

2586

**A POLÍTICA SOCIAL E O
CONSERVADORISMO ECONÔMICO:
O QUE REVELA O PERÍODO RECENTE**

**Luana Passos
Fernando Gaiger Silveira
Fábio Waltenberg**

TEXTO PARA DISCUSSÃO



A POLÍTICA SOCIAL E O CONSERVADORISMO ECONÔMICO: O QUE REVELA O PERÍODO RECENTE

Luana Passos¹
Fernando Gaiger Silveira²
Fábio Waltenberg³

1. Pesquisadora no Departamento de Ciência da Computação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
E-mail: <luanapassos_s@hotmail.com>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea; e professor colaborador no Departamento de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail:* <fernando.gaiger@ipea.gov.br>.

3. Professor associado no Departamento de Economia da UFF. *E-mail:* <fdwaltenberg@id.uff.br>.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nílo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2586>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I00; I30; I38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 AS CONQUISTAS NA PRIMEIRA DÉCADA E MEIA DO SÉCULO XXI | 8 |
| 3 AS MANIFESTAÇÕES DE 2013 E A INFLEXÃO NO APOIO SOCIAL AO GOVERNO DE CENTRO-ESQUERDA | 16 |
| 4 PREFERÊNCIAS SOCIAIS: HÁ INDÍCIOS DE UMA ONDA ECONÔMICA CONSERVADORA? | 21 |
| 5 OS RETROCESSOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS, NO MERCADO DE TRABALHO E NA DESIGUALDADE NO PERÍODO RECENTE | 28 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 35 |
| REFERÊNCIAS | 37 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR | 41 |

SINOPSE

Este texto possui dois objetivos que se complementam. Investigar o comportamento da política social e seus reflexos, para, então, poder avaliar se os brasileiros ficaram mais conservadores, a despeito do avanço presenciado nas ações sociais. Como metodologia, apresenta-se uma análise descritiva de dados de diversas fontes – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Laboratório da Opinião Pública de América Latina, Oxfam Brasil/Instituto Datafolha –, bem como uma revisão da literatura sobre as manifestações de junho de 2013. Os resultados apontam o avanço da política social, com reflexos na queda da pobreza e da desigualdade, porém com retrocessos que se consubstanciaram na Emenda Constitucional nº 95 e nas reformas trabalhista e previdenciária. Em meio à inflexão iniciada com as manifestações daquele ano, os dados disponíveis sobre preferências sociais divergem, não sendo prudente refutar ou corroborar a hipótese de uma onda de conservadorismo econômico, embora a eleição de um governo de extrema direita evidencie uma postura conservadora da sociedade.

Palavras-chave: política social; manifestações de 2013; preferências sociais; onda conservadora.

ABSTRACT

This text has two objectives that complement each other. First, to investigate the behavior of social policy and its consequences. Then to assess whether Brazilians became more conservative, despite the progress seen in social actions. As a methodology, a descriptive analysis of data from different sources is presented – National Household Sample Survey, Laboratory of Public Opinion in Latin America, Oxfam Brazil/Datafolha Institute – as well as a literature review on the 2013 protests. The results point to the progress of social policy with repercussions on the fall of poverty and inequality, however, with setbacks materializing in the Constitutional Amendment 95 and, in labor and social security reforms. Amid the inflection that started with the 2013 demonstrations, the available data on social preferences diverge, and it is not prudent to refute or corroborate the hypothesis of a wave of economic conservatism, although the election of a far-right government suggests a conservative attitude of society.

Keywords: social policy; 2013 demonstrations; social preferences; conservative wave.

1 INTRODUÇÃO

No início do século XXI, o Brasil experimentou um movimento de expansão do Estado de Bem-Estar Social com a extensão do escopo protetivo da política social. Se o ritmo foi insatisfatório para afiançar sua consolidação, ao menos propiciou uma considerável melhoria de vida da população. Não obstante os avanços alcançados, o país ainda convive com um contingente expressivo da população em situação de vulnerabilidade e com uma oferta de serviços públicos precária, não sendo de estranhar que o investimento em políticas sociais seja uma reivindicação constante dos movimentos sociais.

Se, ainda que em ritmo vagaroso, o país caminhava em direção a patamares civilizatórios mais elevados, como compreender o ano de 2013 ter sido palco de manifestações populares de grande envergadura? Parece paradoxal que, no mesmo momento em que o país vivenciava ganhos na promoção da cidadania inclusiva, a população tenha tomado as ruas em proporções paralelas ao movimento pela busca da redemocratização do país na década de 1980. Os anos que precederam esses dois momentos da história guardam algo em comum – crescimento com relativa estabilidade de preços –, mas estão bem distantes em termos de condições de vida da população. No regime militar, o Brasil experimentou o chamado “milagre econômico”, que, no entanto, não foi transbordado à população, um modelo de crescimento excludente e concentrador (Furtado, 2004). Entre 2003 e 2013, com taxas de crescimento econômico inferiores às do período do “milagre”, vivenciou-se um modelo de desenvolvimento inclusivo, com a retirada da pobreza de milhões de brasileiros, com o aumento do consumo de massa e com o avanço do emprego formal (Kerstenetzky, 2017).

Este texto possui dois objetivos que se complementam. Investigar o comportamento da política social e seus reflexos em termos de pobreza e desigualdade, para, então, avaliar se os brasileiros ficaram mais conservadores, em especial após as grandes manifestações de 2013, a despeito do avanço presenciado nas ações sociais. Como metodologia, apresenta-se uma análise descritiva de dados de diversas fontes – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Tesouro Nacional, Laboratório da Opinião Pública de América Latina, Oxfam Brasil/Instituto Datafolha –, bem como a revisão da literatura sobre os protestos ocorridos naquele ano.

Na segunda seção, sintetizam-se a ação do Estado na política social durante as gestões de centro-esquerda e os seus reflexos em termos de pobreza e desigualdade. Na terceira seção, o foco são as manifestações de 2013 e seus prováveis desdobramentos no comportamento social. A quarta seção procura compreender a trajetória das preferências dos brasileiros em relação à atuação do Estado visando averiguar se uma onda conservadora, em termos econômicos, alcançou o Brasil. Na quinta seção, é discutido o cenário de retrocesso que se vivencia no campo social com a Emenda Constitucional (EC) nº 95 e as reformas trabalhista e previdenciária. Na sexta seção, há as considerações finais.

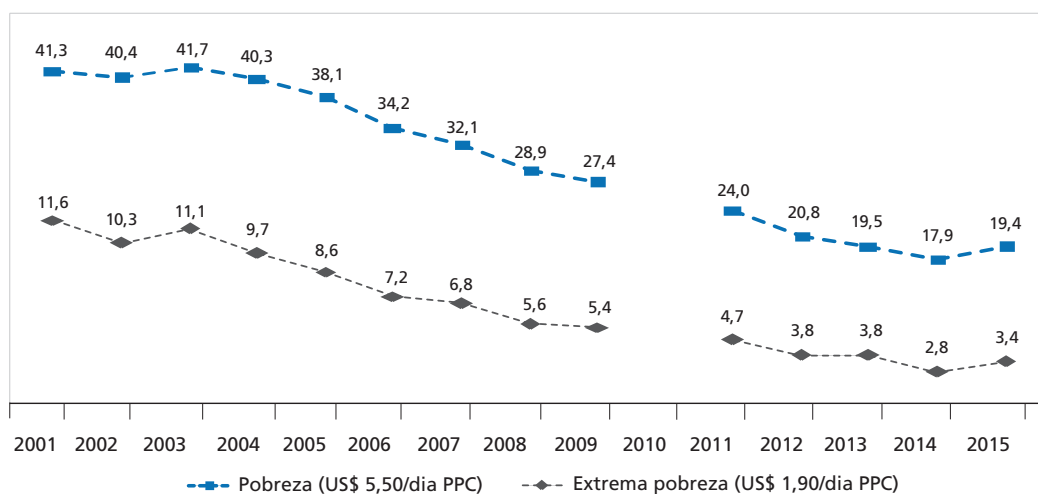
2 AS CONQUISTAS NA PRIMEIRA DÉCADA E MEIA DO SÉCULO XXI

Após um longo período de preocupações vinculadas estritamente ao desempenho econômico, a promoção da cidadania passou a ser encampada pelo governo federal. A agenda social ganhou notoriedade com o governo Lula, sobretudo a partir de 2006. A empreitada se deu em um contexto de crescimento da economia, no bojo do aumento dos preços das *commodities*, mas também foi decorrência de uma estratégia deliberada de inclusão social. Essa combinação conduziu a um adensamento dos gastos sociais e da proteção trabalhista por meio da concessão de ganhos reais do salário mínimo (SM) e de medidas de apoio à formalização do trabalho – acesso ao crédito e tributação via regime simplificado. Junto ao fortalecimento das políticas sociais, assistiu-se à ampliação dos investimentos em infraestrutura e ao maior protagonismo dos bancos públicos na expansão do crédito.

Em que pese o crescimento econômico estável, com distribuição de renda, eram grandes as suspeitas em relação à consolidação do Estado de Bem-Estar nos moldes da social-democracia. Os mais otimistas acreditavam na construção de uma nova estratégia de proteção social (Pochmann, 2011; Fagnani, 2011; Kerstenetzky, 2012); os céticos enxergavam no governo do Partido dos Trabalhadores (PT) mais possibilidade de continuidade, em relação a governos anteriores, inclusive nas medidas sociais (Boito Junior, 2005; Druck e Filgueiras, 2007; Paulani, 2008).

Independentemente das suspeitas na consolidação de uma nova estratégia socioprotetiva no Brasil, houve reduções expressivas na vulnerabilidade socioeconômica. O gráfico 1 mostra que, em 2001, 41,3% da população brasileira encontrava-se abaixo da linha de pobreza (US\$ 5,50 por dia em paridade do poder de compra – PPC), ao passo que, em 2015, 19,4% encontravam-se nessa condição, uma queda de notáveis 22 pontos percentuais (p.p.). O patamar mínimo foi alcançado em 2014, para então, já em 2015, se observar um novo aumento da pobreza. Em relação à extrema pobreza, em 2001, 11,6% dos brasileiros viviam com menos de US\$ 1,90 por dia, enquanto em 2015 houve uma redução de 8,2 p.p., passando a ser 3,4%. A tendência decrescente da extrema pobreza também é quebrada em 2015.

