio social e sustentabilidade ambiental emerge da análise como a aposta que ainda não foi feita. Palavras-chave: crescimento, redistribuição, consumo de massas, desigualdade, Brasil.

Abstract

The recent debate on alternative growth models for Brazil has revealed an almost unanimous assessment regarding the end of the validity of the domestic consumption-led model. In this article, I propose to examine the broader social meaning of this model as well as the empirical soundness of supposed tradeoffs, e.g. between consumption and investment and, in particular, public investment and consumption, and suggest that the assessment unit should include the manifold consumption gaps, e.g. necessary, discretionary and public, that persist in the Brazilian society. The gaps suggest that there still is space for redistribution and expansion of social public goods provision. Exploring the potential of public social services for delivering growth in combination with social equilibrium and social cohesion and sustainability emerges from the analysis as a bet yet to be made.

Keywords: growth, redistribution, domestic consumption, inequality, Brazil.

1

¹ Este trabalho corresponde à palestra ministrada no II Congresso Internacional do Centro Celso Furtado, sob o título Consumo (social) e Crescimento (redistributivo), na mesa “Consumo de Massas e Crescimento na América Latina”, coordenada por Carmem Feijó, ocorrido entre 18 e 20 de agosto de 2014 no Centro de Estudos do BNDES, Rio de Janeiro. A autora agradece os comentários e sugestões do público e membros da mesa, Carlos Medeiros e Carmem Feijó, e a leitura atenta e os comentários de Jaques Kerstenetzky.

Introdução

No debate recente acerca de um modelo de crescimento para o Brasil, têm sido levantadas objeções à continuidade do experimento de liderança do consumo doméstico levado a cabo no país nos últimos anos. Esse problema, evidentemente, se presta a diferentes apreensões analíticas, não sendo domínio exclusivo da macroeconomia ou mesmo da teoria do desenvolvimento econômico. Neste artigo, proponho examiná-lo pela ótica dos objetivos sociais finais, tomando a macroeconomia e a teoria do desenvolvimento econômico, vertentes pelas quais ele é normalmente enquadrado, não como parâmetros autônomos a estipular possibilidades e estilos de crescimento, mas como ferramentas analíticas a serviço de objetivos sociais normativamente pré-definidos. Não é, portanto, uma peça de análise macroeconômica, mas um convite a essa análise para que reflita objetivos sociais amplos.

Nesse sentido, dados os inaceitáveis níveis de desigualdade brasileiros, entendo que o único crescimento que deveria nos interessar é o crescimento redistributivo (Kerstenetzky 2014). Por crescimento redistributivo, entendo, em uma primeira aproximação, um processo pelo qual a renda da população aumenta enquanto a desigualdade diminui, crescendo com mais intensidade nos estratos inferiores que nos estratos superiores da distribuição. Esse padrão de crescimento atenderia, em princípio, critérios de justiça distributiva estipulados em influentes teorias contemporâneas de justiça, como a contribuição pioneira de John Rawls². Em particular, nem sempre a redução da desigualdade tal como medida, por exemplo, pelo índice de Gini refletirá essa situação, podendo decorrer, por exemplo, de a redução da posição do estrato médio ter compensado a melhora relativa do estrato inferior. Nesse sentido, enquanto o índice de Gini seria um indicador do grau médio de concentração de renda, avaliar um processo de crescimento redistributivo requereria fatiar a distribuição, por exemplo, em décimos, de modo a que se tornassem visíveis as posições relativas dos mais pobres, dos remediados, dos habitantes dos estratos médios e dos estratos superiores.

Tudo indica que o Brasil passou por um processo de crescimento redistributivo na última década. De fato, uma análise da distribuição por décimos de renda com base na PNAD revela que, ao final da última década, enquanto a renda apropriada pelos dez por cento mais ricos se contraiu em 5%, a dos dez por cento mais pobres se expandiu em mais de 30% -- e, ainda, que a distribuição, que se caracteriza por forte concentração no último décimo (45% da renda), favoreceu todos os estratos abaixo deste (ver tabela 1, Anexo). Como já experimentado em outros lugares do mundo e em outras épocas, aqui também a intervenção pública foi central para tal sucesso (Piketty 2014). Por escolha política, rompeu-se a inércia de desigualdades persistentes para se inaugurar trajetória de desigualdades decrescentes a despeito da fase do ciclo: a desigualdade de renda se contraiu em fase de crescimento e seguiu diminuindo mesmo quando o crescimento arrefeceu.

Esse resultado respeitável, sobretudo se observarmos que a desigualdade tem crescido nos países desenvolvidos, deve ser entendido em profundidade e, tendo em vista os ainda alarmantes níveis de desigualdade prevaletentes no país (o Brasil está entre os 13 países mais desiguais do mundo³), deve ser preservado e, mais que isso, intensificado. Com todo o progresso havido, nenhum dos estratos do sétimo ao primeiro décimos da distribuição sequer se aproxima do que seria o seu “fair share” da renda total: enquanto os brasileiros no primeiro décimo ficam com um décimo da fatia a que fariam jus em uma distribuição igualitária, os que estão no último décimo detêm quase cinco vezes o que lhes caberia e, dentre estes, os que estão no grupo dos um por cento mais ricos abocanham doze vezes o que seria o seu quinhão proporcional (tabela 1, Anexo). Se é verdade que em nenhuma economia de mercado a participação do décimo mais rico na renda é proporcional a sua participação na população, entre os países desenvolvidos ela oscila entre 20% e 35%, enquanto no Brasil, alcança 45%⁴.

