

*TEXTOS PARA DISCUSSÃO*  
**ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO**

**GASTO SOCIAL: O INVESTIMENTO  
NAS PESSOAS**

*Coordenadores:*

*Esther Dweck e Matias Rebello Cardomingo*

*Autores:*

*Beatrice Fontenelle-Weber, Fernando Gaiger Silveira, José Henriques Júnior, Lígia Toneto, Luana Passos, Luiza Nassif-Pires, Marina Sanches, Michael França, Rodrigo Toneto, Rodrigo Orair e Pedro Romero Marques*



**TEORIAeDEBATE**

**FUNDAÇÃO**  
**Perseu Abramo**  
Partido dos Trabalhadores



## EXPEDIENTE

### **Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

#### **Diretoria**

Presidente: Aloizio Mercadante

Vice-presidenta: Vívian Farias

Elen Coutinho, Jéssica Italoema, Alberto Cantalice, Artur Henrique, Carlos Henrique Árabe, Geraldo Magela, Jorge Bittar e Valter Pomar

#### **Conselho Curador**

Dilma Rousseff (presidenta de honra), Fernando Haddad (presidente), Ana Maria de Carvalho, Ademar Arthur Chioro dos Reis, Arlete Avelar Sampaio, Azilton Ferreira Viana, Camila Vieira dos Santos, Celso Luiz Nunes Amorim, Dilson de Moura Peixoto Filho, Eleonora Menicucci, Eliane Aquino Custódio, Elisa Guaraná de Castro, Esther Bemerguy de Albuquerque, Everaldo de Oliveira Andrade, Fernando Damata Pimentel, Fernando Dantas Ferro, Francisco José Pinheiro, Iole Ilíada Lopes, José Roberto Paludo, Laís Wendel Abramo, Luiza Borges Dulci, Maria Isolda Dantas de Moura, Nabil Georges Bonduki, Nilma Lino Gomes, Paulo Gabriel Soledade Nacif, Penildon Silva Filho, Sandra Maria Sales Fagundes, Sergio Nobre, Tereza Helena Gabrielli Barreto Campello, Vladimir de Paula Brito

#### **Equipe editorial:**

Rose Spina, Rogério Chaves, Raquel Costa e David da Silva Jr.

Editoração e capa: Camila Roma

Revisão: Claudia Andreoti

**SETEMBRO/2022**

Este texto faz parte da série Textos para Discussão – Economia e Desenvolvimento, realizada no âmbito do Centro de Altos Estudos e do Núcleo de Acompanhamento de Política Pública Economia, constitui subsídio para o debate propositivo e de alternativas para o país e não tem caráter de resolução partidária, programa de governo, além disso não necessariamente expressa a opinião da direção da Fundação Perseu Abramo. As opiniões expressas nesta série são de responsabilidade dos autores.

## INTRODUÇÃO

Dentre os motes usados pelo ex-presidente Lula, um deles tem ganhado centralidade em seu discurso: “a solução do Brasil passa por colocar o pobre no orçamento e o rico no Imposto de Renda”. Com ele, Lula aponta para a necessidade de promover a *inversão de prioridades* na gestão dos recursos, ao valorizar o gasto com os mais pobres em detrimento dos mais ricos, e sugerir um *financiamento mais progressivo do Estado* brasileiro. Este caderno tem como objetivo apresentar evidências sobre os benefícios dessa orientação do gasto sugerida por Lula em termos distributivos e sobre a atividade econômica. Os potenciais caminhos para que nosso sistema tributário se torne progressivo serão tratados em outro caderno desta mesma série. Essa divisão entre o lado do gasto e da receita, contudo, é apenas uma ferramenta para facilitar a análise de temas tão complexos, na prática, porém ambos devem ser entendidos de forma integrada, conformando aquilo que se entende por política fiscal.

A noção de *inversão de prioridades* orienta a formulação do Partido dos Trabalhadores (PT) desde suas primeiras administrações municipais ainda durante o regime militar. Com ela compreende-se que o *modo petista de governar* deve ser responsável por promover, através do setor público, um *modelo de desenvolvimento* que concilie os aspectos *social, ambiental e econômico*.<sup>1</sup> Foi o avanço da consciência forjada na luta social e da experiência na administração do setor público de todos os níveis da federação que evidenciaram a centralidade dos chamados *gastos sociais* na construção desses objetivos. De modo inédito na história brasileira, as gestões do PT alinharam as políticas econômicas às políticas sociais, gerando resultados positivos em termos de crescimento econômico e bem-estar social.

Segundo definição do Tesouro Nacional, o *gasto social* engloba a tríade da *seguridade social* (previdência, assistência e saúde, além do seguro desemprego) junto com educação e cultura; organização agrária; saneamento básico e habitação; e trabalho e emprego. Conforme essa definição, tratam-se dos *gastos de proteção social, destinados a pessoas em situação de vulnerabilidade (como idosos, pessoas com deficiência, em situação de pobreza)*, e daqueles capazes de *proporcionar oportunidades de promoção social*.<sup>2</sup> O conjunto dessas despesas engloba as principais funções do chamado *Estado de bem-estar social*, que no caso brasileiro foi concebido de forma ampla a partir da Constituição Federal como responsável pela garantia de direitos sociais e da provisão pública e universal de serviços sociais.<sup>3</sup> Ou seja, trata-se de uma escolha pela solidariedade, que garante a todas e todos o acesso a proteção e oportunidades.

A partir dos dados mais atualizados do Tesouro podemos notar que o *gasto social* correspondeu a quase 80% dos gastos totais do governo federal desde 2012, chegando a 85,7% no ano de 2020 durante a vigência do Auxílio Emergencial. O gráfico 1 ilustra a participação dos *gastos sociais* no total das despesas do governo federal, destacam-se a *seguridade social*, desagregada entre saúde e os outros três componentes, e a educação. Note que a categoria de *organização agrária* não está computada pois ela não consta na classificação utilizada pela OCDE e seguida pelo Tesouro. Vale