GRÁFICO 1
Brasil: evolução das taxas de extrema pobreza e pobreza (2001-2015)
(Em %)



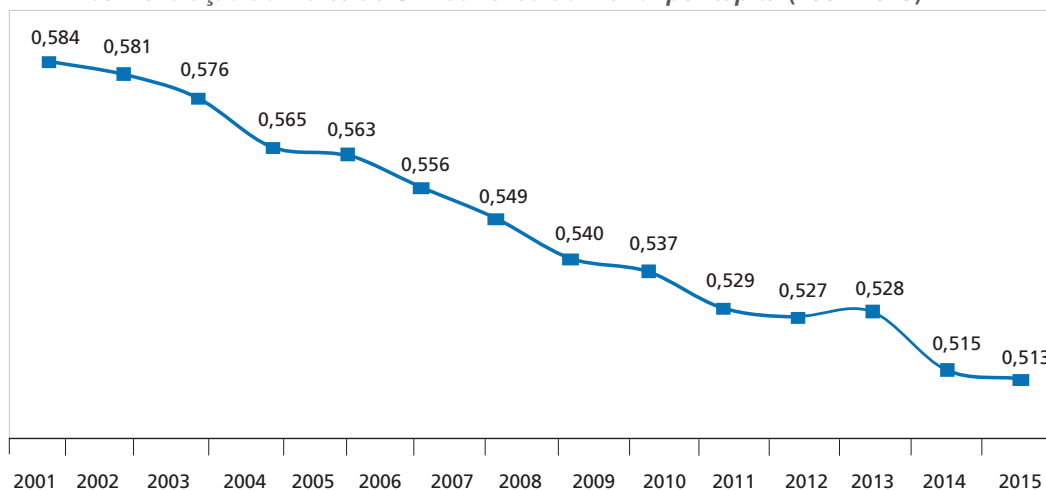
Fonte: PNAD.
Elaboração: Portal de Dados sobre Pobreza e Equidade do Banco Mundial.

O índice de Gini é a medida mais frequente para se avaliar o comportamento da desigualdade de renda. No caso brasileiro, a desigualdade da renda domiciliar *per capita* medida por esse índice passou de 0,58, em 2001, para 0,51, em 2015, uma queda que pode ser tida como expressiva, a despeito de o Brasil ainda ser um país muito desigual.

Essa melhoria nos indicadores de pobreza e desigualdade é creditada aos bons ventos da economia, mas em especial ao endosso das políticas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e

a valorização do SM. O primeiro apresentou uma trajetória crescente, saindo de um público de 6,6 milhões de famílias, em 2005, para 13,9 milhões, em 2015, conforme o Ministério da Cidadania. O segundo saltou de 2,3 milhões de benefícios ativos, em 2005, para 4,5 milhões, em 2015, de acordo com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev). O SM elevou-se de R\$ 300, em 2005, para R\$ 788, em 2015, um aumento real ao redor de 35%.

GRÁFICO 2
Brasil: evolução do índice de Gini da renda domiciliar *per capita* (2001-2015)



Fonte: PNAD.
Elaboração: Portal de Dados sobre Pobreza e Equidade do Banco Mundial.

Estimativas realizadas por Souza *et al.* (2019) indicam que cerca de 70% dos recursos do PBF alcançam os 20% mais pobres, com suas transferências reduzindo a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%, entre 2001 e 2015. Araújo e Flores (2017) afirmam que o BPC propicia a retirada de um quantitativo expressivo de indivíduos da vulnerabilidade econômica, sendo que, em 2012, contribuiu em 19,26% para a queda da pobreza. Brito e Kerstenetzky (2019) mostram que, entre 2002 e 2013, a política de SM contribuiu com a redução de 38,2% na proporção de pobres, de 39,4% da intensidade da pobreza e de 40,6% da sua severidade.

Quanto à desigualdade, o terreno é controverso. Com o olhar restrito a dados de pesquisas domiciliares, era patente a queda na desigualdade, como mostra Osorio (2015). Esse autor também mostra reduções ainda maiores que a do Gini em outros indicadores de desigualdade, como as medidas de entropia generalizadas. Uma parcela

da queda pode ser creditada a políticas sociais, como mostra Hoffmann (2013) para o período 2001-2011, segundo o qual o BPC e o PBF foram responsáveis pela mitigação de 15% a 20% da desigualdade, considerando os índices de Gini, Mehran e Piesch.

Para Souza *et al.* (2019), as decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini sugerem que o PBF foi responsável por 10% da redução da desigualdade no período de 2001 a 2015. Brito, Foguel e Kerstenetzky (2015), por sua vez, apontam que a contribuição do SM na queda da desigualdade de renda domiciliar *per capita* foi de quase três quartos entre 1995 e 2013. Todavia, trabalhos que associaram pesquisas domiciliares e registros administrativos da Secretaria da Receita Federal colocaram em xeque essa frequente conclusão,¹ de que se assistiu a uma redução expressiva na desigualdade de renda, vista a resiliência da participação da renda no topo da distribuição, entre o 1% e os 5% mais ricos.² A contribuição pioneira, nesse sentido, foi de Medeiros e Souza (2016), que mostraram que, entre 2006 e 2012, a desigualdade teria se mantido estável considerando os índices de Theil e Gini.

Sabe-se, ainda, que a redução da desigualdade no mercado de trabalho foi a principal responsável pela queda reportada em pesquisas domiciliares, tendo, como bem aponta Rugitsky (2016), efeitos dinâmicos sobre a economia. Essa redução da desigualdade salarial foi decorrente do crescimento e da formalização da renda dos trabalhadores menos qualificados, o que fica patente pelo aumento do número de postos formais de trabalho na construção, na produção de alimentos e bebidas, no comércio e na construção civil.

A redução da disparidade salarial, o acesso ao crédito e o crescimento da rede de proteção social, segundo Arretche (2018), reduziram de modo substancial a concentração econômica. O modelo de crescimento, ao se basear no potencial de consumo dos estratos mais pobres – estimulando a demanda por alimentos e expandindo o comércio popular –, na geração de postos para trabalhadores de menor escolaridade e na redução da disparidade salarial, representou o inverso do milagre da ditadura militar, ou seja, um “antimilagre” como está em Rugitsky (2016).

1. Mais informações disponíveis em Ipea (2011; 2012) e Osorio *et al.* (2011).

2. Medeiros, Souza e Castro (2015a; 2015b) e Medeiros e Souza (2016).

Devem ser associados a isso, os gastos sociais crescentes e progressivos. Os destinados à educação e à assistência, cuja incidência é bastante progressiva, tiveram incrementos importantes; os à saúde, porém, apresentaram uma *performance* mais tímida. A Previdência Social, o principal gasto, teve crescimento expressivo e avanços em direção à progressividade, o que se deu pela valorização real do piso e pela redução do peso das aposentadorias e pensões do setor público (Brito, Foguel e Kerstenetzky, 2017; Silveira e Passos, 2017). A trajetória do gasto social, portanto, corrobora o endosso dado às políticas sociais no período recente. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional mostraram que, de 2003 a 2015, os gastos sociais do governo central passaram de 12% para 18% do produto interno bruto (PIB), e 2 p.p. desse crescimento se deveram aos chamados gastos sociais tributários – benefícios tributários em assistência, educação, saúde.³

Abrindo o gasto social federal (diretos e tributários) por função, percebe-se que, entre 2003 e 2015, houve um aumento, em proporção ao PIB, dos dispêndios com assistência social (0,9 p.p.), com educação e cultura (1 p.p.), com saneamento básico e habitação (0,4 p.p.), com trabalho e emprego (0,7 p.p.), com previdência social (1,1 p.p.) e com saúde (0,5 p.p.). Assim, a despeito de supostas debilidades de qualidade e amplitude da oferta, presenciou-se, no último decênio, concomitantemente ao avanço de ações e programas sociais focalizados na população mais pobre, o adensamento das políticas de teor universal.

Nessa direção, é importante ressaltar o que mostra Silveira e Passos (2017) com base nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) e de registros administrativos, em relação à força dos gastos de caráter universal na redução da desigualdade. Os autores comparam os efeitos redistributivos dos diferentes componentes da política fiscal por meio de um esquema de rendas que se sucedem decorrente da previdência, de assistência e auxílios ao trabalho, dos tributos diretos, dos tributos indiretos e da oferta pública de saúde e educação. Desse modo, mostram que os benefícios universais em espécie são os mais redistributivos. Sublinham, ainda, que o impacto redistributivo das transferências públicas monetárias é relevante, mas menos expressivo que o que ocorre em relação à

3. Para a distribuição dos benefícios tributários, ver Silveira, Fernandes e Passos (2019). No caso da saúde, ver Ocké-Reis e Fernandes (2018).

oferta de educação e saúde pública e do que é experimentado pelos países desenvolvidos da América do Norte e da Europa Ocidental.

Kerstenetzky (2017), contudo, alerta que, ainda que o país tenha experimentado um processo de crescimento redistributivo, com a saída de maciço contingente de pessoas da situação de pobreza, não se assistiu a avanços significativos na provisão dos serviços universais. Lavinás (2015), por sua vez, pondera que, não obstante os dados sinalizarem o aumento do escopo protetivo das políticas sociais, presenciou-se no início do século uma dinâmica em que a política social assume papel de colateral no sistema financeiro, possibilitando consumo represado por salários baixos, enquanto permanece, porém, manco o investimento social em saneamento básico, moradia, preservação ambiental, saúde e educação.

A despeito dos muitos avanços na proteção social, cabe observar que a forma de financiamento das ações ainda é problemática, pois se preservou a expressiva regressividade da carga tributária brasileira. As famílias situadas no décimo mais pobre da população dedicaram, em 2009, 32% de sua renda aos impostos diretos e indiretos contra 21% do décimo mais rico. Isso em um cenário em que os 10% mais pobres apresentaram uma renda familiar média *per capita* de 1,6% da renda do décimo mais rico, segundo estimativas baseadas na POF 2008-2009 (Silveira e Passos, 2017). Os estudos com os dados das pesquisas domiciliares corrigidos pelos registros fiscais anunciam que os ganhos na desigualdade foram menos expressivos porque se preservou a subtributação dos ganhos de capital, os quais tiveram excelente desempenho. Ou seja, o financiamento regressivo se preservou.