3

³ World Development Indicators 2014. Ver wdi.worldbank.org.

4

⁴ A concentração é ainda maior se considerarmos os dados de imposto de renda da pessoa física, seja nos países desenvolvidos, seja no Brasil, onde o quinhão dos 10% mais ricos sobe para 60%, enquanto o dos 1% aumenta de 12% para 25%. Ver Medeiros et al. 2014 para essas estimativas.

Contudo, frente ao fraco ritmo de crescimento do produto verificado em anos recentes, ouvem-se vozes no debate público nacional advertindo que o modelo de crescimento baseado no consumo de massas, que ao fim e ao cabo teria sido responsável pelo crescimento redistributivo, se esgotou. Neste pequeno artigo, gostaria de qualificar e comentar essa percepção, confrontando-a com a evidente brecha de consumo ainda existente no país, seja o necessário, seja o discricionário, com a dinâmica pouco animadora do consumo público e, no fundo, com a grave questão social que persiste entre nós. O objetivo não é propositivo, mas indicar condicionantes que deveriam estar presentes em qualquer projeto alternativo de crescimento para um país como o Brasil. Aparentemente, precisamos de uma macroeconomia do crescimento redistributivo.

Nas próximas seções, examinarei brevemente o crescimento redistributivo brasileiro (seção 1); a tese de que o modelo baseado no consumo se esgotou, sugerindo que a unidade de avaliação leve em conta as brechas de consumo necessário e discricionário das famílias brasileiras (seção 2); os riscos do modelo liderado pelo consumo, relativamente baixos, em termos de endividamento das famílias, mas consideráveis, em termos de vazamentos para o exterior e desindustrialização (seção 3); a recente redução do componente público do consumo e suas implicações em termos de bem-estar, promoção de capacitações e equilíbrio social (seção 4); o nível e composição do gasto social atual, indicando pouco espaço para melhorias realocativas e substancial subfinanciamento de políticas cruciais (seção 5); e, finalmente, o consumo público como possível impulsionador do crescimento (seção 6). A seção 7 conclui brevemente o artigo.

1. O que foi o crescimento redistributivo no Brasil?

Já não é surpresa que o crescimento econômico brasileiro, sobretudo a partir do ano de 2005, baseou-se na expansão do consumo de massas de bens e serviços privados e que tal expansão, por sua vez, foi facultada por políticas de mercado de trabalho, como a valorização do salário mínimo e a indução à formalização do emprego, transferências governamentais, como a aposentadoria rural e os benefícios sociais, e acesso ao crédito, seja o direcionado rural e imobiliário, seja o consignado, seja ainda o derivado da melhora de renda. Ou seja: intervenções que garantiram poder aquisitivo nas mãos das famílias, sobretudo das famílias nos estratos inferiores de renda. Em todos os anos, com

exceção de 2010, a taxa de crescimento do consumo das famílias, o componente isolado com maior peso na demanda agregada, superou a taxa de crescimento do produto, tendo concorrido para um aumento de cinco pontos percentuais do peso do consumo na demanda total (tabela 2, Anexo).

Contudo, a despeito de carro chefe do crescimento do produto (medido pela contribuição do crescimento do consumo para o crescimento do produto, sempre a mais elevada entre todos os componentes da demanda, conforme tabela 3, Anexo), a expansão do consumo não competiu com o crescimento pelo investimento, como por vezes se diz. De fato, como podemos observar na tabela 2, o desempenho deste superou o do consumo em quase todos os anos observados -- a exceção foram os anos de 2009 e 2012 --, podendo-se por esse motivo afirmar que o motor dinâmico do crescimento em boa parte do período tenha sido o investimento. No ano de 2010, a formação bruta de capital fixo se recuperou de modo inusitado, sob a liderança do investimento privado induzido pelo investimento público (PAC) (cf. tabela 4, Anexo), tendo contribuído com mais de quatro pontos percentuais para o crescimento de 7,5% verificado naquele ano, apesar de seu relativamente baixo peso na composição da demanda. Tampouco é verdade que o investimento público foi penalizado em favor do consumo do governo. O contrário se deu (tabela 5, Anexo). O investimento público cresceu em importância no PIB, sendo, não obstante, liderado pelo investimento das empresas estatais, que dobrou como proporção do produto entre 2006 (ano anterior ao PAC) e 2013.

Portanto, repetindo, não é correta a afirmação de que o consumo das famílias cresceu a expensas do investimento privado ou público. A análise do desempenho relativo dos componentes da demanda, contudo, nos mostra que quem cedeu foi o consumo público, cuja participação no produto se contraiu. De um lado, enquanto o investimento público proporcional aumentou 47% entre 2006 e 2013, o consumo público sofreu retração de 1,5%, de outro, a parcela mais dinâmica do investimento público foi o das empresas estatais, deixando em ritmo inercial o investimento dos governos em serviços para a população.

Do ponto de vista da identificação de um modelo de crescimento, a contração do consumo público e a relativa imobilidade do investimento da União e entes subnacionais são significativas. É fato conhecido que os efeitos esperados e antecipáveis da intervenção pública sobre a distribuição de renda se dêem em virtude de transferências e regulamentação do mercado de trabalho, mas também por meio da garantia de provisão equitativa de oportunidades sociais que facultem um maior equilíbrio social das remunerações dos diferentes agentes produtivos. E é justamente essa provisão que parece desprestigiada na condução do modelo. Voltaremos a esse ponto na penúltima seção deste artigo.

