

# CRESCIMENTO, EDUCAÇÃO E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL: INVERTENDO PRIORIDADES<sup>1</sup>

Alcides Goularti Filho<sup>2</sup>  
Giani Rabelo<sup>3</sup>

## RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a relação entre crescimento econômico, indicadores educacionais e desigualdades sociais no Brasil. O período analisado é de 1965 a 2014 subdividido em três momentos: 1) crescimento econômico com ampliação das desigualdades sociais – 1965-1984; 2) baixo crescimento com manutenção das desigualdades – 1985-2002, que se divide em dois subperíodos: Nova República (1985-1989) e neoliberalismo (1990-2002); e 3) baixo crescimento e redução das desigualdades sociais – 2003-2014, denominado de social-desenvolvimentismo. Os principais indicadores analisados são: participação da população na renda nacional, desemprego, IDH, Gini, PIB, salário mínimo e a participação dos serviços administrativos da saúde e educação na composição do PIB. Também se analisa o aumento dos investimentos em educação e a melhoria de seus índices, combinando com os indicadores sociais e a renda. Foi possível perceber que não há uma relação direta entre crescimento econômico, melhorias dos indicadores educacionais e redução das desigualdades. Como conclusão, vemos que residem na inversão de prioridades as condições necessárias para reduzir as desigualdades sociais.

**Palavras-chave:** Crescimento; Desigualdade; Estado; Educação

## ECONOMIC GROWTH, EDUCATION AND SOCIAL INEQUALITY IN BRAZIL: INVERTING PRIORITIES

## SUMMARY

The aim of this paper is to analyze the relationship between economic growth and investment in education with social inequalities. The sample period is from 1965 to 2014 and is divided into three stages: 1) economic growth with increasing social inequalities - from 1965 to 1984; 2) low growth with maintenance of inequalities - from 1985 to 2002, involving two sub-periods: the New Republic (1985-1989) and neoliberalism (1990-2002); and 3) low growth and reduction of social inequalities - from 2003 to 2014, called social developmentism. The main indicators analyzed are: public participation in the national income, unemployment, HDI, Gini, GDP, minimum wage and the participation of the administrative services of health and education in the composition of GDP. Will also be analyzed for increased investment in education and the improvement of its contents, combining with social indicators and income. We will see that there is a direct relationship between economic growth, increased investments in education to reduce inequality. In conclusion, we see that is the inversion of priorities necessary to reduce social inequalities conditions.

**Keywords:** Growth; Inequality; State; Education.

**JEL:** O15; O54; I38.

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pelo MCTI/CNPq

<sup>2</sup> Doutor em Economia pela UNICAMP. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico/UNESC. E-mail: [alcides@unesc.net](mailto:alcides@unesc.net)

<sup>3</sup> Doutora em Educação pela UFRGS. Professora da Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. E-mail: [gra@unesc.net](mailto:gra@unesc.net)

## **1 INTRODUÇÃO: PROGRESSO TÉCNICO E BENEFÍCIOS SOCIAIS**

A crença de que o progresso técnico promove naturalmente o bem-estar social é uma herança dos ideais positivistas do século XIX. A primeira revolução industrial, na Inglaterra, deu robustez a esta crença por meio do fortalecimento da iniciativa individual, deixando para a “mão invisível” o ajuste dos desequilíbrios sociais. Para Adam Smith, o trabalho e a parcimônia constituíam as fontes geradoras de riqueza, seja para o indivíduo ou para uma nação. Nesse ambiente forjou-se a moral e os atributos da ética capitalista em defesa da livre iniciativa, do trabalho árduo e da parcimônia. Na Inglaterra do século XIX, sob as regras da moral vitoriana, acreditava-se que pobreza e miséria eram resultado da vadiagem, da indolência e da falta de iniciativa e, segundo Keynes, qualquer tentativa de reverter esse estado de coisas, por meio de uma ação pública estatal, teria como resultado o aumento da pobreza, pois acomodaria os indivíduos tirando-lhes a sua iniciativa. Nada poderia conter a marcha do progresso. Cabia aos burgueses bondosos amenizarem este flagelo social por meio da caridade distribuindo alimentos e vestimentas às crianças e aos idosos.