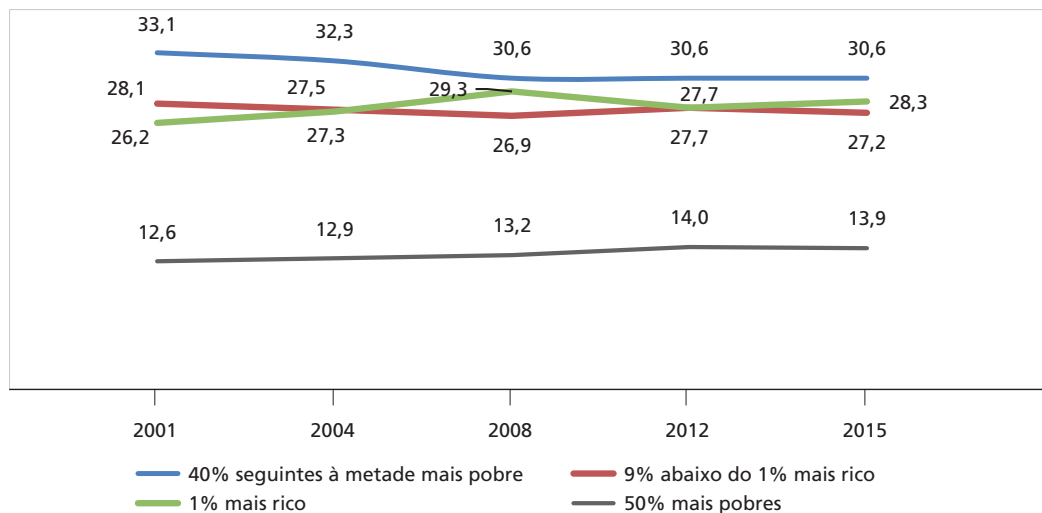
Vale notar que a classe média tradicional foi perdedora nesse processo, o que se reflete nos maiores ganhos em cidades médias e pequenas, para trabalhadores menos qualificados e em transferências monetárias – salvo os ganhos da previdência, que se concentram nos estratos pobres e medianos de renda.

Dados da evolução da participação na renda de estratos selecionados desenvolvidos pelo World Inequality Database (WID),⁴ com o uso de pesquisas domiciliares, registros fiscais e contas nacionais, mostram que, no período 2001-2015, a metade mais pobre

4. Disponível em: <wid.world>.

e o 1% mais rico tiveram aumentos em sua participação na renda. Os 40% acima da metade mais pobre e os 9% abaixo do 1% mais rico apresentaram, em contrapartida, perdas (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Brasil: evolução da participação na renda total de estratos selecionados (2001-2015)
(Em %)



Fonte: WID.

Observa-se, no gráfico 3, que a chamada classe média alta – aqui definida como os 9% abaixo do 1% mais rico (linha vermelha) – perde quase 1 p.p. de participação na renda total. E o estrato populacional entre a metade mais pobre e os 10% mais ricos (linha azul) em que se encontram a classe média e os remediados (classe média baixa) perde 2,5 p.p. na distribuição da renda. Assim, fica, evidente que os estratos médios da população, aqueles que se concentram no meio urbano e metropolitano e que tiveram participação importante nas manifestações sociais do período recente, tiveram perda relativa no bolo.

O movimento de aumento dos preços dos serviços, um dos limites do “antimilagre” apontados por Rugitsky (2016), é outro fator que afeta em particular o poder de compra da classe média tradicional. A valorização cambial permite mitigar a inflação de serviços, mas implica aprofundar a dinâmica de regressão da estrutura produtiva que decorre do fortalecimento dos setores intensivos em mão de obra. Para ter sustentabilidade, esse modelo deve estar livre de restrições externas, ou seja,

exige um cenário internacional favorável. Nesse contexto, não se sustenta a política de inclusão e de investimento com a reversão dos termos de troca e a consequente redução do crescimento econômico repercutindo na política fiscal. Assim, a virada de comportamento da economia está intimamente relacionada ao cenário de mudança no *front* externo, notadamente a queda dos preços das *commodities*, o que começa a colocar em xeque o modelo de desenvolvimento inclusivo levado a cabo nas gestões de centro-esquerda.

Vale lembrar que, do mesmo modo que Lula nos primeiros anos de seu governo, Dilma iniciou seu mandato com medidas contracionistas e um robusto ajuste fiscal, buscando reduzir o nível de atividade e controlar as pressões inflacionárias, preparando mudanças na política monetária e cambial. Em 2012, assistiu-se a uma guinada em direção a uma agenda promotora de competitividade. De acordo com Pinto *et al.* (2016), a chamada Nova Matriz Macroeconômica acolheu uma miríade de ações que endossavam o projeto desenvolvimentista. Para Singer (2015), isso implicou cutucar várias onças com varas curtas. O autor aponta que, seguindo uma diretriz econômica desenvolvimentista houve redução dos juros; uso intensivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); aposta na reindustrialização; desonerações; plano para infraestrutura; reforma do setor elétrico; desvalorização do real; controle de capitais; e proteção ao produto nacional. Independentemente dos resultados, a sinalização do governo Dilma era clara em relação ao fortalecimento do papel do Estado e a uma orientação econômica de viés mais heterodoxo.

Medidas de regulação do mercado de câmbio visavam estancar e eventualmente reverter a regressão da estrutura produtiva, o que acarretou pressões sobre a inflação com a elevação dos preços dos produtos comercializáveis. Recorreu-se, então, a preços administrados. Em parte, a dinâmica econômica internacional adversa parece ter impedido que a desvalorização cambial levasse à expansão pretendida das exportações. A desaceleração do investimento público e as medidas macroprudenciais que restringiram o crédito reduziram a demanda doméstica, desacelerando a economia e dificultando a adaptação da estrutura produtiva.

É nesse contexto, que já delineava descompassos econômicos, que emergem as manifestações de 2013 e os questionamentos em relação à atuação do governo federal. Em princípio, uma conturbação social como a de 2013 não parece se justificar, visto

que, ainda que houvesse debilidades de cobertura e qualidade, experimentava-se um processo de adensamento das políticas sociais, como aqui mostrado. As perdas da classe média e as vulnerabilidades ainda experimentadas por relevante parcela da população, entretanto, talvez tenham sido razões para se levantar questionamentos sobre a atuação do governo federal.

As próximas seções são dedicadas a entender a postura da sociedade em relação à atuação do Estado. Com o intento de estabelecer as interfaces entre esse movimento e as eventuais mudanças de comportamento da sociedade no apoio à ação do Estado, analisam-se as manifestações de 2013 (próxima seção) e as preferências sociais (seção 4). O texto se encerra com análises sobre as mudanças ocorridas no triênio 2017-2019 nas políticas sociais e sobre a agenda governamental de redução da ação estatal na economia e na área social.

3 AS MANIFESTAÇÕES DE 2013 E A INFLEXÃO NO APOIO SOCIAL AO GOVERNO DE CENTRO-ESQUERDA

Ainda hoje, passados sete anos, paira uma incompreensão sobre os significados das manifestações de junho e julho de 2013. A história de grandes manifestações de rua no Brasil não é recente. O país presenciou a passeata dos 100 mil, em 1968, o movimento de Diretas Já, em 1984, e protestos pelo *impeachment* do então presidente Fernando Collor, em 1992.

Após a agitação popular que marcou a transição da ditadura militar para a redemocratização, não se presenciaram no país grandes ocupações das ruas como espaço de luta e disputa política até, em 2013, se esboçar um novo cenário, no qual a sociedade, em especial a juventude, se mobilizou para protestar. Entender o rompimento da letargia contestatória de mais de dois decênios passa pela investigação dos nascedouros e desagues de um rio de insatisfação popular até então dormente.

As manifestações de 2013 se iniciaram em 6 de junho na cidade de São Paulo, convocadas pelo Movimento Passe Livre (MPL), após a elevação de R\$ 0,20 no preço do transporte coletivo. A adesão inicial ao movimento não foi grande, alcançando um público de aproximadamente 2 mil pessoas. Em um segundo momento, a convocatória

do MPL foi atendida por um público de aproximadamente 5 mil pessoas, ocasião em que os manifestantes foram tratados com expressiva hostilidade pela Polícia Militar. A adesão popular se avolumou, movida pela empatia pelo direito de protestar e contra a violência sofrida por outros cidadãos, adensando os protestos, até estes se tornarem de grande envergadura.

O apoio às manifestações encontra espaço na agenda que o questionamento ao preço do transporte coletivo mobiliza – a mobilidade urbana e o direito à cidade. No epicentro das manifestações de 2013, a megalópole de São Paulo, a mobilidade urbana desponta como uma notória problemática. Conforme Vianna (2016), as regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro são responsáveis por 42,7% do total do tempo perdido em deslocamentos no país. Mobilidade urbana, portanto, é um dos elementos de relevo para a qualidade de vida em uma cidade, uma vez que por meio dela passa o acesso das pessoas a distintos bens e serviços, inclusive a efetivação de direitos sociais fundamentais, tais como saúde, educação, cultura. Desse modo, a ineficiência nos serviços de locomoção afeta a população em sua totalidade, independentemente da situação socioeconômica individual, e a implementação de melhorias é capaz de mitigar variadas privações e incrementar o bem-estar social.

Promover uma melhor mobilidade urbana é facilitar o usufruto da cidade, ou seja, é aprofundar o direito à cidade, aqui entendido como a confluência de direitos fundamentais básicos que se consolidam tendo a urbe como seu palco. No Brasil, as disputas pela incorporação no aparato legal dos temas alusivos ao direito à cidade originaram o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001), em um esforço de romper com a lógica excludente que marca a configuração da urbanização brasileira.

A referida lei estabelece os preceitos do direito à cidade, configurando-se uma ousada e inovadora iniciativa no arcabouço normativo brasileiro (Marguti, Costa e Galindo, 2016). Apesar dos avanços em termos legislativos, que encontram amparo nos preceitos do estatuto, os cidadãos brasileiros, em especial os mais pobres, ainda vivenciam muitos problemas vinculados à forma em que se conceberam e se estruturaram as cidades. Não é de se estranhar, portanto, que a pauta do preço do transporte público, conjugada com a mobilidade urbana e a promoção do direito à cidade, tenha sido a faísca que rompeu a apatia social.

A temática do direito à cidade realmente foi um dos sentimentos que moveu a população a protestar, mas podem ser apontadas outras motivações, tais como: gastos com a Copa do Mundo; desejo de ir às ruas; e insatisfação com políticas públicas de saúde e educação.

O futebol sempre foi uma grande paixão e um elemento aglutinador nacional. Ter uma Copa do Mundo sediada em solo nacional seria o momento singular para a população presenciar glórias e frustrações desse esporte. Todavia, à medida que se aproximava o período do evento, cresciam os questionamentos em relação aos gastos e às ações que feriam a população pobre em prol do atendimento do chamado “padrão FIFA”.⁵ A população percebeu na Copa das Confederações que os pobres e os negros não estavam nos estádios, justamente os que nas últimas décadas vinham construindo o país (Antunes, 2013).

A indignação popular com os exorbitantes gastos com a Copa do Mundo conjugada a outros anseios atizou a protestar uma juventude que até então desconhecia o sabor de compor um vultoso movimento de massa. Como apontam Cruz e Bonifácio (2014), a juventude de hoje não vivenciou momentos de forte resistência social, pois não lutou contra a ditadura em 1968, não marchou pelas “Diretas Já” (1983-1984), não gritou “fora Collor” (1991) e não foi contrária às privatizações e às reformas estruturais da década de 1990. A conjuntura em 2013 deve ter desabrochado a aspiração latente dessa juventude de ocupar as ruas, expressando seus mais diversos e íntimos interesses e opiniões. Seria o que Pinto (2016) chamaria expressão da demanda por reconhecimento social. Para a autora, as manifestações de 2013 foram nada menos que uma luta por reconhecimento de cidadãos fragmentados, individualizados e sem uma perspectiva política unívoca.