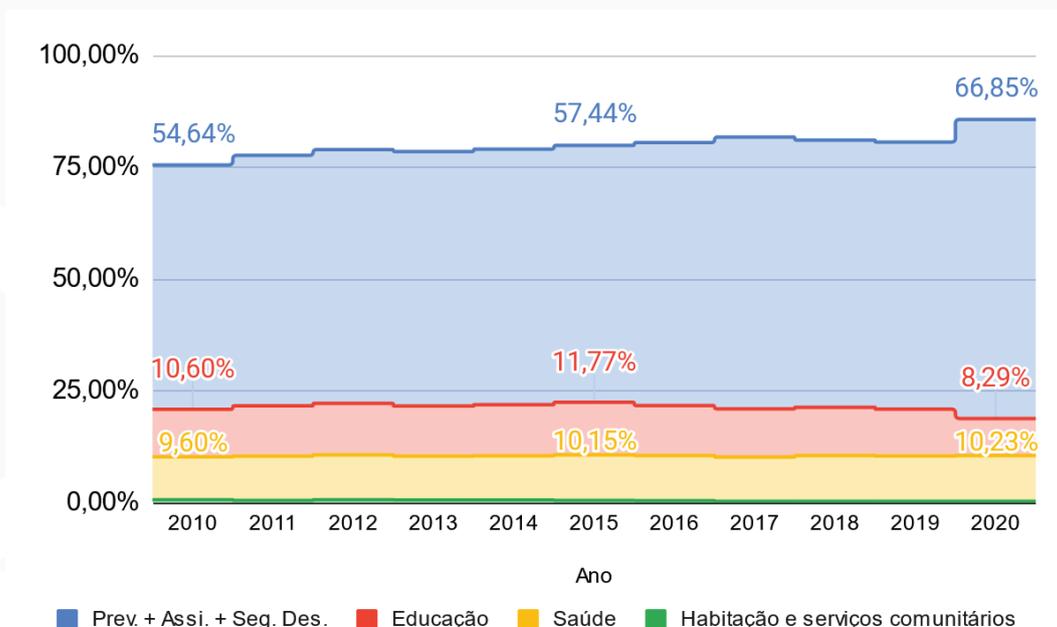
1. Ver Manifesto de Fundação do Partido dos Trabalhadores aprovado em 10 de fevereiro de 1980.

2. Abrahão, Mostafa e Herculano (2011).

3. Para mais informações sobre o papel da política fiscal como garantidora de direitos, ver *Princípios de Direitos Humanos na Política Fiscal* (2021) e Rossi e coautores (2020).

destacar a importância do conjunto dos gastos associados às aposentadorias, pensões, seguro de desemprego e auxílios em caso de invalidez, correspondendo a algo próximo de 59% do orçamento ainda em 2019, antes do Auxílio. Educação e saúde, por sua vez, representam cerca de 20% dos gastos, tendo uma participação semelhante entre si.

**Gráfico 1 - Participação dos gastos sociais no orçamento do governo federal nas despesas totais\***



Fonte: Cofog. Elaboração própria. \*As despesas totais excluem as "Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo" e "Transações da dívida pública".

O período em que vivemos é marcado por uma ameaça ao que foi proposto pela Constituição de 1988, na qual a sociedade brasileira pactuou por uma atuação estatal redistributiva, assegurada pelos direitos de cidadania. O pacto firmado se comprometeu a garantir que o conjunto da população brasileira pudesse acessar uma série de serviços básicos como saúde, assistência e previdência, garantidos de maneira universal pelo Estado. A valorização da seguridade social enquanto direito constitucional veio para expandir as condições que permitiam esse acesso, antes restrito a quem participasse do mercado de trabalho formal, tivesse capacidade de contribuir a partir da renda pessoal, entre outras condições que acabavam beneficiando grupos já privilegiados.<sup>4</sup>

Essa noção de que o Estado deve ser responsável pelo fornecimento de serviços de maneira universal foi fortalecida durante os governos do PT, que trabalharam para efetivar o potencial redistributivo previsto na Constituição de 1988. Assim, o golpe contra a presidenta Dilma Rousseff representou não apenas um esforço para reverter essa trajetória, mas também uma reação no sentido de ameaçar a Constituição e seu potencial redistributivo. O golpe teve como objetivo remodelar a institucionalidade existente, de forma a limitar novamente o papel do Estado como redutor das desigualdades e diminuir sua capacidade de garantir direitos universais.

4. Delgado, Jaccourd e Nogueira (2009) e Arretche (2018).

Nos governos Temer e Bolsonaro, esse programa de desestruturação e ataque aos serviços públicos ficou nítido: a ideia não apenas era conter a capacidade fiscal do Estado, mas garantir a redução do alcance da política social por meio de reformas na legislação do trabalho, da previdência, da saúde, da educação e da assistência social. Como alternativa, este modelo prevê que os cidadãos arquem com uma maior responsabilidade sobre o consumo desses serviços básicos – cabe à trabalhadora e ao trabalhador brasileiro assumir a partir de sua própria renda os custos de utilização de serviços que são, originalmente, direitos constitucionais. A expressão mais nítida desse objetivo é a Emenda Constitucional 95, ou o *Teto de Gastos*, que estabelece a redução do Estado brasileiro por vinte anos. Trata-se de uma redução em relação ao PIB de mais de sete pontos percentuais, saindo de um patamar de 19,7% do PIB em 2015 para atingir 13,2% em 2036<sup>5</sup>, além de uma redução dos recursos disponíveis para cada indivíduo, considerando o crescimento populacional durante o período.

Uma alteração como essa, digna de uma nova Constituinte, teve como fundamento não apenas um predomínio de visões sobre a economia e a política fiscal hoje bastante questionadas, mas também noções falaciosas e perigosas sobre o setor público. A primeira consiste em uma suposta equivalência na provisão de serviços sociais quando ofertada pelo mercado em comparação com o setor público. Essa premissa, questionável antes da pandemia, foi totalmente desacreditada depois da emergência da Covid-19, quando os ganhos de escala e o potencial estratégico da atuação do Estado tornaram-se ainda mais evidentes. A existência do Sistema Único de Saúde foi essencial para que o país pudesse desenvolver uma resposta à crise sanitária, mesmo com a falta de coordenação do próprio presidente da República.

A segunda noção que fundamenta o *Teto de Gastos* é a de que se gasta muito com o funcionalismo público. Essa afirmação desconsidera, por um lado, a desigualdade interna ao setor público<sup>6</sup> e, por outro, o fato de o Brasil ser um país continental que tem a ambição de prover serviços de maneira universal. Quando se fala que o gasto de 12% do PIB com funcionalismo<sup>7</sup> – considerando a soma de União, estados e municípios – é elevado até mesmo para padrões da OCDE, não se discute que a grande maioria se refere às áreas de educação, saúde e segurança e que gastamos com cada professor apenas 34% da média desses países em termos reais<sup>8</sup> e menos da metade do gasto médio por estudante.<sup>9</sup>

A terceira tese defendida pelos formuladores do Teto consistia na necessidade de o país começar a fazer escolhas entre diferentes finalidades através de seus representantes no Congresso.<sup>10</sup> Contudo, a verdade é que o Teto impõe uma escolha sobre onde cortar e não como alocar melhor os recursos, cada vez mais escassos com o passar dos anos. Despesas discricionárias – como investimentos públicos, cultura, programas de direitos humanos – tendem a desaparecer do orçamento, dado que há despesas obrigatórias que têm regras próprias que conferem a elas um crescimento

5. Dweck (2020).

6. No qual o salário médio do judiciário chega a representar três vezes o salário médio dos níveis executivos.

7. Cálculo feito pelo Fundo Monetário Internacional utilizando critérios para padronização de diversos países para 2017. Não inclui o pagamento de inativos.