No final do século XIX, quando estavam sendo implantadas na Europa ocidental as bases materiais da segunda revolução industrial, os problemas sociais eram cada vez maiores e não poderiam mais ser ignorados pelas autoridades públicas. A caridade não havia revertido o quadro social inglês; e a promessa de que o progresso técnico promoveria o bem-estar social não se concretizou para os trabalhadores. Ao contrário, as desigualdades sociais cresciam nas mesmas proporções que o aumento da produção industrial. O resultado não poderia ser outro: greves, revoltas sociais e a disseminação das ideias socialistas e comunistas. Algo deveria ser feito para evitar uma avalanche de revoltas que colocava em xeque o poder econômico. A solução veio por meio das reformas sociais e trabalhistas que criaram um mínimo de amparo legal aos trabalhadores (HOBSBAWM, 1988).

A Alemanha, recém unificada, que era uma potência industrial, foi a primeira nação europeia a aprovar no parlamento uma série de benefícios sociais que dava aos trabalhadores mínimas condições para sua existência e reprodução. O parlamento inglês já havia legalizado os sindicatos, reduzido a jornada de trabalho e normatizado algumas atividades de alta periculosidade, mas coube à Alemanha avançar nas reformas sociais. O que ocorria na Inglaterra e na Alemanha foi sendo

difundido e incorporado em outros países tanto pelos movimentos dos trabalhadores como pelas autoridades públicas. O século XX se inicia para as nações mais industrializadas com a consciência de que a “marcha do progresso” trazia consigo a desigualdade social e que somente por meio de reformas sociais é que o capitalismo poderia continuar existindo (POLANYI, 1980).

A Primeira Guerra Mundial, a Grande Depressão, a ascensão dos regimes totalitários e a Segunda Guerra Mundial, colocaram na agenda dos Estados nacionais pós-1945 um novo conceito econômico e social que passaria orientar as políticas públicas: o desenvolvimento. O avanço do socialismo na Europa do leste, promovendo reformas como a universalização de direitos sociais, impôs aos países capitalistas a necessidade de criar uma ampla rede de proteção social. Nascia na Europa ocidental o Estado de Bem-Estar Social e o consenso social democrata. As forças políticas mais progressistas incorporaram a ideia de que o desenvolvimento não seria possível apenas por meio das forças do mercado, mas sim por meio de políticas públicas (HOBSBAWM, 1995).

Mesmo em uma perspectiva crítica, que incorpora a ideia da necessidade de políticas públicas para promover o desenvolvimento, jamais se abandonou, entre os intelectuais e estadistas progressistas, a defesa do crescimento econômico e do progresso técnico como condição necessária para o desenvolvimento. Para que um Estado tivesse condições financeiras para atender às demandas sociais, necessariamente a economia deveria crescer, pois não seria possível implementar políticas sociais universais sem receita tributária. O ideal desenvolvimentista de meados do século XX avançou muito em relação à crença positiva que havia no progresso do século passado, porém não abandonou a defesa do crescimento econômico como condição *sine qua non* para redução das desigualdades sociais.

Na América Latina, o debate chegou por meio da Comissão Econômica Para América Latina e Caribe (CEPAL), que se transformou na timoneira do desenvolvimentismo na região. Raul Prebisch, Celso Furtado e Anibal Pinto pensaram e teorizaram sobre o desenvolvimento latino americano, ou melhor, sobre o subdesenvolvimento. Para eles o subdesenvolvimento era uma condição histórica e social fruto da heterogeneidade tecnológica que promovia a diferenciação social, produtiva e espacial. As condições necessárias para reverter estruturas profundamente desiguais eram a homogeneização e a incorporação do progresso

técnico via industrialização. Em países onde havia uma inércia empresarial, caberia ao Estado assumir o comando do processo de industrialização preenchendo as lacunas necessárias para a formação de um moderno e amplo parque industrial. No entanto, necessariamente deveria estar associada a este processo uma ampla reforma agrária e uma justa distribuição de renda (FURTADO, 2009). O desenvolvimentismo cepalino foi incorporado pelas autoridades públicas no Brasil, na Argentina, no México e no Chile nas décadas de 1950 e 1960.

A industrialização estava em marcha na periferia e os Estados estavam alargando suas funções econômicas e sociais. E, para que os frutos do progresso chegassem até os trabalhadores, o Estado teria que dar um salto qualitativo incorporando as massas ao mercado de consumo dando-lhes proteção social. Trazer para a periferia o consenso social democrata implicaria uma maior participação das massas e da sociedade civil organizada no comando da estrutura estatal. Porém, a industrialização não poderia ser ameaçada pela ampliação dos ganhos do trabalho e pelo empoderamento das massas. O desfecho para este embate histórico, na América do Sul, ocorreu via golpes militares por meio da implantação de ditaduras militares. O resultado foi a modernização conservadora comandada por uma classe dominante que barra as tentativas de reformas sociais mais amplas (FIORI, 2001).