Como destacado na seção anterior, o Brasil presenciou, na última década, uma melhoria em indicadores de pobreza e desigualdade como fruto das políticas sociais, mas com financiamento insuficiente para aprofundar uma oferta de fato universal e de boa qualidade. Por isso, não é de todo estranho que as políticas públicas, notadamente de saúde e educação, tenham tido destaque como bandeiras em 2013. As demandas nas manifestações daquele ano por políticas públicas foram, no entanto, entendidas de modo

5. FIFA – Federação Internacional de Futebol.

tão contraditório quanto são as análises sobre os avanços sociais na história recente. O grupo de entusiastas que enxergou a última década como inclusiva interpretou os cartazes pedindo mais saúde e educação pública em uma linha pós-materialista (Cardoso e Di Fátima, 2013; Vitagliano, 2013; Cruz e Bonifácio, 2014), ou seja, viram sinais de que os avanços sociais foram de tamanha envergadura, na última década, que os cidadãos saíram às ruas em busca de melhor qualidade de vida e mais e melhores serviços. Já os mais céticos viram nas manifestações o descontentamento da população com o modelo de desenvolvimento adotado (Scalon, 2013; Gohn, 2014; Antunes, 2013; Yoruk, 2013).

A princípio, as manifestações de 2013 representaram queixas da população frente ao seu padrão de bem-estar social, que embora possa parecer extemporâneo, por ter sido momento de grandes avanços sociais, apontavam para o anseio por um Estado de Bem-Estar Social mais robusto. Chauí (2013), todavia, interpreta que, em alguns momentos, as manifestações expressaram intolerância política, com fortes traços de fascismo, tendo fontes eminentemente conservadoras e com pautas que saíam em defesa de moralismos perigosos à democracia. Foi assim que, para a autora, o teor progressista do movimento foi sequestrado por reações antipartidárias que poderiam descambar no golpismo barato.

O sentimento de “meu partido é meu país” se fez presente nos protestos, desaguando em uma repulsa à política. É justamente nessa emoção apolítica que estava o perigo das manifestações de 2013. Rapidamente, setores conservadores moldaram as demandas que expressavam um teor de mais e melhor atuação do Estado para uma insatisfação generalizada com os rumos seguidos pela democracia e suas instâncias deliberativas. Assim, foram se tornando cada vez mais prementes os riscos de que se apropriassem daquele momento de tensão social.

Chauí (2013) observa ainda que, em vez de lutarem por uma nova política, de aprimoramento das instâncias representativas, os movimentos de 2013 ergueram-se contra a política, utilizando para isso as denúncias de corrupção. Embora tenha gerado bons frutos, nas manifestações, a sociedade expressava incômodo em relação à democracia (Fontenelle, 2016; Avritzer, 2016). Nesse sentido, não parece descabido, afirmar que o nascedouro da crise política que o Brasil vivencia hoje se deu em 2013, quando foram escolhidas a corrupção e a insatisfação com o Estado como bandeiras da luta nacional.

Singer (2013) sustenta que as tendências de centro e de direita pegaram carona em um movimento embalado pelos princípios de esquerda, mas a certa altura do caminho os caronistas foram tantos que conquistaram forças para redefinir os rumos da locomotiva. O teor mais progressista sucumbiu à entrada dos atores conservadores que, apoiados pela mídia televisiva, projetaram outra agenda para as manifestações (Avritzer, 2016). Com a saída às ruas da classe média tradicional, o que fora um movimento da nova esquerda tornou-se um movimento híbrido, composto desde a extrema-esquerda até a extrema-direita, com um viés oposicionista ao governo federal que, segundo Singer (2013), não tinha proeminência nos nascedouros esquerdistas do movimento. A partir de então se fortaleceu o viés conservador nos protestos, emergindo inclusive novos atores sociais, como o Movimento Brasil Livre (MBL), que se tornaria, no futuro próximo, 2014 e 2015, um dos mais destacados atores do conservadorismo (Avritzer, 2017).

A direita, personificada na classe média, enxergou naquele momento a chance de expressar sua insatisfação com um modelo de desenvolvimento que perdia a capacidade de atender simultaneamente aos interesses de gregos e troianos. Para a classe média, a alta da inflação dos serviços podia ser um sinal de que a situação econômica do país não era tão alvissareira e, como abordado na seção 2, a classe média já se ressentia das perdas do período anterior. Querendo garantir seu quinhão, no bojo das críticas pelo transporte coletivo melhor e mais barato e pelos serviços de saúde e educação, os caronistas da classe média embutiram a demanda por redução na tributação e o combate à corrupção. Esse foi o caminho encontrado pela direita para, com legitimidade e apoio popular, elevar o tom da crítica e da insatisfação com a longa trajetória do governo de centro-esquerda no âmbito federal.

Pinto (2016) pondera que reações conservadoras podem emergir quando uma classe é ameaçada em privilégios que sentia plenamente segura de dispor. A permanência do PT por mais de uma década naturalmente colocava em xeque privilégios de classe, havendo, conforme Avritzer (2016), uma aproximação recente das classes médias com as classes populares, dado o reordenamento social proveniente da mitigação da desigualdade. Todavia, como quase todo o período de gestão do PT foi acompanhado de bons ventos da economia, houve um jogo em que todos ganhavam, embora os ricos ganhassem mais. Em 2013, os sinais de enfraquecimento da economia delineavam um futuro de acirramento na disputa pelo fundo público, o que pode ter tonificado o receio da classe média de ter seu *status* ainda mais abalado.

A despeito de reconhecerem a presença da direita e da classe média tradicional, muitos autores enxergaram 2013 como um movimento de teor progressista, com potencial de culminar em benéficas mudanças sociais (Scalon, 2013; Antunes, 2013; Peruzzo, 2013; Antunes e Braga, 2014; Scherer-Warren, 2014; Gohn, 2014; Lacerda e Peres, 2014), previsão que não se cumpriu. Como efeito político moldado no calor das manifestações, destaca-se a queda na popularidade da presidenta Dilma Rousseff e outros representantes de instâncias subnacionais, como o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, e o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad. Conforme pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), em três semanas de manifestação, a aprovação ao governo Dilma caiu para 30%, a do governo de Alckmin para 14%, e do prefeito Fernando Haddad para 16% (Cardoso e Di Fátima, 2013).

A tentativa do governo federal de atender prontamente algumas demandas não vingou, e a queda na aprovação de Dilma indicava que as manifestações poderiam prejudicar suas chances nas eleições de 2014. As suspeitas não foram confirmadas, mas a vitória de Dilma com diminuta diferença de margem em relação ao candidato Aécio Neves pode ter sido um dos efeitos da insatisfação popular e os questionamentos ao governo Dilma desde 2013. Essa hipótese encontra respaldo nos acontecimentos posteriores, tais como manifestações contra a reeleição de Dilma, em 2014 e 2015, até seu *impeachment*, em 2016. Assim, 2013 parece representar um marco na queda ao apoio popular ao governo de centro-esquerda, valendo indagar se a partir desse movimento a sociedade brasileira teria ficado mais conservadora na dimensão econômica, ou se já havia um movimento de maior conservadorismo na sociedade, que refletiu em 2013.

4 PREFERÊNCIAS SOCIAIS: HÁ INDÍCIOS DE UMA ONDA ECONÔMICA CONSERVADORA?

Em várias partes do mundo ocidental tem avançado o apoio popular a partidos de direita e extrema-direita, com plataformas conservadoras. Na Europa, os casos mais emblemáticos são os da França, da Itália e do Reino Unido. Na França, o partido Rassemblement National disputou o segundo turno do pleito presidencial de 2019, com Marine Le Pen, e foi o mais votado nas eleições parlamentares europeias do mesmo ano. Na Itália, o partido Lega foi o que obteve mais votos, tanto nas legislativas nacionais

de 2018 como nas europeias de 2019, eventos que catapultaram Matteo Salvini à condição de principal líder político italiano. A força demonstrada no Reino Unido pela extrema-direita manifestou-se no plebiscito do Brexit em 2016, na liderança do Brexit Party nas eleições europeias de 2019 e na escolha recente de Boris Johnson como líder dos Tories e primeiro-ministro britânico. Nos Estados Unidos, o discurso e a plataforma de Donald Trump também estão alinhados aos de seus congêneres europeus.

No Brasil, com o PT, a centro-esquerda venceu com certa margem de vantagem três eleições presidenciais seguidas, em 2002, 2006 e 2010, indicando apoio popular robusto durante mais de uma década, sem que se notassem sinais de insatisfação ou de sentimentos conservadores latentes. Em 2014, a centro-esquerda ainda venceu, mas com margem estreita, e o governo, muito impopular, durou menos de um ano e meio. Assim, desde 2013, como abordado anteriormente, o Brasil presencia a fragilidade no apoio ao governo de centro-esquerda, o que, no curto prazo, abriu brechas para o processo de *impeachment* de Dilma e, no médio, a eleição de Bolsonaro. Cabe indagar até que ponto o avanço de um conservadorismo econômico guardaria relação com esses fatos.

Têm sido observados no Brasil fenômenos que poderiam ser interpretados como expressão de uma expansão do conservadorismo. A literatura registra fortalecimento de tendências conservadoras no Congresso Nacional (Avritzer, 2017), intolerância com relação a minorias sexuais, apelo a intervenções militares (Lowy, 2015), aumento de mobilizações políticas de direita, expansão da bancada parlamentar pentecostal, maior intolerância de gênero e manifestações de ódio de classe (Arretche e Araújo, 2017).

O conservadorismo manifesta-se em dimensões diferentes. Arretche e Araújo (2017) observam que uma pessoa pode ser conservadora em questões econômicas, mas liberal em questões comportamentais. Para os propósitos deste estudo, interessa investigar um eventual fortalecimento do conservadorismo econômico – que se refletiria na redução do apoio a medidas redistributivas e tributárias, mesmo que à custa de menor proteção social ou de restrição da oferta de serviços públicos pelo Estado –, plataforma mais alinhada a um governo de direita.