8. Considerando a medida de Paridade de Poder de Compra (PPP, na sigla em inglês) para o dólar americano.

9. Cardomingo, Toneto e Carvalho (2020).

10. Dizia a justificativa da Medida Provisória 241 de 2016 (que veio a se tornar o *Teto de gastos*): “Trata-se, também, de *medida democrática*. (...)

Uma vez aprovada a nova regra, *cabera à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos.*” (Grifo nosso).

real associado, entre outras coisas, aos efeitos demográficos. Essa perspectiva, que reforça o argumento anterior dos gastos em excesso, vem acompanhada de uma descontinuidade nas políticas de controle e participação social<sup>11</sup>, que acabam por deixar para um Congresso composto por 15% de mulheres, 27% de negros e apenas uma deputada indígena escolhas que poderiam ser construídas conjuntamente em outros fóruns mais permeáveis a diversos setores e segmentos.

A seguir, discutiremos de que maneira o *gasto social* é capaz não apenas de promover o desenvolvimento tendo em seu centro a *inversão de prioridades*, em favor dos mais pobres, mas também se contrapondo ao modelo de Estado implementado desde o golpe de 2016 ao valorizar o serviço público, reduzir as desigualdades e ampliar os instrumentos de *controle e participação*. Essa análise é feita em três partes: primeiro discute-se de que maneira o *gasto social* afeta a desigualdade em suas múltiplas facetas – econômica, racial e de gênero –, considerando principalmente o papel das transferências monetárias, dos serviços de saúde e educação e das políticas habitacionais; na sequência, são apresentadas evidências dos impactos positivos sobre a atividade econômica e o emprego que esse tipo de gasto acarreta; por fim, discute-se de que maneira o gasto social deve ser entendido como parte essencial na construção de um novo modelo de desenvolvimento.

## IMPACTOS DO GASTO SOCIAL SOBRE AS DESIGUALDADES

Apesar de convivermos cotidianamente com uma desigualdade constrangedora, a construção de métricas capazes de quantificá-la exige repensar quais dimensões devem ser incorporadas e de que forma isso pode ser feito. Até recentemente, a queda da desigualdade de renda vivida durante os governos Lula e Dilma era muito comemorada com base nos rendimentos capazes de serem captados pelas pesquisas domiciliares do IBGE.<sup>12</sup> Considerando apenas a renda do trabalho, entre os anos de 2001 e 2016 vivemos uma redução de mais de 17% do índice de Gini, seguido por um aumento da desigualdade nos anos seguintes conforme se prolongou a crise iniciada em 2015.

Porém, essa medida da desigualdade é incapaz de captar, por exemplo, a participação descomunal dos extremamente ricos na renda nacional. Na medida em que novos dados permitiram mensurar a renda dessa parcela da sociedade com mais precisão, foi possível notar que, na verdade, a desigualdade entre os muito ricos e o restante foi reduzida de forma bastante tímida.<sup>13</sup> Dados de 2019 indicam que o 1% mais rico da população ganha mais de um quarto da renda nacional, fazendo com que o Brasil seja o sétimo país mais desigual do mundo segundo esse critério, enquanto pelo critério do Gini ocupamos o 11º lugar do ranking.<sup>14</sup> Como se sabe, essa desigualdade tem gênero e cor: estima-se que os 705 mil homens brancos adultos que pertencem ao 1% do topo da distribuição brasileira se apropriem de mais renda do que as 33 milhões de mulheres negras adultas do país.<sup>15</sup>

11. Como exemplo temos o fim do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) logo no primeiro dia da gestão Bolsonaro após 28 anos de existência do órgão.

12. Em especial a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Contínua (PNAD-C).

13. Ver o estudo pioneiro nessa metodologia de Medeiros, Souza e Castro (2015).

14. Dados do World Inequality Database (WID).

15. Bottega e coautores (2021).

Ainda assim, é importante destacar os avanços em termos distributivos ocorridos até 2015 tanto no mercado de trabalho quanto em termos de acesso a bens e serviços. A política de valorização do salário mínimo e o intenso processo de formalização resultaram em uma redução da desigualdade salarial, dado que os salários mais baixos tiveram crescimento maior do que a média.<sup>16</sup>

Além da inclusão dos dados sobre o topo, que permite ter um verdadeiro panorama da desigualdade de renda, a análise da distribuição em toda sua complexidade exige uma abordagem interseccional, considerando determinantes de gênero e de raça, assim como a combinação deles. Se atentarmos para o mercado de trabalho, por exemplo, a taxa de participação feminina não alcança o patamar de 60%, e a taxa de desocupação feminina é sempre superior à masculina: tanto na crise econômica de 2014/15 quanto na crise sanitária recente, essa diferença chegou a ser de 4 pontos percentuais (p.p.). Já no que tange à remuneração do trabalho, as mulheres recebem em torno de 80% daquilo que é pago aos homens.

Em relação ao racismo, a comparação dos indicadores econômicos de mulheres negras e brancas evidencia a situação desfavorável às negras, reforçando a desigualdade de gênero. Destaca-se que a taxa de desocupação chega a alcançar, em alguns momentos, mais de 5 p.p. de diferença desfavorável às negras. Com relação aos rendimentos, as mulheres negras ganham menos de 70% em relação ao valor recebido por uma mulher branca.<sup>17</sup> Quando comparamos o total dos rendimentos recebidos por pessoas negras com o total dos rendimentos recebidos por pessoas brancas, temos que a renda das últimas equivale ao dobro da renda das primeiras. Esse nível de disparidade se mantém relativamente constante desde 2008, ano em que se encerrou um ciclo de queda dessa razão iniciado em 2001, quando ela valia 2,4.<sup>18</sup> Ao considerarmos a tendência recente da remuneração entre negros e brancos, apenas nas regiões Sul e Centro-Oeste parece haver alguma convergência, sendo que, ainda assim, a equiparação seria atingida em 549 anos no caso da região Sul e em 24 anos no Centro-Oeste, evidenciando a importância de intervenções capazes de acelerar esse processo. Tomando o país como um todo, a média indica um aumento da distância do rendimento recebido por brancos em comparação aos negros.<sup>19</sup>

É sobre esse cenário de desigualdades que o *gasto social* é implementado e seu impacto é muito relevante. O gráfico 2 apresenta um resumo do impacto das transferências governamentais – aqui incluídas tanto as contributivas, quanto as assistenciais – sobre dois tipos de renda: a monetária e a total.<sup>20</sup> Enquanto a primeira considera apenas os rendimentos em dinheiro obtidos no mercado de trabalho, a segunda considera os componentes monetários e não monetários. Ou seja, inclui-se nesta segunda os bens adquiridos por outros meios que não a compra, como as doações pelo poder público, a retirada do próprio negócio, a fabricação própria, assim como o chamado aluguel imputado, que consiste na incorporação à renda das famílias com moradia própria um valor correspondente ao que teria de ser pago no aluguel do imóvel onde habitam.