Como os benefícios sociais do progresso técnico poderiam chegar à população em geral? Para os conservadores e liberais, chegariam somente por meio do contínuo crescimento econômico e seria a condição necessária para a promoção do desenvolvimento, para a redução das desigualdades sociais. Aceita-se a ideia de que o Estado poderá conduzir políticas sociais inclusivas caso haja recursos financeiros para executá-las. Nesta concepção, a redução das desigualdades está associada ao crescimento econômico, que garantiria uma melhor arrecadação tributária capaz de financiar os programas sociais.

A fim de demonstrar que a redução das desigualdades sociais não exige como condição necessária o crescimento econômico, será analisado o caso brasileiro em quatro momentos históricos: ditadura militar (1964-1984); Nova República (1985-1989), neoliberalismo (1990-2002); e social-desenvolvimentismo (2003-2014). O texto faz a combinação de três políticas econômicas com repercussão social: 1) alto crescimento com ditadura e aumento das desigualdades,

1964-1984; 2) baixo crescimento com democracia sem redução das desigualdades, 1985-2002; e 3) baixo crescimento com democracia e redução das desigualdades, 2003-2014. O que diferencia não é a oposição entre democracia e ditadura ou entre alto crescimento e baixo crescimento, mas sim a redução das desigualdades sociais.

## **2 ALTO CRESCIMENTO, DITADURA E AMPLIAÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS (1964-1984)**

O Brasil começa os anos de 1960 herdando o crescimento acelerado engendrado pelo Plano de Metas (1956-1960), que havia avançado de forma substancial na montagem do parque industrial brasileiro. O desafio para a próxima década seria dar continuidade ao projeto de industrialização. A rápida passagem de Jânio Quadros pela presidência da República não conseguiu deixar claro que rumos teriam as políticas industrial e social. Mas a situação mudou com a ascensão de João Goulart ao poder com um perfil trabalhista e nacional, herdado da tradição varguista. Como o Brasil estava se industrializando sobre uma base social muito desigual, a continuação deste processo, no entendimento de economistas e sociólogos cepalinos, seria possível somente por meio de uma ampla reforma social que alterasse a estrutura da renda e da terra. No início de 1964, o presidente João Goulart apresentou à nação um conjunto de reformas intitulado Reforma de Bases, que tinha como espinha dorsal a reforma tributária e a reforma agrária. Para realizar o conjunto de mudanças preconizadas por Goulart, seria necessário implementar uma reforma tributária progressiva, a qual seria a única maneira de robustecer a capacidade de financiamento do Estado.

As forças oligárquicas abortaram esse projeto por meio do golpe civil-militar em 31 de março de 1964. O novo governo militar tinha o propósito de seguir adiante o projeto da industrialização. O propósito de reduzir as desigualdades sociais não desaparece dos discursos ufanistas dos militares nem das elites conservadoras, mas condiciona ao crescimento econômico (IANNI, 1986).

Entre os anos de 1962 e 1966, a economia brasileira passou por uma breve desaceleração com altos índices inflacionários. Para retomar o crescimento e recolocar o país nos trilhos da industrialização, os governos militares deram sequência à política do planejamento centralizado herdado dos anos de 1950. Em 1965, entrou em operação o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG),

que visava estabilizar a macroeconomia e retomar o crescimento. Além de incluir programas setoriais destinados à agricultura, à infraestrutura, à mineração e às áreas sociais, o cerne do PAEG concentrava-se nas reformas tributária, monetária e trabalhista. Na área tributária, a arrecadação foi centralizada nas mãos da União, aumentando sua capacidade de financiamento; na área monetária, foram criados o Banco Central do Brasil e a correção monetária; e na trabalhista, foi posto fim à estabilidade de emprego e atrelou-se o aumento salarial à média inflacionária com reajuste anual (BELLUZZO, CARDOSO DE MELLO, 1982).

Na sequência do PAEG, houve o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974), que visava colocar o Brasil entre as 10 maiores economias do mundo ocidental; o II PND (1975-1979), cuja meta era aumentar em 61% o valor do PIB; e o III PND (1980-1985), que almejava dar um salto quantitativo no setor energético. Ao analisar esses planos, encontram-se várias contradições e conclui-se que nenhum deles foi implementado em sua totalidade. Mas não se pode negar que o Brasil chegou ao final da década de 1970 com um parque industrial amplo, integrado e diversificado e internalizado por definitivo as bases materiais da segunda revolução industrial (CANO, 2000).