Uma questão recorrente em pesquisas de percepção é se o governo deveria conduzir políticas para reduzir a desigualdade de renda. Analisando questões dessa

natureza em pesquisas que abrangiam o período 2008-2014, Arretche e Araújo (2017, p. 17) chegaram à conclusão de que não há sinais de onda conservadora, visto que o “apoio à intervenção social nunca é inferior a 80%” e que “a média para todo o período é de 85,43%”. Números da mesma ordem de grandeza emergem de um *survey* de abrangência nacional, levado a campo em 2012 e relatado em Lavinias *et al.* (2014). Concordaram parcial ou totalmente que “o governo deve intervir para reduzir as desigualdades entre ricos e pobres” 79,1% dos entrevistados. Proporção muito parecida (78,8%) está de acordo com a afirmativa de que “a distribuição de renda e riqueza no país ainda é muito preocupante”.

O Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP), coordenado pela Vanderbilt University, tem como público-alvo pessoas em idade de votar em diversos países latino-americanos, incluindo o Brasil. Para responder se o governo deveria implementar políticas para reduzir a desigualdade de renda, os entrevistados receberam um cartão com sete respostas possíveis, entre os extremos de “discorda totalmente” (1) e “concorda totalmente” (7), incluindo o que se pode inferir que seja uma resposta neutra (4).

Ao longo da década, a maioria da população se manteve favorável à ideia de que o governo deveria, sim, implementar políticas de combate à desigualdade, mas a soma das respostas que indicam concordância (5, 6 e 7 na escala) reduz-se de 86,2% em 2010 para 68,9% em 2017, com queda mais pronunciada entre 2014 e 2017 do que entre 2010 e 2014. Dessa forma, as informações de preferências sociais sugerem uma inflexão em 2013, o que reduziria o apoio à atuação estatal e expressaria maior conservadorismo da sociedade. O somatório das respostas que indicam discordância aumenta cerca de 170% ao longo de todo o período.

Cumprir assinalar que a questão abordada na tabela 1 é abstrata e faz menção genérica a políticas de redução de desigualdade de renda. Além disso, não sugere ao entrevistado se essas políticas serão benéficas ou maléficas – não se apresenta, portanto, de modo explícito, nenhum custo ou *trade-off*. Feitas essas ressalvas, o que se observa é uma tendência de queda no apoio ao combate à desigualdade no Brasil, com destaque para o rompimento do patamar mínimo de 80% de concordância à ação governamental contra desigualdades, conforme destacado por Arretche e Araújo (2017).

TABELA 1

O Estado brasileiro deve implementar políticas firmes para reduzir a desigualdade de renda entre ricos e pobres. Até que ponto concorda ou discorda dessa frase?

(Em %)

| Brasil | 2010 | 2012 | 2014 | 2017 | Variação percentual | | |
|----------------------------|------|------|------|------|---------------------|-----------|-----------|
| | | | | | 2010-2014 | 2014-2017 | 2010-2017 |
| Discorda completamente (1) | 2,2 | 1,6 | 2,5 | 6,7 | 15,98 | 165,35 | 207,76 |
| (2) | 1,6 | 2,1 | 4,5 | 4,6 | 178,40 | 1,11 | 181,48 |
| (3) | 3,1 | 4,2 | 4,6 | 7,4 | 50,16 | 60,92 | 141,64 |
| (4) | 6,9 | 7,6 | 9,2 | 12,4 | 33,57 | 34,67 | 79,88 |
| (5) | 13,8 | 14,2 | 14,7 | 13,1 | 6,89 | -11,34 | -5,22 |
| (6) | 17,6 | 18,9 | 17,6 | 13,8 | -0,11 | -21,51 | -21,60 |
| Concorda completamente (7) | 54,8 | 51,4 | 46,8 | 42,0 | -14,60 | -10,26 | -23,36 |
| Discordância (1 + 2 + 3) | 6,9 | 7,9 | 11,6 | 18,7 | 69,53 | 60,53 | 172,16 |
| Neutralidade (4) | 6,9 | 7,6 | 9,2 | 12,4 | 33,57 | 34,67 | 79,88 |
| Concordância (5 + 6 + 7) | 86,2 | 84,5 | 79,1 | 68,9 | -8,20 | -12,96 | -20,10 |

Fonte: LAPOP, 2010; 2012; 2014; 2017. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/brazil.php>>. Elaboração dos autores.

O mesmo movimento se observa em relação ao grau de apoio pela intervenção do Estado na economia, com a redução da parcela que aprova fortemente passando de 53%, em 2010, para 37% em 2017. Essa queda é compensada por um crescimento expressivo do não apoio, superior ao crescimento dos que apoiam moderadamente.

Os dados do LAPOP mostram uma clara tendência de redução do apoio a medidas redistributivas no Brasil recente, o que permitiria sugerir uma onda conservadora. Os dados do Datafolha, todavia, admitem outra interpretação. Em pesquisa que saiu a campo em 2017, Oxfam Brasil e Instituto Datafolha (2017), perguntaram se “em um país como o Brasil, é obrigação dos governos diminuir a diferença entre as pessoas muito ricas e as pessoas muito pobres”, com a qual concordaram total ou parcialmente 79% dos entrevistados, e discordaram 19%. Em 2019, a concordância total ou parcial aumentou entre os mais pobres, que ganham menos de 1 SM (83%, contra 79%, em 2017), e, sobretudo, entre os mais ricos, que ganham mais de 5 SMs (85%, contra 75%, no mesmo ano). Assim, não é prudente refutar ou corroborar a hipótese de adensamento do conservadorismo econômico, ficando essa conclusão na dependência da fonte da informação.

É importante complementar a observação das reações a questões abstratas ou genéricas com questões sobre políticas concretas. O PBF é uma das políticas de assistência

social brasileiras de maior visibilidade nacional e internacional. Em 2017, pouco mais de 40% dos brasileiros consideravam que o programa deveria ser ampliado, um apoio que se reduziu sensivelmente desde 2010, quando mais de 60% eram favoráveis à expansão. No outro extremo, entre 2010 e 2017, quase triplicou a proporção dos que demandavam nada menos do que a extinção do programa, com um em cada oito brasileiros adultos reclamando o fim do programa, contra um para vinte no início da década. Quando o foco recai sobre política concreta e bastante conhecida, a trajetória das preferências dos brasileiros segue a linha observada para questões menos específicas (tabela 2).

TABELA 2
O que o governo deveria fazer com o PBF?
(Em %)

| | 2010 | 2014 | 2017 | Varição 2010-2017 |
|----------|------|------|------|-------------------|
| Ampliar | 61,1 | 41,4 | 41,4 | -32,2 |
| Manter | 30,9 | 38,2 | 37,0 | 19,7 |
| Diminuir | 3,2 | 10,3 | 8,8 | 175,0 |
| Eliminar | 4,8 | 10,2 | 12,8 | 166,7 |

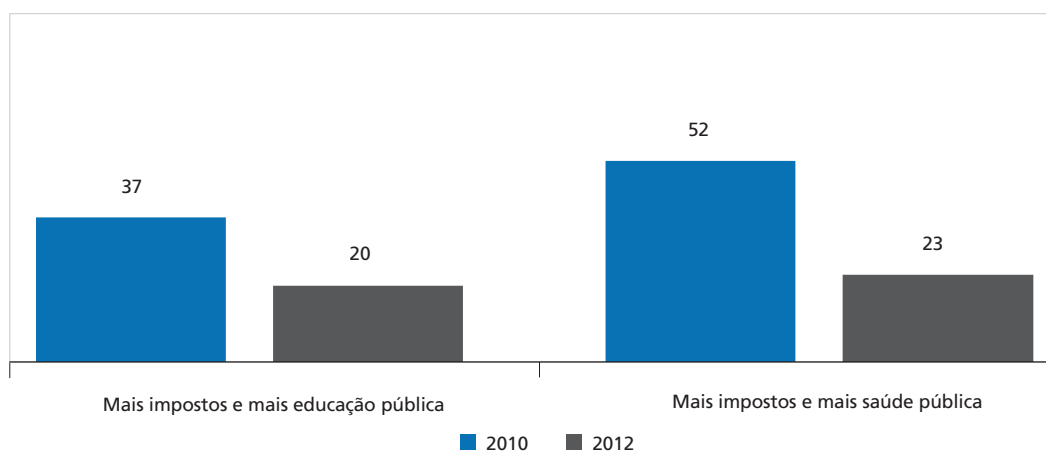
Fonte: LAPOP, 2010; 2014; 2017. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/brazil.php>>. Elaboração dos autores.

Oxfam Brasil e Instituto Datafolha (2019) sondaram os entrevistados de outra forma, pedindo que atribuíssem uma nota de 0 a 10 que refletisse o grau de importância de algumas medidas para a redução de desigualdades. O investimento público em assistência social recebeu a nota mais baixa entre as dez medidas analisadas (7,8) e a maior diferença entre a opinião dos mais ricos (6,4) e a dos mais pobres (8,4). Em questão com formulação diferente, em 2017, a assistência social também ocupava a última posição na pesquisa da Oxfam Brasil e do Instituto Datafolha.

O procedimento complementar à análise de questões, genéricas e específicas, sobre o apoio a políticas sociais consiste em averiguar as preferências por redistribuição inserindo custos, ao menos implícitos, para que sejam implementadas – por exemplo, na forma de impostos. Com um *survey* levado a campo em 2009, Almeida (2010) buscou captar o *trade-off* entre tributação e apoio a políticas sociais, concluindo que, em média, os brasileiros prefeririam uma redução de impostos, mesmo que acompanhada de arrefecimento dos programas sociais. Possivelmente porque as pessoas preferem dinheiro em suas mãos a repassá-lo ao Estado na forma de impostos para a provisão de serviços públicos.

Lavinias *et al.* (2014), em entrevistas realizadas em 2012, apresentaram a seguinte afirmação: “prefiro pagar mais impostos e ter mais saúde e educação públicas”. As respostas indicaram um patamar elevado de concordância (59,1%). Resultado diferente daqueles encontrados nas demais pesquisas. Com formulação diferente da questão, o LAPOP revela que a maioria dos brasileiros era contrária ao aumento de impostos para provisão dos serviços de saúde e educação, e, entre 2010 e 2012, teria se tornado ainda menos favorável (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Apoio dos brasileiros ao aumento da tributação para prestação de serviços públicos
(Em %)



Fonte: LAPOP, 2010; 2012. Disponível em: <<https://www.vanderbilt.edu/lapop/brazil.php>>. Elaboração dos autores.

Arretche e Araújo (2017) apresentaram resultados nessa mesma linha, de redução do apoio à elevação da tributação para fins redistributivos entre 2008 e 2014, puxado, sobretudo, pela redução do apoio das camadas mais pobres, ao passo que entre camadas médias e mais ricas se observava certa estabilidade. Melo, Barrientos e Coelho (2014), por sua vez, ressaltaram não apenas que boa parte da população brasileira considerava a tributação como muito elevada, mas também que essa percepção teria aumentado entre 2003 e 2011, notadamente entre os mais pobres.