16. Krein e dos Santos (2012)

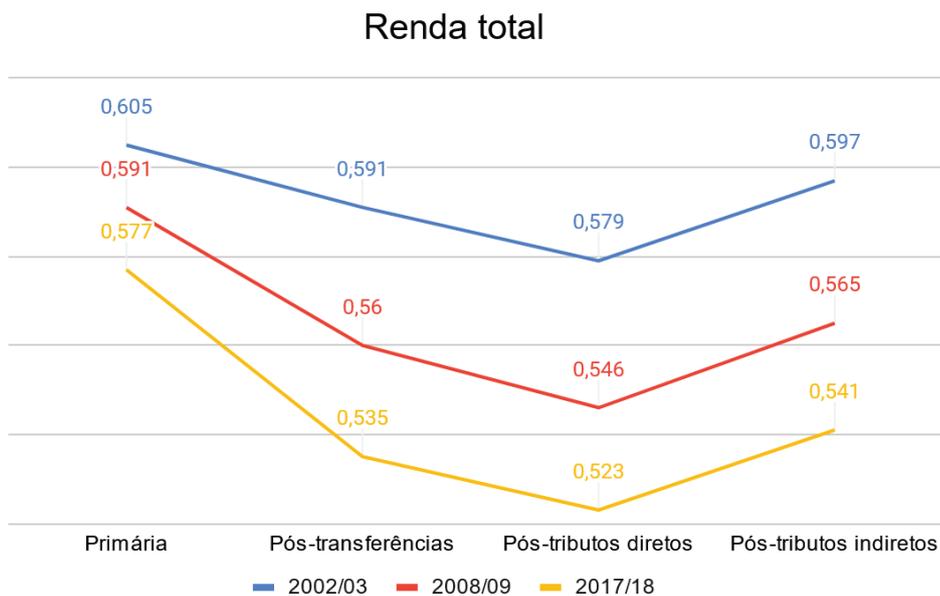
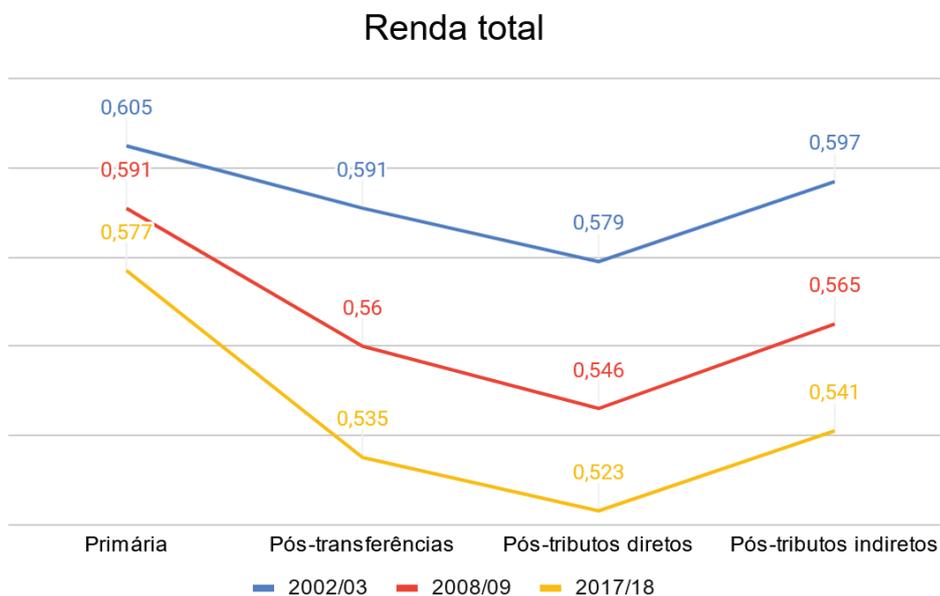
17. Dados da PNAD-C.

18. Osório (2021).

19. Firpo, França e Portella (2021).

20. Silveira e coautores (2022).

**Gráfico 2 - Evolução do índice de Gini das rendas monetária e total pelas etapas de renda – Brasil 2002/03, 2008/09 e 2017/18**



Fonte: Silveira e coautores (2022). Elaboração própria.

Inicialmente, vale observar o quanto a desigualdade da renda primária<sup>21</sup> cai quando comparamos o Gini da renda monetária e da renda total, sendo esse impacto crescente nas duas primeiras décadas do século, tendo passado de uma redução do Gini de 6,2% em 2002/03, para uma queda de 9,8% em 2017/18. Entre os componentes não monetários incluídos na renda total, destaca-se o chamado aluguel imputado e o autoconsumo agrícola, dado que aqui não são considerados os

21. Aquela oriunda dos ganhos obtidos no mercado, incluindo no caso da renda total o aluguel imputado e os bens ganhos via doações.

serviços públicos de saúde e educação. Fica evidente que o *gasto social* com políticas habitacionais de construção/financiamento de moradias e de melhoria das condições urbanísticas para a população pobre têm efeitos redistributivos muito expressivos. Vale lembrar que uma boa moradia implica ganhos significativos para diversas dimensões, como na proteção da primeira infância, ao garantir um lar para que a família possa prover cuidado de maneira adequada em um momento crucial na determinação do desempenho futuro.<sup>22</sup>

O segundo aspecto a destacar é a importância que as transferências governamentais exibem na redução da desigualdade. A renda primária monetária, que reflete mais nitidamente a desigualdade no mercado de trabalho discutida acima, apresenta estabilidade no nível da desigualdade entre os três períodos; por outro lado, o Gini pós-transferências teve uma melhora significativa, reduzindo em 8%. Sendo que o impacto dessas transferências sobre o mercado de trabalho colabora para a redução da desigualdade de gênero, já que os programas assistenciais tendem a aumentar a participação da mulher no mercado de trabalho.<sup>23</sup>