3. O Modelo de Crescimento Puxado pelo Consumo se Esgotou?

Como avaliar o propalado esgotamento do modelo? Seriam as baixas taxas de crescimento uma base suficiente para se reorientar o modelo em outra direção que não o consumo interno?

Conduzir o problema exclusivamente pela perspectiva da taxa de crescimento do PIB nos arrisca perder de vista as maiores conquistas recentes, quais sejam, a indissociabilidade entre crescimento e redistribuição e a devolução da discussão sobre o crescimento ao âmbito da economia política, do qual havia sido retirada por força de crenças dogmáticas em imperativos econômicos, da obediência aos quais dependeriam os recursos para a redistribuição. Contudo, o crescimento do produto se faz simultaneamente à distribuição de seus frutos os quais, a depender do modelo produtivo adotado, remuneram de modo diferenciado os participantes do processo produtivo. Intervém nesse processo instituições várias de mercado de trabalho como salário mínimo e seus mecanismos de correção, a força dos sindicatos, as regras de correção salarial, a regulamentação das relações laborais e presença e configuração de esquemas institucionalizados vários de renda garantida. Por razões de economia política (a resistência e o bloqueio imposto pelos “ganhadores”), dificilmente um modelo produtivo que se desenvolve sem esses anteparos redistribuirá os seus frutos *a posteriori* e com muito má vontade cederá os recursos tributários mínimos necessários à provisão de bens públicos sociais. Esse é o aprendizado dos países desenvolvidos: o processo de crescimento é um processo politicamente negociado, mais ou menos socialmente equilibrado a depender do jogo das forças em

presença e da resultante natureza e grau de institucionalização dos mencionados anteparos. Isso é o que nos sugere igualmente a nossa própria história.

Por outro lado, a história recente nos dá conta de efeitos econômicos favoráveis de tais anteparos, em termos de poder aquisitivo aumentado, emprego e renda, os quais, pastoreados por intervenções públicas adicionais, resultaram em melhora expressiva do mercado de trabalho: queda do desemprego e da informalidade, aumento dos rendimentos médio e mínimo do trabalho, eliminação de empregos de baixa qualidade em todos os setores de atividade, redução de postos de trabalho em setores de atividade de baixa qualidade de emprego (como o serviço doméstico e a agricultura) (PNAD 2013, Quadros 2014), aumento da satisfação no trabalho (Machado et al. 2014), diminuição do trabalho infantil e adolescente (PNAD 2013).

Se adotarmos como ponto de vista as necessidades inerentes a um padrão de consumo decente, condizente, digamos, com o nível de renda média, certamente que o modelo de crescimento pelo consumo não pode ter se esgotado. É verdade que a renda per capita brasileira de cerca de 2000 reais mensais em 2012 praticamente coincide com a renda mínima condizente com um padrão de consumo de classe média, na perspectiva do estilo de vida (Uchôa 2014, com base na POF 2008-2009). Contudo, por efeito da extremamente concentrada distribuição de renda, metade dos brasileiros tem renda inferior a pouco mais de *um quarto* da renda média. Ou seja, a renda mediana de pouco mais de 500 reais mensais equivalia a uma fração bem inferior à renda média em 2012 (PNAD), dando testemunho de quão distante está a maioria dos domicílios brasileiros de um padrão de consumo de classe média.

Critérios mais realistas situam a nova classe média não entre os 55% de domicílios brasileiros divulgados pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (ver Neri 2008), mas entre os 42% do Critério Brasil (classes C1e C2) ou ainda entre os 26% do critério de ocupações (ver Uchôa 2014). Ainda segundo o Critério Brasil, nove milhões de domicílios na faixa de renda da assim chamada nova classe média apresentariam padrão de consumo de pessoas pobres (cf. Uchôa 2014). Para termos uma idéia da brecha do consumo discricionário, o Quadro 1 (Anexo) indica a

ainda significativa distância dos domicílios brasileiros em relação a um perfil de consumo típico de classe média.

Se por outro lado nos concentrarmos na brecha do consumo necessário, que nos dá conta da intensidade do subconsumo no Brasil, e de que nos fornece indicação a quantidade de indivíduos pobres no país, isto é, aqueles indivíduos sem acesso a recursos discricionários e mesmo recursos mínimos para satisfazer as necessidades básicas, verificaremos que esta continua bastante elevada. Em trabalho recente (Kerstenetzky e Monçores 2014), calculamos essa brecha em algo entre 0,7% e 5% do PIB, o equivalente a uma população empobrecida entre 17 milhões e 57 milhões de pessoas, segundo linhas de pobreza absoluta do programa Bolsa Família ou relativas, da OCDE.

Como justificar normativamente, em vista das importantes brechas de consumo necessário e discricionário, a noção de que crescer expandindo o consumo é estratégia falida?

4. Os riscos do modelo

Cabe considerar os riscos a que está exposto o modelo de crescimento pelo consumo de massas.