Essas observações fornecem uma possível pista para se aventar as razões de um movimento de conservadorismo econômico quanto à tributação, em especial entre a população menos favorecida, ter ressoado nas manifestações. Não resta dúvida de que a visão antitributo e a crítica à ação estatal que se observa nas pesquisas de percepção

analisadas estiveram presentes nas manifestações de 2013 e ganharam destaque. Sem buscar relações de causa e efeito, pode-se dizer que esse sentimento se estendeu com a mudança de governo, com o crescimento, no seio da população, de opinião crítica à intervenção pública seja na economia, seja em políticas redistributivas.

Oxfam Brasil e Instituto Datafolha (2019), ao combinar as pesquisas analisadas por Arretche e Araújo (2017) para o período 2008-2014 com duas rodadas de seus próprios *surveys* em 2017 e 2019, apontam que, depois de atingir em 2014 o ponto mínimo de aprovação dos mais pobres (26%), o apoio à tributação em geral para financiar políticas sociais eleva-se para 30% e 39% em 2017 e 2019, respectivamente. Entre os mais ricos, o apoio cai de 18%, em 2014, para o ponto mínimo de 8%, em 2017; e volta a crescer para 17%, em 2019.

Teria havido um arrefecimento do que se denominou onda conservadora contra à tributação, ou seja, ela foi como uma febre que está passando? No comportamento dos que recebem mais de 5 SMs (os mais ricos), a mudança recente é menos expressiva, bastante distante do apoio que apresentava nos anos de 2008 e, especialmente, em 2010. Na população com renda igual e menor a 1 SM, a mudança é bem mais expressiva, notadamente na rodada de 2019. Pode-se ponderar essa reversão, levando em conta dois fatos: a estagnação no mercado de trabalho, com o desemprego em patamares elevados; e o otimismo próprio do início de novos governos.

É preciso muita cautela ao analisar dados de pesquisas diferentes, que usam metodologias distintas, perguntas e escalas de resposta diferentes, bem como realizadas em cenários econômicos e políticos distintos. Feitas essas ressalvas, a conclusão a que se chega, a partir do que foi apresentado, é que não está claro, se, como argumentam Arretche e Araújo (2017), nunca houve uma onda de conservadorismo econômico, ou se houve uma onda que atingiu seu pico próximo a 2013 e que já estaria refluindo, conduzindo os indicadores aos seus níveis históricos. Não se sabe em que medida essa possível onda de conservadorismo econômico teria contribuído para a escolha de um presidente de extrema direita.

5 OS RETROCESSOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS, NO MERCADO DE TRABALHO E NA DESIGUALDADE NO PERÍODO RECENTE

Segundo as preferências sociais, não se pode dizer que a população rompeu com o pacto de 1988 e a demanda por direitos sociais que o alicerçava, mas o cenário prospectivo das políticas sociais hoje não é animador. A prioridade do momento no Brasil, que se apresenta desde o início do segundo mandato de Dilma, é a austeridade fiscal, consubstanciada na EC nº 95 – teto dos gastos primários, Reforma Trabalhista e Previdenciária e todo o conjunto de propostas de emendas à Constituição feitas pelos senadores da base do governo Bolsonaro em fins de 2019. Cria-se, inclusive, a submissão do gasto social à denominada sustentabilidade fiscal intertemporal.⁶ Convém, neste texto, comentar, ainda que de modo breve, as três principais mudanças estruturais já concretizadas.

A EC nº 95 propõe um Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito da União para os vinte anos seguintes, estabelecendo um limite para a despesa primária da União, em conformidade ao valor das despesas pagas no exercício de 2016-2017. Ou seja, impõe o congelamento real das despesas totais do governo federal, pressupondo uma redução do gasto público relativamente ao PIB e ao número de habitantes. O NRF requer, na verdade, que sejam desconstitucionalizadas as vinculações de receitas para a saúde e a educação (Rossi e Dweck, 2016).

Vale observar que, enquanto os gastos públicos em saúde se situam próximos do patamar mínimo legal e tiveram crescimento tímido nos últimos anos em termos de participação no PIB, os efetuados em educação superaram em muito os mínimos constitucionais e cresceram de modo expressivo. Além disso, se em relação aos gastos em saúde, os fatores demográficos e a dinâmica do setor implicam gastos crescentes, na educação, as pressões são menores, ainda que presentes na busca pela expansão da jornada escolar, pela universalização da cobertura do ensino médio, pela ampliação do ensino superior e pela melhoria da qualidade em todos os níveis.

Considerando que o ajuste representa uma redução de 6 p.p. na participação das despesas primárias no PIB, ou 25% do orçamento federal ao final de uma década,

6. Mais informações em Vieira *et al.* (2020).

segundo dados do Banco Mundial (2017), e que os gastos com a previdência, mesmo com a reforma, aumentarão sua participação, o desembolso com investimento, saúde, educação, assistência e apoio ao trabalhador será potencialmente afetado com a EC nº 95.

Fica evidente, portanto, que a medida interrompe a dinâmica de crescimento dos gastos sociais que se fazia acompanhar de um perfil mais progressivo, empregando como referência um período em que o orçamento realizado já estava deprimido. Além disso, a regra perpassará vários mandatos presidenciais, com indexação independente da capacidade arrecadatória do Estado, do comportamento das demandas sociais e das preferências dos eleitores. Na ocasião da votação da medida, várias simulações foram realizadas sobre os efeitos da emenda nas principais políticas sociais (Paiva *et al.*, 2016; Vieira e Benevides, 2016). A conclusão a que se chegou foi que a amplitude do ajuste sugere duas hipóteses não excludentes: a pouca exequibilidade da EC nº 95 (que pode fazer com que seja revogada) ou a desconstrução das políticas sociais em voga de modo a atender o teto previsto.

No caso dos gastos assistenciais que, salvo o BPC, não têm obrigatoriedade constitucional, a profundidade do ajuste compromete as políticas e as ações de apoio à população mais vulnerável, devendo afetar os indicadores de pobreza e desigualdade. Os estudos mostram que os programas assistenciais apresentam efeitos redistributivos e que a redução de seu peso na renda resultaria em um aumento da concentração de renda, pois o incremento possível na progressividade desses benefícios seria insuficiente.

Na educação, a tônica é igual. Os avanços presenciados no setor ainda não foram suficientes para promover a universalização da oferta da educação infantil ao ensino superior com a qualidade necessária. Portanto, se em termos práticos ainda não se cumpre o direito universal à educação no país, com a EC nº 95 dificulta-se a conquista do preceito constitucional que se buscava alcançar.

O subfinanciamento atual do Sistema Único de Saúde (SUS) e o cenário demográfico de envelhecimento populacional levam a crer que uma redução do investimento na área representará a impossibilidade do atendimento. Para dificultar ainda mais, em razão da crise, reduz-se o número de segurados de planos de saúde privados, que voltam a depender do SUS. Os estudos dos efeitos da austeridade sobre

a saúde apontam a deterioração de quatro indicadores relevantes: mortalidade infantil; percentual de acompanhamento da gestante (sete ou mais atendimentos de pré-natal); cobertura do Programa Estratégia Saúde da Família; e mortalidade precoce por doenças cardiovasculares (Castro *et al.*, 2019). Os autores acrescentam que a deterioração é maior nos menores municípios, acentuando desigualdades regionais e revertendo a tendência de melhorias nos indicadores.

O comportamento recente do gasto público *per capita* com saúde, conforme o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde, sinaliza tendência de queda, registrando que em 2018 ocorreu o menor valor desde 2012. A relativa estabilidade em 2018, frente ao biênio 2016-2017, é decorrente do baixo crescimento do PIB, quase nulo em termos *per capita*. Desse modo, se as expectativas de retorno a taxas de crescimento se cumprirem nos anos seguintes, a queda do gasto *per capita* em saúde será inevitável.

A reforma trabalhista, que foi promulgada no governo Temer, em 2017, e a previdenciária, no governo Bolsonaro, em 2019, inscrevem-se no processo de alterações no gasto social e na regulação estatal. Busca-se, com elas, reduzir os gastos sociais e, também, diminuir a atuação do Estado no funcionamento dos mercados, notadamente o do trabalho. Vale notar, entretanto, que, dado o quadro em que se encontra, é muito difícil apontar os impactos da reforma trabalhista no mercado de trabalho. Ainda assim, o comportamento dos empregos parciais e intermitentes, cuja regulação faz parte das mudanças aprovadas, aponta que, apesar de responsáveis por 15,5% dos novos empregos formais criados entre novembro de 2017 e abril de 2019, a maior parte deles foi destinada ao reemprego. Efetivamente, 92% dos contratos intermitentes e 82% dos parciais foram de reemprego (Lameiras *et al.*, 2019). Como Carvalho (2017, p. 91) sublinha, “se a maior parte da redução dos custos trabalhistas ocorrer por conta de uma redução da remuneração de horas trabalhadas aos atualmente empregados (...) o impacto de bem-estar da reforma tenderá a ser negativo”.

A reforma trabalhista, tendo por norte reduzir os custos de contratação da força de trabalho, tem em sua peça tratamento marginal para a estrutura de tributação sobre o acordo de trabalho, pois só se deu a exclusão dos encargos sobre abonos, prêmios e diárias de viagem. Cria-se, no caso, um caminho para se privilegiar remunerações por tais meios, podendo afetar a arrecadação. Há que se acompanhar se a formalização

ocorrerá nos trabalhos precários ou na precarização dos formais, parecendo ter sido a segunda opção o caminho percorrido nos dois anos seguintes à reforma.

Vale destacar, no entanto, que a literatura mostra que os movimentos de formalização dependem principalmente do crescimento da produtividade e da economia, com os programas e as políticas de formalização tendo papel secundário. O que há de mais prejudicial na reforma trabalhista é que nela se considera que a relação de compra da força de trabalho é realizada entre iguais, atacando frontalmente o cerne do direito do trabalho que é “delimitar um quadrante dentro do qual os espaços de livre negociação podem atuar” (Carvalho, 2017, p. 82). Ou seja, sua atuação decorre do caráter assimétrico da relação contratual do trabalho e das particularidades da mercadoria força de trabalho.

Quanto à previdência, as estimativas desenvolvidas por Souza *et al.* (2019) mostram que a reforma apresentada pelo governo Temer, cujas principais diretrizes foram aproveitadas por seu substituto, não continha efeitos redistributivos. Assim, na proposta aprovada no governo Bolsonaro, e já em vigor, continuam válidas as conclusões dos autores, assim como as precauções que adotam na análise desses resultados.