Deve-se levar em conta, porém, que o conjunto das transferências é determinado em larga medida pelo próprio mercado de trabalho, na medida em que elas incluem transferências assistenciais, mas em sua maioria são previdenciárias e laborais (auxílios e seguro desemprego) e, portanto, dependentes de alguma formalização do trabalho. Nesse sentido deve-se ter em mente alguns limites redistributivos das demais transferências que não as assistenciais, dado que os benefícios estão assentados no trinômio formalização-contribuição-benefício, implicando que a desigualdade do mercado de trabalho se reflete grandemente no perfil da concessão dos benefícios. Nesse sentido, a pandemia também evidenciou a necessidade e o potencial da construção de programas assistenciais capazes de dar maior cobertura às pessoas com uma inserção precária no mercado de trabalho, seja pela via da informalidade, seja pelos vínculos de alta rotatividade. No último caso, inclusive, sendo necessário considerar a expansão do tempo de trabalho exigido pela última reforma previdenciária.<sup>24</sup>

Os outros dois estágios da renda indicados no gráfico 2 fogem do escopo deste Caderno, na medida em que indicam os impactos distributivos da tributação direta e indireta, ainda assim, vale traçar alguns comentários a respeito. Em primeiro lugar, é preciso destacar o impacto modesto dos tributos diretos sobre a desigualdade quando comparados, por exemplo, com as transferências. Enquanto elas foram responsáveis por reduzir o índice de Gini da renda primária em 11,2% no período 2017/18, o impacto dos tributos diretos foi de uma redução de menos de 2%. Não à toa a tributação direta é entendida como um dos principais instrumentos que deve ser aprimorada para aprofundarmos o combate à desigualdade, especialmente considerando seu potencial de afetar o extremo topo da distribuição. Já os tributos indiretos, como é de se esperar, exercem um papel fortemente regressivo, elevando a desigualdade. O que surpreende, entretanto, é o fato dele mais do que compensar a queda na desigualdade promovida pelos tributos diretos, ainda anulando parte do efeito distributivo das transferências.

Por fim, para além das políticas habitacionais e de transferência de renda, é necessário mencionar o impacto redistributivo da provisão pública de serviços de educação e saúde. Em termos distri-

22. Shafik (2021).

23. Passos, Wajnman e Waltenberg (2020) mostram evidências desse efeito para o caso do Programa Bolsa Família.

24. Para uma análise sobre alternativas de expansão e financiamento das transferências públicas, ver Paiva e coautores (2021).

butivos, esses dois componentes do *gasto social* apresentam um impacto ainda mais expressivo que as transferências monetárias, mesmo apresentando uma participação na renda bem inferior ao conjunto dessas.<sup>25</sup> As estimativas para o biênio 2008/09 mostram que enquanto as transferências monetárias públicas reduziram o índice de Gini em 5,1%, a oferta de serviços públicos nesses dois eixos teve um efeito de -14,9% sobre o mesmo indicador.

Ainda não existem análises integradas desses dois serviços públicos para a última POF de 2017/18, mas algumas indicações apontam para um aumento da progressividade da educação em particular. Enquanto o efeito desse serviço isoladamente sobre o índice de Gini era de uma redução de 8,2% para os anos de 2008/09, a redução passou a ser de 9,6% na última pesquisa, sem que aumentasse sua participação na renda total, mantendo-se próxima aos 8%. Portanto, o aumento da progressividade deveu-se principalmente à inclusão das pessoas mais pobres no ensino público em todos os níveis. A forte expansão das creches e pré-escolas, que contribuíram com parte relevante da melhora do impacto da educação, é outro exemplo que reflete a potencialidade transversal do *gasto social*, afinal além de constituir um elemento essencial à primeira infância, também está associado a maior participação feminina no mercado de trabalho.<sup>26</sup> É necessário frisar, contudo, que o ensino superior, apesar das políticas de inclusão recentes, ainda possui um resultado levemente regressivo, inclusive pela ampla participação privada na oferta desse serviço, quando comparado à educação básica, sendo necessário reforçar ainda mais o direcionamento dado no último período.<sup>27</sup>

Para além dos efeitos destacados sobre a desigualdade de renda, os *gastos sociais* combinados a investimentos públicos também representam um dos instrumentos mais efetivos de combate às múltiplas desigualdades. O estudo “Fases da Desigualdade no Brasil”<sup>28</sup>, que avaliou os avanços das camadas mais baixas, os 5% e os 20% mais pobres da sociedade brasileira e com recortes de gênero, raça e regional, captou ganhos relativos em termos de acesso à água, saneamento, energia, educação, saúde, moradia e bens de consumo como geladeira, telefone, dentre outros. Ainda assim, esse processo foi interrompido a partir de 2016 e ainda há um longo caminho para inclusão e redução de parte importante das desigualdades nas periferias, no campo e no interior do Brasil.

Outro impacto importante dos *gastos sociais* sobre a redução das múltiplas desigualdades decorre dos efeitos sobre a geração de renda e emprego. Isso se deve ao efeito positivo dos gastos públicos combinado tanto ao fato de as transferências serem majoritariamente direcionadas aos mais pobres, que gastam uma parcela maior da renda em comparação com a parcela mais rica,<sup>29</sup> quanto ao fato de que os serviços públicos geram postos de trabalho com uma distribuição mais equânime considerando as dimensões de raça e gênero. A seção seguinte descreve esse impacto em maiores detalhes.

25. Silveira (2012) e Silveira e coautores (2021).

26. Passos e Machado (2022).

27. Silveira e coautores (2021).

28. Campello (2018).

29. Como se diz no jargão econômico, são os grupos com maior propensão a consumir, exatamente porque devido à baixa renda são obrigados a gastar uma parcela significativa do que ganham em consumo.

## IMPACTO DOS GASTOS SOCIAIS SOBRE A RENDA E O EMPREGO

No caso das transferências, os *gastos sociais* são responsáveis por induzir o consumo das famílias e, conseqüentemente, estimular as expectativas de vendas por parte das empresas, resultando em aumento do emprego e do investimento privado. Esse círculo virtuoso, responsável por promover um aumento da renda mais que proporcional ao montante gasto inicialmente, é chamado de “efeito multiplicador”, sendo o “multiplicador fiscal” o valor desse efeito decorrente do gasto público.<sup>30</sup>

Os estudos que estimam o efeito *multiplicador* para as transferências no caso brasileiro encontram efeitos significativos em termos acumulados. Devido aos diferentes métodos usados para mensurar esse efeito, há uma variedade de resultados, mas pode-se dizer que 1 real gasto com transferências, consideradas em conjunto, resulta em um aumento da renda de 1,9 reais após dois anos. Contudo, esse impacto é ainda maior em um cenário de recessão econômica, passando para 2,9 reais em um período de dois anos, até 8 reais após quatro anos.<sup>31</sup> Por razões parecidas, a mensuração desagregada para cada uma das transferências mostra um efeito tão maior quanto mais direcionada aos mais pobres. O multiplicador atinge 1,75 reais após um ano para o Programa Bolsa Família (PBF), 1,19 reais para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e apenas 0,53 centavos de real no caso das aposentadorias do funcionalismo público (RPPS).<sup>32</sup> Isso quer dizer que a cada real que o governo gasta, o PIB aumenta em mais de um real porque parte da renda adicional das famílias será utilizada em consumo, estimulando o emprego e o investimento, que por sua vez terá um impacto positivo sobre a renda, resultando em uma nova rodada de consumo, e assim por diante.