De um lado, temos o problema do endividamento crescente das famílias. Mas aqui é necessário analisar objetivamente os indicadores. Se é verdade que este aumentou muito entre 2005 e 2013, passando do equivalente a 18% para algo em torno de 44,5% da renda anual das famílias, é preciso colocar o dado em perspectiva: esse nível se situa entre 100% e 200% nos países desenvolvidos. Ademais, um terço se refere a financiamento imobiliário e, ao longo do tempo, a dívida relativa a consumo vem declinando na comparação com a relativa à aquisição de patrimônio (Barros e Pinto 2014). Quanto ao comprometimento da renda com o serviço da dívida, este tem permanecido estável, pouco acima de 20%, patamar inferior ao que é considerado estresse financeiro. Outras características do perfil do endividamento das famílias são, ainda, a queda na inadimplência que tem acompanhado a evolução positiva do emprego, o maior peso da dívida com taxas de juros menores, e o relativamente baixo nível de comprometimento de renda das famílias com dívidas de curto prazo (em torno de 22% em 2010), sem

mencionar a relação crédito/PIB, em torno de 50% em 2010, ainda baixa para padrões internacionais (Barros e Pinto 2014). Ao fim e ao cabo, o endividamento das famílias brasileiras até então financeiramente excluídas é um aspecto constitutivo de economias capitalistas avançadas. Problemas detectáveis são os abusivamente elevados spreads bancários, inovação brasileira, e obviamente os riscos envolvidos em operações financeiras, cuja cobertura poderia ser objeto de melhor alternativa, como por exemplo, pools mais amplos de recursos como os constituídos por bancos públicos.

Outro risco que poderia decorrer da expansão do crédito para o consumo seria a competição com a indústria, que agravaria a desindustrialização. Contudo, avaliação em 2012 apontava um aumento do crédito para habitação para patamar semelhante ao crédito disponível para a indústria (10% do PIB). O problema com relação ao crédito para a indústria seria o baixo *takeup*. O que nos conduz à investigação distinta da que sugere um *tradeoff* necessário entre os dois tipos de crédito.

Mas talvez o maior risco seja o vazamento dos efeitos de expansão de renda e crédito para a importação, que se expande fortemente frente a um desempenho acanhado das exportações, mesmo descontando o ainda relativamente modesto coeficiente de importação brasileiro (Medeiros 2014). De fato, ao longo de todo o período de ganho de renda e crescimento redistributivo, as importações cresceram acima do produto, com exceção dos anos de 2009 e 2012, aumentando em mais de 60% o peso na demanda agregada, ou seis pontos percentuais de PIB (ver tabela 2, Anexo).

O câmbio apreciado tem conspirado a favor do consumo de massas em um contexto em que a produtividade industrial não avança. Contudo, melhorar a competitividade da indústria por algum tipo de “moderação salarial” não parece ser uma opção. Uma conquista importante, amplamente reconhecida, no *catching up* social brasileiro foi a valorização do salário mínimo, mesmo assim ainda distante do nível constitucional, segundo estimativas do “salário necessário” do Dieese⁵. Não é ocioso considerar ainda as

5

O cálculo é feito com base na cesta básica da cidade de São Paulo e na determinação da Constituição de que o salário mínimo deveria garantir ao trabalhador e sua família o suficiente para despesas com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência. Em maio de 2014 esse valor era 4,25 vezes o mínimo em vigor.

mudanças de rumo no modelo chinês, centrado na poupança, em direção ao consumo interno. A China, que teve crescimento exuberante nas últimas décadas como a manufatura do mundo, e equivalente agravamento de desigualdades e disfuncionalidades no mercado de trabalho como expansão da informalidade, jornadas de trabalho abusivas e salários comprimidos (cf. Lee 2014), começa a reconsiderar o modelo de baixo consumo e alta poupança das famílias da última década em direção à expansão do consumo e contenção da poupança, com maior tributação e provisão pública de bem-estar – justamente a trajetória brasileira. É possível que em virtude dessa reorientação chinesa algum espaço se ganhe para a nossa pouco competitiva indústria doméstica.

Recalibragem da taxa de câmbio e repressão salarial não são instrumentos distributivamente neutros. É preciso considerar os tradeoffs e, na perspectiva desse artigo, priorizar a grave questão social brasileira.

5. E o consumo público?

Retomando a análise dos dados referentes ao crescimento recente do PIB em termos dos componentes da demanda agregada, o foco no comportamento do consumo público agrega mais um elemento de inteligibilidade ao experimento recente.

Claramente, o crescimento redistributivo não esteve relacionado à expansão do consumo da administração pública, que aqui por brevidade denominaremos consumo público, que de fato se contraiu como proporção do produto, tendo geralmente crescido a uma velocidade inferior a este (com exceção dos anos de 2009 e 2012) (cf. tabela 5, Anexo). Este resultado parece agradar aos que clamam por uma redução dos gastos do governo em favor do investimento público ou privado. Contudo, é necessário esclarecer o significado conceitual do consumo público, sua relação com o consumo final das famílias (em si uma medida de padrão de vida e bem-estar) e suas implicações diretas de um padrão de consumo e distribuição que distingue sociedades – aspectos escassamente explicitados no debate público nacional.