A proposta do governo Bolsonaro foi, *grosso modo*, muito próxima da Emenda Aglutinativa,⁷ salvo nas alíquotas progressivas para os funcionários públicos, na idade mínima de mulheres (60 anos e não 62 anos) e na mudança para os novos ingressantes homens no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de vinte anos de tempo de contribuição mínima. Vale notar que a proposta original do governo Temer, assim como a do governo Bolsonaro, contava com medidas, em sua origem, que diminuíam as chances de recebimento de benefício ao final da vida laboral. Ambas propugnavam o aumento da idade mínima do BPC; o aumento do tempo mínimo de contribuição para 25 anos; a aplicação da alíquota individual sobre os segurados especiais; a não permissão para qualquer acúmulo de pensão e aposentadoria; e a equiparação nas idades mínimas de aposentadorias entre homens e mulheres. No caso da proposta do atual governo, propunha-se, ainda, o regime da capitalização com eixo do sistema

7. Terminologia própria da Câmara dos Deputados, significando emenda que visa fundir textos de outras emendas ou fundir texto de emenda com texto de proposição principal, com o objetivo de promover a aproximação dos respectivos objetos.

previdenciário nacional, o que vai de encontro à experiência de regimes previdenciários em países com elevadas informalidade e desigualdade de renda.

A reforma previdenciária aprovada foi motivo de muito debate; no centro da discussão, despontavam dois aspectos: o chamado *deficit* previdenciário e a iniquidade do modelo vigente ou da proposta governamental. No caso do *deficit*, o conceito é inapropriado, dado que o benefício previdenciário é um direito objetivo e pessoal, devendo ser emitido a despeito da origem dos recursos – contribuições sobre a folha de trabalhadores e empregadores ou do conjunto de tributos que compõe o orçamento da seguridade. A variável-chave é o gasto previdenciário, considerando o perfil demográfico, a cobertura dos idosos e incapazes e os subsídios que contêm e como são distribuídos.⁸ Deve-se buscar reduzir a trajetória de crescimento do gasto previdenciário sem colocar em risco a cobertura e os subsídios cruzados para os mais vulneráveis.

Verifica-se nas propostas dos dois governos que a preocupação pelo mais vulneráveis – beneficiários do BPC, segurados especiais e aposentados por idade com baixo histórico contributivo – é mediada pela necessidade de se reduzir o gasto indistintamente, não importando se afetar essas camadas e o grande ganho de nossa previdência que é a sua cobertura. Não resta dúvida de que a realidade socioeconômica e laboral pede reformas na previdência e na regulação do trabalho. Exige-se, contudo, que elas se guiem pela necessidade de preservar a cobertura e os subsídios aos mais vulneráveis e, no mundo do trabalho, realizar mudanças que tenham organicidade e não reduzam a questão à rigidez nas regras de contratação e à realização do trabalho assalariado.

A defesa da reforma previdenciária e, em menor medida, da trabalhista tem muito presente o segundo elemento, qual seja, de se ter mais justiça na concessão do benefício. Nesse sentido, os fatos estilizados tornam-se o caminho para demonstrar a iniquidade do sistema ora vigente. Essa estilização parece esquecer que benefícios previdenciários e laborais são de caráter contributivo e, em grande medida, refletem a desigualdade no mercado de trabalho.

8. Como atestam Fernandes *et al.* (2019) “as taxas internas de retorno dos menos escolarizados e dos rurais são, de modo geral, maiores que as dos mais escolarizados, o que indica o caráter redistributivo do sistema”. Isso, segundo os autores, se preserva na proposta de reforma do governo Temer.

Como se pode notar, os móveis por trás das reformas propostas se dirigem à redução do papel do Estado na regulação do mercado de trabalho e no gasto social. Nessa direção, o atual governo e sua equipe econômica mostram ter por objetivo alterar a Constituição em termos de direitos e políticas sociais, reduzindo a ação do Estado e dando maior centralidade à oferta via o mercado ou a família.

A visão da equipe econômica atual, segundo Kerstenetzky (2019), é de que a política social distorce à economia de mercado, com encargos muito elevados sobre a produção. Há, portanto, que se desregulamentar o mercado de trabalho, diminuir gastos sociais e privilegiar a oferta privada de previdência, saúde e educação, ou seja, reduzir a intervenção estatal.

A autora enumera ações e propostas do atual governo nessa direção. No mundo do trabalho, as medidas visam à troca de direitos por emprego (carteira verde-amarela) e ao fim da valorização do SM. Na previdência, a proposta é a capitalização dos efeitos da reforma para os trabalhadores de frágil inserção no mercado de trabalho e rendimentos entre 1,5 e 3 SMs. Na saúde e educação, propostas de desvinculação de recursos e da chamada desobrigação de mínimos constitucionais. Por fim, o enxugamento da máquina pública, com a suspensão dos concursos, a redução de salários e de carga horária do funcionalismo e as privatizações.

Como complementação desse desalentador cenário, cabe enfatizar que, no biênio 2015 e 2016, a queda do PIB fora de 7%. Com taxa de crescimento ao redor de 1% em 2019, após as taxas de 1,1% em 2017 e 2018, essa é a mais lenta recuperação da economia brasileira no período republicano. Nesse ritmo, seriam necessários ao menos mais seis anos para se retornar ao pico de 2014. A renda *per capita* encontra-se estagnada, e sua recuperação depende de taxas de crescimento superiores a 2%.

Esse quadro impactou profundamente o mercado de trabalho, com reflexos em deterioração dos indicadores de atividade, de emprego, de formalidade e de desigualdade. Observa-se um aumento expressivo da proporção de trabalhadores por conta própria. Além disso, a desigualdade da renda do trabalho, que vinha se reduzindo de maneira contínua desde 1996, volta a aumentar em 2015 (Barbosa e Medeiros, 2019). O que vem se recuperando são os chamados rendimentos não habituais, mais presentes nos estratos superiores de renda. Chama atenção, ainda, que a velocidade do crescimento

da desigualdade na renda do trabalho nesses últimos três anos é superior à da queda da década de 2000, embora, nos últimos trimestres, tenha se observado uma desaceleração.

Observou-se, já em 2015, um leve crescimento da prevalência da pobreza, havendo dificuldades para se apurar o que vem ocorrendo desde então, haja vista as diferenças metodológicas entre a série da PNAD e da PNAD Contínua. Estudos que apresentaram dados relativos a 2016 e 2017, buscando compatibilizar com a série baseada na PNAD, mostram um recrudescimento da pobreza, notadamente da extrema pobreza (Neri, 2018; Banco Mundial, 2019; Ipea, PNUD e FJP, 2019) – situação que se deve, em grande medida, à piora do mercado de trabalho. Assim, os avanços presenciados na primeira década do século XXI aos poucos começam a ser perdidos, como fruto da guinada na atuação estatal no campo social.

No momento em que finalizamos este texto, a pandemia da Covid-19 tem assolado a humanidade. Não poderíamos deixar de comentá-la, mesmo que de modo superficial, pois as informações aqui expostas acendem alertas para as dificuldades que o Brasil terá para enfrentar com esse novo cenário.

O primeiro alerta trata-se da suavização que a oferta socioprotetiva vinha experimentando, no bojo do enxugamento do gasto social. O país vinha reduzindo investimentos em áreas essenciais ao enfrentamento da crise sanitária, tais como saúde, ciência e tecnologia e assistência social.

O segundo alerta refere-se à já degradada situação do mercado de trabalho, com taxa elevada de desemprego e precariedade. Com a medida de isolamento social sendo a principal arma contra o avanço da doença, é de se esperar uma piora da situação laboral.

O terceiro alerta é que a economia já enfrentava um momento de desaquecimento, situação que deve se agravar com a paralisação por tempo indeterminado das atividades econômicas não essenciais. Esses aspectos coadunados apontam que, em futuro próximo, ter-se-á um cenário de forte conturbação social e econômica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os jornais, a televisão, a internet têm mostrado, nos últimos anos, uma postura de costumes mais conservadora na sociedade brasileira. Passou a ser mais frequente a intolerância e a expressão de repulsa às pautas identitárias – gênero, raça, classe –, bem como a insatisfação com a política institucionalizada. É difícil datar o nascedouro desse movimento, mas a forte conturbação social em 2013, com a expressão de insatisfação popular que até então não aparentava latência, não passa despercebida como provável marco dessa mudança. Os significados e os efeitos das grandes manifestações daquele ano são pontos controvertidos de debate, em especial porque tal movimento, de tão grande envergadura, parecia extemporâneo frente aos ganhos de cidadania presenciados.

Tendo em mente esse cenário, este *Texto para Discussão* se propôs a investigar uma possível onda conservadora em termos econômicos, partindo da análise dos ganhos no campo social e da insatisfação popular reverberada nas manifestações de 2013.

A análise das ações no campo social não deixa dúvidas de que houve no Brasil importantes avanços na primeira década e meia do século XXI, com a redução expressiva da extrema pobreza e a melhoria pronunciada no nível de bem-estar dos estratos pobres e medianos. Essas conquistas se devem, em grande medida, às políticas de rendas e do gasto social, entre as quais a valorização real do SM, a ampliação do PBF, o crescimento dos gastos sociais em educação e saúde, os incentivos à formalização de empresas e trabalhadores e o acesso ao crédito para os setores pobres e remediados. Parecia não haver razões para aflorarem insatisfações no teor e na magnitude que tiveram as manifestações de 2013, nas quais a pauta da provisão pública de alta qualidade desempenhava, de início, papel central, seguida pelas de redução de impostos e combate à corrupção.

Vale resgatar o alerta de Silveira (2012) para o fato de que o movimento de críticas à carga tributária, que se avoluma na segunda metade da década de 2000, mostrava-se descompassado com a realidade, dado um cenário de estabilidade em relação ao PIB e de diminuição da desigualdade econômica.

Segundo o autor, esse movimento contrário ao nível da tributação, no contexto de adensamento da proteção social, mostrou que o aumento das críticas ao tamanho da carga tributária, ilustradas pelo destaque dado ao “impostômetro”, ao “dia sem tributo”

e ao “de olho no imposto”, entre outras iniciativas, visava, na verdade, fragilizar a política de majoração do gasto social e de progressividade. Esse alerta encontra respaldo na literatura sobre as manifestações de 2013, na qual a captura do movimento por forças e pautas mais conservadoras, com claro teor oposicionista ao intervencionismo do Estado, aparece na análise de vários pesquisadores.

As manifestações, de acordo com parte da literatura, poderiam desembocar em rumos perigosos à democracia e ao Estado de Bem-Estar Social previsão bem acertada vide os acontecimentos posteriores, como o *impeachment* da Dilma e a eleição do Bolsonaro. Desse modo, parece haver pistas de que 2013 foi um marco para a queda do apoio brasileiro ao governo de centro-esquerda e a sua agenda. A investigação das preferências sociais em busca de sinais de uma onda conservadora que poderia ter refletido ou sido reflexo das manifestações de 2013 parece ser um rumo promissor para o estabelecimento de correlações entre os fatos.