Cabe ressaltar que o *efeito multiplicador* das transferências é semelhante ao do investimento em infraestrutura por parte do Estado, que costuma ser valorizado para dinamizar a economia devido sua capacidade de induzir o investimento privado. Embora o gasto de 1 real em infraestrutura resulte em um aumento do produto de 3,6 reais após dois anos, para períodos recessivos seu efeito após quatro anos é de 6,8 reais, ou seja, 1,2 reais a menos do que as transferências para um mesmo período de tempo e condições da economia.

Esse impacto particularmente mais forte durante a recessão reforça a importância do papel estabilizador do *gasto social* durante os períodos de crise, tal como vivenciado durante a crise sanitária. Estudos indicam que a política fiscal brasileira durante a crise, expressiva graças à pressão da oposição no Congresso, foi responsável por evitar que a economia retraísse entre 8,4 e 14,8%, em vez da queda de 4,1% observada.<sup>33</sup>

Um impacto tão relevante como esse para todo o conjunto da economia também pode ser percebido quando é analisado o impacto acumulado para cada grupo de renda. Estima-se que, embora o Bolsa Família tenha elevado a renda do trabalho das famílias pertencentes aos 10% mais pobres da população<sup>34</sup> em 5,4% entre 2009 e 2015, ele também foi responsável por elevar a renda do

30. Para os efeitos de longo prazo sobre a inserção no mercado de trabalho, ver Oliveira (2020).

31. Sanches e Carvalho (2022) e Orair, Siqueira e Gobetti (2016).

32. Neri e coautores (2013).

33. Sanches e coautores (2021).

34. Também chamado de primeiro *décimo de renda*.

trabalho dos 10% mais ricos em 5% no mesmo período. Esse aumento da renda em cascata acaba por resultar, por sua vez, em uma alteração no padrão de consumo e, em decorrência disso, na participação dos setores produtivos na renda. No caso do PBF, os setores que mais se beneficiaram foram serviços, bens duráveis e o agregado de alimentos, bebidas e fumo, sendo que o crescimento dos duráveis teve um componente importante de aumento do consumo de automóveis feito principalmente pelos décimos superiores da renda que não eram os beneficiários diretos da política.<sup>35</sup>

A alteração da participação relativa dos setores na economia, provocada pelas políticas redistributivas, como a ampliação das transferências sociais e a política de valorização do salário mínimo, com efeito farol sobre o setor informal<sup>36</sup>, teve um segundo impacto relevante de ampliar a massa salarial em setores com baixa desigualdade na renda do trabalho, caracterizando um processo de causalização cumulativa.<sup>37</sup> O caso dos serviços é o mais evidente, pois ao ser um setor intensivo em trabalho e empregar uma mão de obra majoritariamente de menor qualificação, a expansão da demanda provocada pela ascensão das camadas mais baixas acaba por resultar na expansão de postos de trabalho com menor desigualdade salarial, tendo um efeito de redistribuição da renda cumulativo. Esse impacto redutor de desigualdades do *gasto social* no mercado de trabalho não se restringe às transferências, sendo também percebido nos serviços públicos de saúde e educação.

Tomando como base a estrutura produtiva brasileira de 2015, estima-se que, apesar de um investimento de 100 milhões de reais na construção civil gerar mais empregos (2.029 vagas entre diretos e indiretos) na economia como um todo, mais de 84% desses postos seriam ocupados por homens. Essa situação é fundamentalmente distinta quando considerados os outros dois setores: tanto para um aporte na saúde pública (1.588 vagas) quanto na educação pública (1.618), as mulheres ocupariam a maioria dos empregos criados, respectivamente 64,7% e 58,2%. Considerando apenas as mulheres não brancas, é significativo que a sua participação no total de vagas criadas salta de 7,4% no cenário em que o investimento é feito no setor de construção para 30,2% quando o gasto é direcionado para saúde pública e 27,4% para educação pública. Deve-se destacar, todavia, que a contrapartida ocorre nas ocupações dos homens não brancos: estes ocupariam 50% das vagas criadas se o investimento inicial fosse na construção, mas apenas 18,3% e 22,1% no caso em que o investimento é feito em saúde ou educação públicas, respectivamente.<sup>38</sup> Uma estratégia combinada de investimentos públicos em infraestrutura e gastos sociais tende a ter um impacto relevante em termos de desigualdade racial no mercado de trabalho.

Quando consideramos não apenas os empregos diretos e indiretos, mas também aqueles criados em decorrência do aumento da renda e, conseqüentemente, do consumo<sup>39</sup>, as vantagens da expansão desses serviços públicos se tornam ainda mais nítidas. A principal delas é que, nessas novas condições, o efeito do gasto tanto em educação pública quanto em saúde pública gera mais empregos do que o gasto em construção. Nota-se, nesse sentido, o potencial do gasto social na garantia de emprego e renda, mesmo quando comparado a setores tradicionalmente associados à geração de empregos, como é o caso da construção civil. Com relação ao impacto no emprego por grupo de raça e gênero vemos que, com exceção dos homens não brancos (pretos e pardos

35. Cardoso (2020).

36. Saboia e Hallak Neto (2018)

37. Carvalho e Rugitsky (2015), Dweck *et al.* (2022)

38. Marques, Nassif-Pires e Passos (2022).

39. Chamado na literatura por efeito renda.

e outros), para todos os demais grupos os benefícios do investimento nos serviços públicos são maiores do que o investimento em construção.

Esse resultado demonstra o potencial de encarar o investimento público em infraestruturas de cuidado em conjunto com infraestruturas físicas, onde a mão de obra feminina é sub-representada, tendo em vista a redução das desigualdades estruturais do mercado de trabalho. No entanto, eles também apontam para a necessidade de planejamento para que os investimentos em infraestrutura do cuidado também gerem empregos para homens negros, de modo a não agravar a disparidade racial no mercado de trabalho. Afinal, o que se busca argumentar aqui é exatamente para a necessidade de olharmos todas as desigualdades de maneira transversal permitindo estruturar ações que revertam o quadro que vivemos e aponte para um futuro de maior solidariedade e prosperidade compartilhada. Na última seção, discute-se de que maneira os *gastos sociais* podem contribuir para dois outros objetivos: a transição ecológica e o aumento da transparência e da participação na gestão dos recursos públicos.