O consumo público é definido pelo sistema de contas nacionais como as despesas do governo com a provisão de bens e serviços coletivos e individuais para as famílias e outros atores institucionais. Ademais do consumo coletivo de bens e serviços que não

podem ser individualizados e adequadamente fornecidos pelo mercado, como a administração pública em sentido amplo, isto é, a provisão de serviços de justiça e segurança, há o consumo público individual. Neste se incluem os bens e serviços que poderiam ser objeto de compra pelas famílias “ou para os quais é possível identificar quem recebe cada bem ou serviço”⁶, mas que são fornecidos pelo governo, como transferências sociais em espécie e que efetivamente representam um aumento do consumo final das famílias, não restrito aos rendimentos que percebem no mercado ou via transferências governamentais em dinheiro. Os bens e serviços típicos dessa despesa são a educação e a saúde pública, mas também “fornecimento de alimentação, remédios, material didático, cultura, etc.”⁷. Juntamente com o consumo direto das famílias (que depende de sua renda disponível, somatório de rendimentos de mercado e transferências monetárias líquidas governamentais, como previdência e benefícios sociais), essa provisão gratuita de bens e serviços dá conta do padrão de vida que as famílias brasileiras conseguem alcançar. Vamos nos concentrar no consumo público individual, responsável pela maior parte do consumo do governo e onde uma genuína questão distributiva pode ser identificada, uma vez que a maior parte dos gastos beneficia famílias nos estratos inferiores da distribuição de renda.

O relativamente fraco ritmo de expansão do consumo público individual, isto é, de bens e serviços não-mercantis, é opção arriscada cuja atenção deveria ser objeto de prioridade em um modelo de crescimento redistributivo.

Em primeiro lugar, a melhora da renda disponível das famílias, em confronto com a estagnada dinâmica dos serviços não-mercantis do consumo público, faz com que boa parte do orçamento de famílias que tiveram ganhos recentes de renda, a ponto de serem (indevidamente) consideradas de classe média, se desvie para a compra dos serviços no

6

⁶ Ver:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas_2010/02_estrutura_scn.pdf, p. 26.

7

⁷ Ver:

ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas/11_APU.pdf, s/p

mercado⁸, em busca de segurança e qualidade na provisão (ver Quadro 1, Anexo). O que não necessariamente encontrarão, como indicam experiências de (re)mercantilização de serviços no Chile e na Argentina. Tal movida arrisca cancelar os ganhos de bem-estar obtidos com as políticas de redistribuição de renda e perpetuar estratificações de bem-estar como tipicamente ocorre quando este depende pesadamente do poder aquisitivo das famílias.

Ademais de bem-estar, serviços universais não-mercantis como educação e saúde, têm o potencial de promover capacitações de pessoas e sociedades: aumentam as opções individuais de auto-realização e de realização social. Logo, inadvertidamente, o experimento recente de redistribuição de renda pode estar sendo consorciado com a segmentação do consumo e a reprodução de desigualdades de bem-estar e desenvolvimento de capacitações à la Sen. Ou seja, redução de desigualdades de renda com ampliação de desigualdades sociais faz prever a necessidade de crescentes esforços futuros de redistribuição de renda para “disciplinar” as desigualdades de renda dentro de limites socialmente aceitáveis.

Há experimentos de crescimento mundo afora que compatibilizam de modo mais equilibrado o consumo público com o consumo privado. Enquanto essa razão, no Brasil, vem deteriorando na trajetória recente, declinando de pouco menos de um terço para quase um quarto, muito em função, diga-se, da melhora da renda garantida, em países mais socialmente equilibrados ela chega a ser superior a um para dois⁹, indicando que se o equilíbrio social é um objetivo socialmente perseguido, a melhora de renda deve vir acompanhada de provisão garantida de serviços não-mercantis. O consumo público é o consumo com vocação de criar sociedades pouco segmentadas.

8

⁸ Segundo a POF 2008-2009, cerca de 30% dos domicílios brasileiros tinham gastos com planos de saúde e 15% com educação privada. A maior parte dos domicílios da chamada nova classe média (Neri 2008) se situam no terço inferior do intervalo de renda desse segmento, mas em 14% desses domicílios os chefes têm plano de saúde. Ver Kerstenetzky, Uchôa e Silva, 2013.

9

⁹ Este é o caso, por exemplo, da Dinamarca, onde o consumo público representa cerca de 36% do consumo total, da Suécia, cerca de 37%, e da Noruega, 30%, enquanto no Brasil a proporção é de pouco mais que 23%. Ver Kingdom (2006).

Ademais, o avanço do consumo público como componente do consumo final efetivo das famílias, alterando o padrão de consumo na direção de bens públicos sociais, tem o potencial de minimizar as pressões ambientais que costumam acompanhar expansões significativas de consumo, na medida em que esses bens tendem a ser mais intensivos em pessoas do que em recursos naturais.

6. Gasto social e ajuste fiscal

Como o gasto social está no centro do debate sobre um possível ajuste fiscal, parece adequado reunir informações e análise sobre sua evolução recente. Em primeiro lugar, o gasto social ocupa atualmente lugar proeminente no gasto público brasileiro¹⁰, lugar que vem conquistando especialmente a partir do início da década de 1990 quando começam a se fazer sentir os efeitos de diretrizes da Constituição de 1988, especialmente referentes à aposentadoria rural. Em poucos anos, o gasto social dobra como proporção do PIB e são as transferências governamentais (sobretudo aposentadoria rural) as principais responsáveis por esse resultado (Kerstenetzky 2012, Guerreiro 2010). A ampliação de programas assistenciais e de gastos em saúde foi um segundo ímpeto para a expansão do gasto e concomitante garantia de direitos. Contudo, alguns economistas apontam a necessidade de ajuste fiscal admitindo mesmo cortes necessários no gasto social, fulcro do gasto público. A pergunta para eles é: onde cortar?