Embora a hipótese fosse de que os brasileiros estavam ficando mais conservadores, o que justificaria a queda do apoio ao governo de centro-esquerda, as informações disponíveis não permitem uma conclusão plena do fato. Os dados do LAPOP mostraram uma tendência de redução do apoio às políticas redistributivas e ao emprego dos tributos para o financiamento do Estado de Bem-Estar Social em especial após 2013, o que seria indício de uma onda econômica conservadora que justificaria a insatisfação com o governo de centro-esquerda. A última pesquisa realizada pelo Datafolha para a Oxfam Brasil admite, no entanto, uma mudança de comportamento, requerendo cuidado na interpretação do período pós-manifestações. De todo modo, a eleição de Bolsonaro sugere uma postura mais conservadora da sociedade, na medida em que ele apresenta um discurso de desprezo a pautas identitárias e proteção dos mais vulneráveis.

O reflexo dessa reviravolta no espectro político dos brasileiros se revela em uma agenda conservadora em termos econômicos e sociais, a qual se consubstancializa na aprovação da EC nº 95 e das reformas trabalhista e previdenciária. Trata-se da institucionalização da ideia de que não cabem no Estado – no orçamento – os direitos sociais inscritos na Constituição de 1988, a despeito de boa parte da sociedade ainda apoiar esse pacto.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. C. **O dedo na ferida: menos imposto, mais consumo**. Rio de Janeiro: Record, 2010. 193 p.
- ANTUNES, R. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, v. 14, n. 34, p. 37-48, 2013.
- ANTUNES, R.; BRAGA, R. Os dias que abalaram o Brasil: as rebeliões de junho e julho de 2013. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, número especial, p. 41-47, 2014.
- ARAÚJO, V.; FLORES, P. Redistribuição de renda, pobreza e desigualdade territorial no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 63, p. 159-182, set. 2017.
- ARRETCHE, M. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos *outsiders*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 96, p. 1-23, 2018.
- ARRETCHE, M.; ARAÚJO, V. O Brasil tornou-se mais conservador? Apoio à redistribuição e à taxação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, número especial, p. 15-22, 2017.
- AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 166 p.
- _____. Participation in democratic Brazil: from popular hegemony and innovation to middle-class protest. **Opinião Pública**, v. 23, n. 1, 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Washington: Banco Mundial, 2017. v. 1.
- _____. **Effects of the business cycle on social indicators in Latin America and the Caribbean: when dreams meet reality**. Washington: Banco Mundial, 2019. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31483/9781464814136.pdf?sequence=6&isAllowed=y>>.
- BARBOSA, R.; MEDEIROS, M. Depression and inequality in the Brazilian labor market. **One Pager Brazil Studies Program**, n. 1, June 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3fHGH9N>>.
- BOITO JUNIOR, A. A burguesia no governo Lula. **Crítica Marxista**, n. 21, p. 52-76, 2005.
- BRITO, A.; FOGUEL, M.; KERSTENETZKY, C. **Afinal, qual a contribuição da política de valorização do salário mínimo para a queda da desigualdade no Brasil?** Uma estimativa para o período 1995-2013. Niterói: Cede, 2015. (Texto para Discussão, n. 109).
- _____. The contribution of minimum wage valorization policy to the decline in household income inequality in Brazil: a decomposition approach. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 40, n. 4, p. 540-575, 2017.

BRITO, A. S.; KERSTENETZKY, C. L. Has the minimum wage policy been important for reducing poverty in Brazil? A decomposition analysis for the period from 2002 to 2013. **EconomiA**, v. 20, n. 1, p. 27-43, Jan./Apr. 2019.

CARDOSO, G.; DI FÁTIMA, B. Movimento em rede e protestos no Brasil. Qual gigante acordou? **Revista Eco Pós**, v. 16, n. 2, p. 143-176, maio/ago. 2013.

CARVALHO, S. S. de. **Uma visão geral sobre a reforma trabalhista**. Brasília: Ipea, out. 2017. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 63).

CASTRO, M. C. *et al.* Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. **The Lancet**, v. 394, n. 10195, p. 345-356, July 2019.

CHAUI, M. As manifestações de junho de 2013 na cidade de São Paulo. **Teoria e Debate**, n. 113, 27 jun. 2013.

CRUZ, D. S.; BONIFÁCIO, J. R. Instituições e geração democrática: as jornadas de junho e julho de 2013. **Em Debate**, v. 6, n. 4, p. 52-85, ago. 2014.

DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. **Revista Katálysis**, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **Revista SER Social**, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

FERNANDES, R. *et al.* Reforma da Previdência: sustentabilidade e justiça atuarial. **Estudos Econômicos**, v. 49, n. 3, jul./set. 2019.

FONTENELLE, I. A. Alcances e limites da crítica no contexto da cultura política do consumo. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 87, maio/ago. 2016.

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 4, out./dez. 2004.

GOHN, M. da G. A sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 431-441, 2014.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e desigualdade no Brasil (1995-2011). *In*: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Mudanças recentes na pobreza brasileira**. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 111).

_____. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Radar IDH-M**: evolução do IDHM e de seus índices componentes no período de 2012 a 2017. Brasília: Ipea, 2019.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 2, p. 15-34, 2017.

_____. Sem coração, nem cabeça: a política social negativa de Paulo Guedes. **Plataforma Política Social**: caminhos para o desenvolvimento, jul. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/2V1DABX>>.

LACERDA, R. B.; PERES, T. B. Jornadas de junho: explorando os sentidos da indignação social contemporânea no Brasil. **Enfoques**, v. 13, n. 1, p. 43-72, 2014.

LAMEIRAS, M. A. P. *et al.* **Mercado de Trabalho**. Brasília: Ipea, 2019. (Carta de Conjuntura, n. 43).

LAVINAS, L. A financeirização da política social: o caso brasileiro. **Politika**, n. 2, 2015.

LAVINAS, L. *et al.* **Percepções sobre desigualdade e pobreza**: o que pensam os brasileiros da política social? Rio de Janeiro: Letra e Imagem; Cicef, 2014. 172 p. v. 1.

LOWY, M. Conservadorismo e extrema-direita na Europa e no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**, n. 124, p. 652-664, 2015.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. P. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de 15 anos de política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016.

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. de. **A estabilidade da desigualdade no Brasil entre 2006 e 2012**: resultados adicionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2170).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. de; CASTRO, F. A. de. O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). **Dados**, v. 58, n. 1, p. 7-36, 2015a.

_____. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 20, n. 4, p. 971-986, 2015b.

MELO, M. A.; BARRIENTOS, A.; COELHO, A. C. **Taxation, redistribution and the social contract in Brazil**. Manchester, United Kingdom: Iriba, 2014. (Working Paper, n. 11).

NERI, M. C. **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

OCKÉ-REIS, C. O.; FERNANDES, A. M. P. **Descrição do gasto tributário em saúde: 2003 a 2015.** Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 48).

OSORIO, R. Desigualdade e pobreza. *In*: CALIXTRE, A.; VAZ, F. (Org.). **PNAD 2014: breves análises.** Brasília: Ipea, 2015. (Nota Técnica, n. 22).

OSORIO, R. G. *et al.* **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009.** Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647).

OXFAM BRASIL; INSTITUTO DATAFOLHA. **Pesquisa Nós e as Desigualdades: percepções sobre desigualdades no Brasil.** São Paulo: Oxfam Brasil; Datafolha, 2017.

_____. **Pesquisa Nós e as Desigualdades: percepções sobre desigualdades no Brasil.** São Paulo: Oxfam Brasil; Datafolha, 2019.

PAIVA, A. B. de *et al.* **O Novo Regime Fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil.** Ipea: Brasília, 2016. (Nota Técnica, n. 27).

PAULANI, L. **Brasil *delivery*:** servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008. (Coleção Estado de Sítio).

PERUZZO, C. M. K. Movimentos sociais, redes virtuais e mídia alternativa no junho em que “o gigante acordou”(?). **Matrizes**, v. 7, n. 2, p. 73-93, 2013.

PINTO, C. R. J. O que as teorias do reconhecimento têm a dizer sobre as manifestações de rua em 2013 no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 31, número especial, 2016.

PINTO, E. C. *et al.* **A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise.** Campinas: Editora Unicamp, 2016. (Texto para Discussão, n. 004).

POCHMANN, M. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Revista SER Social**, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016.

RUGITSKY, F. Milagre, miragem, antimilagre: a economia política dos governos Lula e as raízes da crise atual. **Revista Fevereiro**, n. 9, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3eg0MDT>>.

SCALON, C. Juventude, igualdade e protestos. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 1, n. 2, 2013.

SCHERER-WARREN, I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 417-429, 2014.

SILVEIRA, F. G. **Equidade fiscal**: impactos distributivos da tributação e do gasto social. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2521:3:::NO:::>>.

SILVEIRA, F. G.; FERNANDES, R. C.; PASSOS, L. **Benefícios fiscais do imposto sobre a renda da pessoa física e seus impactos redistributivos**. Brasília: Ipea, 2019. (Nota Técnica, n. 57).

SILVEIRA, F. G.; PASSOS, L. Impactos distributivos da tributação e do gasto social-2003 e 2008. In: AFONSO, J. R. *et al.* (Org.). **Tributação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Letramento, 2017.

SINGER, A. Brasil, junho de 2013: classes e ideologias cruzadas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

_____. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, n. 102, p. 39-67, 2015.

SOUZA, P. H. G. F. *de et al.* **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2499).

VIANNA, G. S. B. **A relação entre mobilidade urbana e bem-estar social através da abordagem das capacitações**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. de S. e. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 28).

VIEIRA, F. S. *et al.* **Gasto com saúde e educação no Brasil**: impactos da unificação dos pisos constitucionais. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, no prelo).

VITAGLIANO, L. F. Jornadas de junho: três enganos e uma hipótese. **Opinião Pública**, 29 out. 2013.

YORUK, E. O lingo verão da Turquia: entendendo o levante Gezi. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 97, p. 57-66, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CARVALHO, L. **A valsa brasileira**: do *boom* ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

LAVINAS, L. Desafios de la política social de Brasil: ¿cómo mantener el crecimiento económico con inclusión social? **Revista de Ciencias Sociales**, v. 1-2, n. 135-136, 2012.

ROSSI, P.; BIANCARELLI, A. Do industrialismo ao financismo. **Revista Política Social e Desenvolvimento**, n. 13, p. 14-17, 2015.

SILVA, C. R. da F.; FIGUEIREDO, E. A. de. Movilidad social y demanda de redistribución del ingreso en América Latina. **Revista CEPAL**, n. 110, p. 69-84, 2013.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant’ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