## GASTOS SOCIAIS E UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

Um dos efeitos colaterais da crise sanitária que vivemos foi o enfraquecimento das teorias econômicas que atribuíam ao Estado um papel passivo no processo de desenvolvimento. Durante a hegemonia do chamado *neoliberalismo*, a partir dos anos 1970 (1980?), essas teses defendem que não caberia às instituições públicas um papel indutor, mas apenas de garantir um bom ambiente de negócios e corrigir as chamadas *falhas de mercado*. Crescia, assim, a relevância das instâncias técnicas de discussão, em detrimento do debate público mais amplo, na medida em que a gestão se tornava ofício exclusivo de especialistas. O conjunto da crise sanitária e climática, além do confronto entre grandes potências em disputas econômicas e guerras, reforçaram o papel indutor do Estado e a necessidade da construção de *baixo para cima*, com ampla participação e definição coletiva de prioridades, do sentido do desenvolvimento.<sup>40</sup>

Os *gastos sociais* podem cumprir um papel central em ambas as inversões, ao assumir um papel indutor dada sua relevância na economia, assim como na construção coletiva de prioridades.<sup>41</sup> No primeiro caso, é preciso destacar que cabe ao gasto social executar parte fundamental das políticas voltadas para a *transição ecológica*: a adaptação da infraestrutura nas cidades e no campo. Enquanto para a primeira exige-se pensar um programa de investimentos para permitir a redução dos efeitos nocivos da ação humana no clima em inúmeras atividades como transporte, produção de energia, geração de resíduos, entre outros; no caso rural é preciso considerar, para além dos investimentos produtivos, o fortalecimento das redes de abastecimento de alimentos saudáveis. Ambos os desafios, para além de responderem a uma urgência<sup>42</sup>, resultarão na geração de renda e empregos de qualidade, necessários para a superação da crise contínua que vivemos desde 2015.

40. Para uma análise histórica desse antagonismo ver os livros de Mariana Mazzucato: *Estado empreendedor* (2014) e *Missão economia* (2021). Para uma proposta nesses moldes focada no Brasil, veja Fagnani e coautores (2018).

41. Kerstenetzky (2022).

42. O 6º Relatório de Avaliação do IPCC: Mudança climática 2022 encurtou em mais de uma década as previsões para chegarmos a um aquecimento de 1,5°C, tido como ponto de não retorno, e indicou que devemos atingi-lo nos próximos 20 anos.

Para além das frentes de atuação produtivas da transição ecológica, o gasto social também cumpre um papel importante para a redução do desmatamento, que consiste na maior fonte de emissão de gases do efeito estufa do Brasil. Hoje, 44% dos gases que emitimos decorrem da derrubada da mata nativa, em particular da Amazônia.<sup>43</sup> Programas assistenciais como o Bolsa Verde, criado em 2011, que conciliam o combate à miséria com a preservação ambiental, permitem efetivamente fazer com que a floresta em pé possa valer mais que ela deitada. Por meio dele foi possível estabelecer um vínculo entre os órgãos de controle do desmatamento e a população local, além de ampliar a capacidade de cadastro de quem vive em situação de pobreza, através do CadÚnico, para regiões antes pouco cobertas.<sup>44</sup> É certo que os pequenos produtores, beneficiários de programas como esse, não são responsáveis pela maior parte do desmatamento, provocado principalmente pelo avanço da fronteira agrícola do agronegócio patronal.<sup>45</sup> De todo modo, trata-se de um instrumento complementar na proteção das florestas, visando garantir que essas propriedades também não sejam incorporadas pelas maiores, voltadas para a produção de *commodities*.

O papel indutor do Estado na saúde também ganhou um reforço particular durante a crise sanitária. O estrangulamento das cadeias produtivas durante a implementação das políticas de distanciamento social e a própria necessidade de uma infraestrutura capaz de produzir conhecimento em um curto período de tempo levaram à retomada do investimento na capacidade produtiva em diversos países. Nesse sentido, os gastos em saúde, para além do impacto distributivo já destacado acima, também apresenta o potencial estratégico de orientar o desenvolvimento através da implementação e valorização dos chamados *complexos econômicos industriais da saúde*.<sup>46</sup>

Evidentemente, esses gastos estarão sujeitos a experimentação, na medida em que os investimentos para a transição ecológica, por exemplo, devem ainda ser testados, assim como iniciativas pioneiras no desenvolvimento de novos ramos dentro de áreas consolidadas, como a saúde. Contudo, também aqui é preciso alterarmos a concepção a respeito do gasto público, entendendo sua função indutora, sem cobrar que todas as iniciativas sejam bem sucedidas, assim como se compreende a importância dos projetos mal sucedidos no setor privado. Será preciso reforçar os instrumentos de controle e avaliação do gasto, compreendendo os projetos de maior impacto que devem ser continuados e ampliados e quais deles não correspondem às expectativas.

Por fim, o gasto social deve ser entendido como um instrumento central na ampliação do *controle e da participação social*, não apenas por englobar as questões recorrentemente levantadas como prioritárias pela população, mas também por ter em sua própria institucionalidade de gestão diversas instâncias de consulta e controle. Basta notar que já foram realizadas, desde a Constituição de 1988, quatro conferências nacionais da educação, doze da assistência social e dezessete de saúde, sendo todas antecipadas por fóruns municipais e estaduais. Assim, a construção de metas pode ser feita a partir de uma cultura participativa já bastante consolidada e enraizada pelo país.

A reconstrução do Brasil exigirá a reestruturação da institucionalidade responsável pelo planejamento, coordenação e execução do orçamento público, inclusive para que passe a incluir marca-

43. Ver Plano de Recuperação Verde da Amazônia Legal produzido em julho de 2021 pelo Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal.

44. Cabral e coautores (2014).

45. Costa (2022) mostra que a expansão da posse da terra na Amazônia entre 1970 e 2017 se deu com base nas grandes propriedades. Dos 81 milhões de hectares de terras públicas tornadas privadas nesse período, 62% se tornaram propriedades com mais de mil hectares.

46. Gadelha (2003).

dores sensíveis a gênero, raça e classe. Dentre os vários componentes do orçamento, o *gasto social* cumpre um papel central para se pensar um modelo de desenvolvimento sustentável que enfrente as desigualdades em suas várias facetas. Para isso, a valorização da esfera pública, do controle e da participação social são imprescindíveis. *Colocar o pobre no orçamento* é investir nas pessoas que mais precisam e o gasto social será o principal mecanismo para isso.