Análises semi-oficiais indicam a previdência como o maior gargalo, ou seja, a má alocação dos gastos sociais, excessivamente concentrados na previdência. Contudo a evolução do gasto previdenciário é favorável no Brasil, com redução do peso da previdência de servidores públicos a partir de 2003 e redução da participação relativa da previdência no gasto social total. Esta vem declinando desde 2006 e alcançou 60% do gasto social do governo federal em 2013 (tabela 6, Anexo) e proporção ainda menor do gasto social total, que inclui o de estados e municípios muito mais representativos de gastos em educação e saúde. Em termos internacionais, a posição relativa brasileira supera a da média da América Latina, notoriamente baixa provedora de proteção social,

10

¹⁰ Em 2013, a receita líquida da União corresponde a 20,5% do PIB, dos quais 15% se convertem em gastos sociais, 1,6% é o resultado primário, e apenas 1,8% (2% em 2006) é a despesa com pessoal ativo da União exceto Educação e Saúde. Dados em Ceccato 2014.

mas é inferior como percentual do PIB à média dos países da OECD, se tomados os três níveis de governo (Kerstenetzky 2012). Em termos distributivos, com a diminuição relativa da previdência dos servidores públicos frente ao regime geral, majoritariamente composto por aposentadorias no valor do salário mínimo, a evolução também tem sido favorável. De fato, é possível que esta tenha sido o fator isolado mais importante na redução da desigualdade econômica recente ao longo da última década (Soares 2011). A cobertura ainda não é universal, mas tem evoluído positivamente, especialmente na última década, com novas iniciativas públicas de ampliação da cobertura de informais no mercado de trabalho. Quanto à assistência social, os programas de renda têm se expandido e mesmo assim ainda não se tornaram universais para todos os elegíveis: 9% dos pobres não recebiam o Bolsa Família (Kerstenetzky e Monçores 2014) e os valores dos benefícios não garantiam segurança alimentar e muito menos a satisfação de necessidades básicas (idem). Ou seja: cobertura e adequação continuam sendo fantasmas a rondar nossos programas de renda garantida.

Analisando a expansão do gasto social federal como percentual do produto, observa-se que esta de 13% em 2006 passou a 15% em 2013 (cf. Ceccato, 2014). Decompondo-se essa variação, nota-se que enquanto a previdência pouco se alterou (de 8,9% para 9,1% do PIB), os gastos em educação (decorrentes do Fundeb, especialmente entre 2006 e 2010), a assistência (extensões do Bolsa Família), o trabalho (seguro desemprego e abono salarial atrelados ao salário mínimo) e o saneamento aumentaram, nessa ordem de intensidade (tabela 6, Anexo). A expansão mais notável no governo Dilma Rousseff ocorreu em habitação e saneamento entre 2012 e 2013, em decorrência do programa Minha Casa Minha Vida (principalmente subsídios a moradias sociais), mas saúde (o mínimo constitucional da União, que é a variação do PIB, foi na prática o teto), educação (abaixo do teto) e cultura marcaram passo (tabela 6, Anexo). Educação e saúde continuam a ser muito subfinanciados no Brasil, a despeito de quaisquer outros problemas.

7. Do consumo público ao crescimento: um caminho possível?

O crescimento redistributivo pode agora ser redefinido como um modelo de crescimento que garanta renda social crescente e serviços universais não-mercantis, promovendo

solidariedade e equidade de bem-estar. Contudo, é possível desvendar outra cadeia de conexões de interesse para uma economia política do crescimento. Essa identifica relações potenciais de complementaridade entre provisão pública e crescimento para além dos efeitos de multiplicação de renda usualmente mencionados em um enfoque de renda e demanda agregadas, mas também desde uma perspectiva da oferta agregada (Kerstenetzky 2012).

A aposta na expansão do consumo público representará aumento de postos de trabalho nos segmentos de provisão de serviços públicos sociais. Detectada uma evidente sub-provisão desses serviços, sua melhoria transbordaria também para o mercado de trabalho, melhorando a composição dos empregos no setor de serviços que, em toda a parte, tem sido o gerador de novos empregos, especialmente empregos de baixa qualidade -- temporários, com baixa remuneração e baixa perspectiva de proteção social, verdadeiras armadilhas de sub-qualificação. Com a perspectiva de mobilidade intergeracional recente, boa parte dos filhos de famílias que deixaram a pobreza e acederam ao ensino superior (acesso bloqueado aos seus pais) poderiam então encontrar bons empregos no segmento de provisão de serviços públicos sociais, consolidando sustentavelmente os ganhos recentes – isso, ao invés de postos de trabalho de baixa qualidade no comércio e serviços ao consumidor. Essa é uma brecha óbvia a ser superada por países de desenvolvimento retardatário como o Brasil: crescer atendendo necessidades sociais. Essa trajetória foi seguida por países hoje desenvolvidos que cresceram expandindo a provisão de bens públicos sociais do estado do bem-estar (Kerstenetzky 2012, Pierson 2006).

Por outro lado, bens e serviços públicos sociais, como educação e saúde, são cruciais para o aumento de produtividade, especialmente se abrangentes, abundantes e bem providos. Em particular, o casamento harmonioso entre educação e inovação é fartamente conhecido, especialmente entre educação ao longo da vida (começando com educação infantil e acompanhando o trabalhador ao longo de sua vida ativa) e sistemas de inovação em rede na economia do conhecimento (Huo & Stephens 2015, Kristensen & Lilja 2011, Albuquerque 2007). Apesar da óbvia conexão, os gastos nessas áreas ainda são olhados como coadjuvantes de algo mais valioso que pode requerer sacrifícios justamente delas.

7. Conclusão

Não parece adequado encaminhar a discussão do modelo de crescimento fora do enquadramento da questão social. Ninguém mais acredita na independência da dinâmica do produto em relação à dinâmica da distribuição/redistribuição. A macroeconomia-política do desenvolvimento, em país com as escandalosas e duradouras desigualdades brasileiras, não pode se furtar a confrontar suas recomendações de políticas com os imperativos sociais. E é necessário que no debate público se esclareçam as conseqüências sociais previsíveis ou esperadas de medidas voltadas para acelerar o crescimento. Cortar o gasto corrente do governo para melhorar o quadro fiscal ou segurar aumentos do salário mínimo para aumentar a competitividade da indústria são medidas não distributivamente neutras. É preciso explicitar o significado prosaico delas -- redução do consumo público, arrefecimento da redistribuição – e confrontá-lo com objetivos sociais pré-definidos.

Na perspectiva deste artigo, há apostas que ainda não foram feitas no país, como a expansão significativa dos serviços sociais públicos, cuja garantia de acesso, aliás, consta do capítulo de direitos sociais da Constituição brasileira. Procurei argumentar que a aposta parece boa para gerar uma sociedade mais coesa e socialmente equilibrada com não desprezível potencial de retorno econômico e sustentabilidade.

Anexo

Tabela 1. Evolução da participação na renda total dos décimos da distribuição de renda – Brasil, 2002 e 2012.

	Taxa de crescimento 2012/2002 (%)	Participação na renda em 2012 (%)	Participação da renda em 2002 (%)
1% mais ricos	-6,0	12,6	13,4
10% mais ricos	-4,9	44,7	47
9º. décimo	-3,7	15,5	16,1
8º. décimo	3,8	10,9	10,5
7º. décimo	10,5	8,4	7,6
6º. décimo	18,9	6,9	5,8
5º. décimo	22,2	5,5	4,5
4º. décimo	26,5	4,3	3,4
3º. Décimo	32	3,3	2,5
2º. décimo	35,3	2,3	1,7
1º. décimo	30,8	1,02	0,78

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Ipeadata.

Tabela 2. Componentes da Demanda Agregada (% PIB): Brasil 2006-2013

Ano	Consumo das Famílias	Consumo da APU	Formação Bruta de Capital Fixo	Exportação	Importação
2006	60,7	19,8	16,6	13,2	9,7
2007	60,7	19,6	17,8	13,2	11,0
2008	61,0	19,2	19,3	12,6	12,0
2009	63,9	19,9	18,0	11,5	11,2
2010	63,6	19,3	20,3	11,9	14,1
2011	64,4	19,1	20,7	12,1	15,1
2012	65,8	19,6	19,7	12,1	14,9
2013	65,9	19,5	20,2	12,1	15,8

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 1o. Trimestre de 2014.

Tabela 3. Contribuições para a taxa de crescimento do PIB (pontos percentuais): Brasil 2006-2013

Ano	Consumo das Famílias	Consumo da APU	Formação Bruta de Capital Fixo	Exportação	Importação
2006	3,2	0,5	1,6	0,8	-2,1
2007	4,0	1,1	2,4	1,0	-2,3
2008	3,7	0,7	2,5	0,1	-1,9
2009	1,4	0,2	-1,7	-1,5	1,3
2010	5,0	1,2	4,1	1,4	-4,1
2011	2,2	0,3	0,8	0,4	-1,1
2012	1,4	0,5	-0,9	-0,1	0,1
2013	1,8	0,5	1,0	0,4	-1,2

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 1o. Trimestre de 2014.

Tabela 4. Evolução do Investimento Total, Público e das Estatais Federais em % PIB: Brasil 2006-2013

	FBCF total/PIB	FBCF Privado/PIB	FBCF Público/PIB* (% total)	Estatais federais/PIB* (% total)	FBCF Público sem Estatais/PIB* (% total)
2006	16,6	13,6	3,0 (18)	1,0 (6)	2,0 (12)
2007	17,8	14,9	2,9 (16)	1,1 (6)	1,8 (10)
2008	19,3	15,6	3,7 (20)	1,4 (8)	2,3 (12)
2009	18,0	13,8	4,2 (23)	1,8 (10)	2,4 (13)
2010	20,3	15,6	4,7 (23)	1,9 (9)	2,8 (14)
2011	20,7	16,6	4,1 (20)	1,7 (9)	2,4 (11)
2012	19,7	15,3	4,4 (22)	2,0 (10)	2,4 (12)
2013	20,2	15,8	4,4 (22)	2,0 (10)	2,4 (12)

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 1o. Trimestre de 2014.

*Dados do Ministério da Fazenda, fevereiro 2014.

Tabela 5. Evolução do Consumo e do Investimento do Governo em % PIB: Brasil 2006-2013

	Consumo Público	Investimento Público*	Total
2006	19,8	3,0	22,8
2007	19,6	2,9	22,5
2008	19,2	3,7	22,9
2009	19,9	4,2	24,1
2010	19,3	4,7	24,0
2011	19,1	4,1	23,2
2012	19,6	4,4	24,0
2013	19,5	4,4	23,9

Fonte: IBGE, Contas Nacionais Trimestrais, 1o. Trimestre de 2014.

*Dados do Ministério da Fazenda, fevereiro 2014.