## REFERÊNCIAS

ABRAHÃO, J.; MOSTAFA, J.; HERCULANO, P. "Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda". *Comunicado do IPEA* n. 75. Brasília: Ipea, 2011.

ARRETCHE, M. "Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33, 2018.

AUSTERIDADE e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil. Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES), GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e Plataforma Política Social, 2016.

BOTTEGA, A. et al. "Quanto fica com as mulheres negras? Uma análise da distribuição de renda no Brasil". *Nota de Política Econômica* n. 018. Made - FEA/USP.

CABRAL, P. G. F. et al. "Programa Bolsa Verde: erradicação da extrema pobreza e conservação ambiental". *O Brasil sem miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. p. 493-512.

CAMPELLO, T. et al. "Fases da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás". *Saúde em Debate*, v. 42, p. 54-66, 2018.

CARDOMINGO, M.; TONETO, R.; CARVALHO, L. "De parasitas às palmas na janela: uma análise dos gastos com funcionalismo no Brasil". *Nota de Política Econômica* n. 004. Made - FEA/USP.

CARDOSO, D. F. *Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva*. Tese de doutorado – UFMG. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2020.

CARVALHO, L.; RUGITSKY, F. "Growth and distribution in Brazil the 21st century: revisiting the wage-led versus profit-led debate". Departamento de Economia, FEA-USP, 2015, *Working Paper Series* n. 2015-25.

COSTA, F. de A. "Da estrutura fundiária à dinâmica do desmatamento: a formação de um mercado de terras na Amazônia". *Nota de Política Econômica* n. 19. Made - FEA/USP, 2022.

DELGADO, G.; JACCOUD, L.; NOGUEIRA, R. P. "Seguridade Social: redefinindo o alcance da cidadania". In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise - Vinte anos da Constituição Federal*, n.17, v.1, cap. 1. Brasília: Ipea, 2019.

DWECK, E. "Por que é imprescindível revogar o teto de gastos?" In: Dweck, E.; Rossi, P.; Oliveira, A. L. M. de. (Org.). *Economia pós-pandemia - Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

DWECK, E. et al. "Labor Market, Distributive Gains and Cumulative Causation: Insights from the Brazilian Economy". *Review of Political Economy*, 1-26, 2022.

FAGNANI, E. et al. "Desenvolvimento social e estrutura produtiva". *Cadernos de debate 3 - Grupo de trabalho de economia - Projeto Brasil Popular*, 2018.

FIRPO, S.; FRANÇA, M.; PORTELLA, A. "Desigualdade social sob a ótica do Índice de Equilíbrio Racial", 2021. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/09/Desigualdade-Social-sob-a-otica-do-Indice-de-Equilibrio-Racial-jun-2021-.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

GADELHA, C. "O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde". *Ciência & Saúde Coletiva*, 2, 2003. p. 521-35.

KERSTENETZKY, C. L. "Investimento público em serviços sociais como componente central de uma agenda de desenvolvimento". *Texto para discussão n. 003*, 2022. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

KREIN, J. D.; DOS SANTOS, A. L. "A formalização do trabalho: crescimento econômico e efeitos da política laboral no Brasil". *Nueva Sociedad*, v. 239, 2012. p. 90-101.

MARQUES, P. R. et al. "Gênero e raça no mercado de trabalho: a importância do gasto social em saúde e educação pública para a redução de desigualdades". *Nota de Política Econômica*, no prelo. Made - FEA/USP, 2022.

MAZZUCATO, M. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2014.

MAZZUCATO, M. *Missão economia*. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2021.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H.; CASTRO, F. A. D. "O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012)". *Dados*, 58, 2015. p. 7-36.

NASSIF-PIRES, L.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M. "Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza". *Nota de Política Econômica*, n. 10, 2021.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. "Efeitos macroeconômicos do programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais". In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

OLIVEIRA, G. L. *Long-term effects of conditional cash transfers on children: the brazilian case*. Tese de Doutorado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ORAIR, R.; SIQUEIRA, F.; GOBETTI, S. "Política fiscal e ciclo econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público". *XXI Prêmio do Tesouro Nacional*, 2016.

OSÓRIO, R. G. "A desigualdade racial no Brasil nas três últimas décadas". *Texto para discussão* n. 2657. Brasília, Ipea, 2021.

PASSOS, L.; MACHADO, D. "Determinantes do trabalho produtivo no Brasil: as normas de gênero e a decisão intrafamiliar". *Economia e Sociedade* (Unicamp. Impresso), v. 31, p. 203-227, 2022.

PASSOS, L.; WAJNMAN, S.; WALTENBERG, F. D. "The Bolsa Família Program: Reflections on Its Role in Social Protection and Gender Relations in Brazil". In: SACCHET, T.; MARIANO, S.; CARLOTO, C. M. (Org.). *Women, Gender and Conditional Cash Transfers: Interdisciplinary Perspectives from Studies of Bolsa Família*. 1 ed. Nova Iorque: Routledge, v.1, 2020. p. 82-107.

PRINCÍPIOS de Direitos Humanos na Política Fiscal, 2021. Disponível em: [derechospoliticafiscal.org/pt/](http://derechospoliticafiscal.org/pt/). Acesso em: 20 set. 2022.

ROSSI, P.; DAVID, G.; CHAPARRO, S. "Política fiscal, desigualdades e direitos humanos". In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. de. (Orgs.). *Economia pós-pandemia – Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SABOIA, J.; HALLAK NETO, J. "Salário mínimo e distribuição de renda no Brasil a partir dos anos 2000". *Economia e Sociedade*, 27, 2018. p. 265-285.

SANCHES, M.; CARVALHO, L. "A contribuição da política fiscal para a crise brasileira de 2015-2016: uma análise baseada em multiplicadores de despesas primárias do governo central no período 1997-2018". *Nova Economia* (UFMG), v.32, n.1, p.7-36, 2022.

SANCHES, M.; CARDOMINGO, M.; CARVALHO, L. "Quão mais fundo poderia ter sido esse poço? Analisando o efeito estabilizador do Auxílio Emergencial em 2020". *Nota de Política Econômica* n. 007. Made - FEA/USP, 2021.

SHAFIK, M. *Cuidar uns dos outros: um novo contrato social*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

SILVEIRA, F. G. "Impactos distributivos da tributação e do gasto social". Tema: Política fiscal e Dívida pública. Tesouro Nacional, 2012.

SILVEIRA, F. G. *et al.* "Previdência e assistências sociais, auxílios laborais e tributos: características redistributivas do Estado brasileiro no século XXI". *Working Paper* n. 007. Made - FEA/USP, 2022.

SILVEIRA, F. G. *et al.* "Impactos distributivos da educação pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) 2017-2018". *Nota de Política Econômica* n. 011. Made - FEA/USP.