Quadro 1. Perfil dos domicílios brasileiros em % de domicílios detentores de itens selecionados: POF 2008-2009 e PNAD 2013

	POF	PNAD 2013
Plano de saúde	30%	
Educação privada	15%*	
Moradia c/serviços	56%	
Cartão Crédito	36%	
Cheque Especial	21%	
Bens duráveis:		
Carro	35%	44%
TV, geladeira, fogão	+90%	+90%
Celular	+50%	75%
Máquina l. roupa	+50%	58%
Aspirador	+16%	
Computador	+33%	49%
Internet em casa	+16%	

Fonte: Uchôa 2014 e PNAD 2013. *Do total de domicílios com filhos em idade escolar.

Tabela 6. Composição do gasto social federal: Brasil 2006-2014

% Gastos Sociais	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Previdência Social	68,0	66,0	65,5	63,5	63,4	62,2	60,2	60,0
Saúde	12,1	12,1	12,1	12,1	11,5	11,9	11,6	11,0
Assistência Social	7,0	7,2	7,5	7,6	8,2	8,1	8,3	8,4
Trabalho e Emprego	5,2	5,5	5,8	6,5	6,2	6,3	6,2	6,5
Educação e Cultura	5,6	6,3	6,7	7,5	8,8	9,3	9,6	9,6
Organização Agrária	1,5	1,6	1,3	1,5	1,1	1,3	0,8	0,9
Saneamento Básico e Habitação	0,6	1,3	1,2	1,2	0,8	0,8	3,3	3,6

Fonte: SIAFI

Fonte: Ceccato 2014, p.30.

Referencias

Albuquerque, E., 2007, “Inadequacy of technology and innovation systems at the periphery”, *Cambridge Journal of Economics* 31, pp. 669-690.

Barros, T., Pinto, F. 2014, **Crédito, consumo e endividamento: Uma Análise Econômica do Segundo Governo Lula (2007-2010)**, *Revista Espacios*, 35(5).
<http://www.revistaespacios.com/a14v35n05/14350408.html>. Acesso em junho de 2014.

Ceccato, G. 2014, *Comportamento recente do gasto social brasileiro: análise para o período 2006-2013*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Economia da UnB, Mestrado em Economia do Setor Público, 2014.

Guerreiro, M.P., 2010 *Análise dos gastos sociais brasileiros na perspectiva do estado de bem-estar social: 1988 a 2008*. Dissertação de Mestrado. Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense. 2010.

Huo, J., Stephens, J., 2015, From industrial corporatism to the social investment state, in: Leibfried, S., Huber, E., Lange, M., Levy, J., Nullmeier, F., Stephens, J., *The Oxford Handbook of Transformation of the State*, Oxford: Oxford University Press. Forthcoming.

Kerstenetzky, C.L. 2014. “The Brazilian Social Developmental State: A Progressive Agenda in a (Still) Conservative Political Society”, IN: M. Williams, *The End of the Developmental State?*, London: Routledge.

Kerstenetzky, C.L. e Monçores, E. 2014, É possível acabar com a pobreza no Brasil? *Revista Ciência Hoje*, Novembro de 2014.

Kerstenetzky, C.L., Uchôa, C. e Silva, N.V., 2013, Padrões de consumo e estilo de vida da “nova classe média”. Texto para Discussão n. 80. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. CEDE/UFF.

Kerstenetzky, C.L., 2012, *O Estado do Bem-estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier.

Kingdom of Denmark 2006, *Public Administration Country Profile*, Division for Public Administration and Development Management, Department of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations.

Kristensen, P.H. & Lilja, K. 2011, *Nordic Capitalism and Globalization: New forms of economic organization and welfare institutions*, New York: Oxford University Press.

Lee, C.K., 2014, A Chinese Developmental State: Miracle or Mirage?, in: M. Williams, *The End of the Developmental State?*, London: Routledge.

Machado, D., Carvalho, A., Duque, L., 2014, *Satisfação no Trabalho: heterogeneidade educacional e ocupacional?* Texto para Discussão n. 96. Agosto de 2014. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, CEDE/UFF.

Medeiros, C. 2014. Palestra proferida na Mesa sobre “Consumo de Massas e Crescimento na América Latina”, coordenada por Carmem Feijó, no II Congresso Internacional do Centro Celso Furtado ocorrido entre 18 e 20 de agosto no Centro de Estudos do BNDES, Rio de Janeiro.

Medeiros, M, Souza, P.H.G.F., Castro, F.A. A Estabilidade da Desigualdade de Renda no Brasil, 2006-2012: estimativa com dados do Imposto de Renda e Pesquisas Domiciliares (September 9, 2014). Disponível at SSRN: [HTTP://ssrn.com/abstract=2493877](http://ssrn.com/abstract=2493877)

NERI, Marcelo Côrtes. A nova classe média. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, Centro de Políticas Sociais, 2008.

Pierson, C., 2006, *Beyond the Welfare State?*, London: Polity Press.

Piketty, T., 2014, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press.

PNAD 2013.

Quadros, W., 2014, *2009 a 2012: heterodoxia impulsiona melhorias sociais*. Texto para Discussão, n.230, Maio de 2014, Instituto de Economia, Unicamp.

Rawls, J. 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard.

Rawls, J. 2001, *Justice as Fairness: a Restatement*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard.

Soares, S., 2011, A Desigualdade de Renda de 1995 a 2009 e Tendências Recentes. Texto para Discussão n.051, Agosto 2011, Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, CEDE/UFF.

Uchôa. C., 2014, *Introduzindo a perspectiva do estilo de vida no debate sobre a nova classe média no Brasil*. Tese de Doutorado. Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense.

World Development Indicators 2014. wdi.worldbank.org.