A média do crescimento do PIB para o período de 1965 a 1984, que abrange os anos da ditadura, foi de 6,44% ao ano. Porém, entre 1968 e 1973, o crescimento foi de 11,16% ao ano. Naquele momento, o Brasil era a economia ocidental que mais crescia e havia uma “tenebrosa “combinação de crescimento econômico, repressão política e ampliação das desigualdades sociais. Com base na crença positiva do crescimento, os ganhos sociais seriam uma consequência inevitável do avanço do progresso material! Porque, então, não ocorreu?

Na área social, as políticas públicas, ao longo do período, tiveram um caráter conservador. Segundo Fagnani (1997), podemos caracterizar o período como regressivo nos mecanismos de financiamento, centralizador do processo decisório, privatista dos espaços públicos, expansivo na cobertura e com reduzido caráter distributivo. Foi uma política social formulada e executada pelas forças conservadoras que haviam apoiado o golpe de 1964.

Com relação ao regime de financiamento, em larga medida para sustentar os programas sociais, foram criados mecanismos para-fiscais com o objetivo de serem autossustentáveis. Cada programa deveria ser financiado por um imposto ou uma

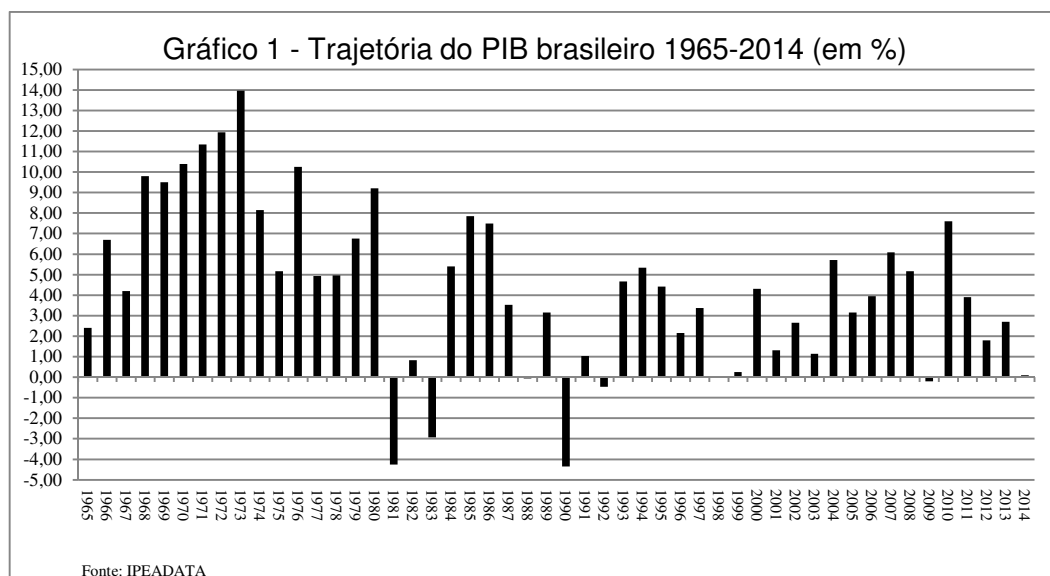
contribuição própria, isentando o Tesouro de sustentá-lo. No que diz respeito ao processo decisório, foi reafirmada a tradição centralizadora do Estado republicano inaugurado em 1930. Os grandes programas sociais eram pensados e executados a partir de Brasília sem a participação da sociedade civil organizada e, em muitos casos, sem a participação dos demais entes federados. Mesmo com a ampliação das funções do Estado na esfera social, foi permitida e estimulada a participação de empresas privadas nas áreas da saúde e da educação. Inclusive com repasse de verbas orçamentárias, como é o caso dos hospitais privados que ainda recebem, até os dias atuais, recursos do Ministério da Saúde. Por fim, mesmo ampliando o número da população assistida com programas sociais (ampliação da cobertura), as desigualdades sociais aumentavam juntamente com o crescimento do PIB (FAGNANI, 1997). Destacam-se alguns dos programas sociais executados durante o período de 1964-1984:

a) Habitação: constituição do Banco Nacional de Habitação, órgão gestor do programa habitacional financiado com recursos dos trabalhadores (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS). Financiou a construção de moradias populares, mas também destinou recursos para as classes média e média alta.

b) Saúde: cobertura limitada apenas aos contribuintes do sistema nacional de seguridade. A limitada oferta de hospitais públicos deixou um espaço para a ampliação da rede hospitalar privada financiada por recursos orçamentários.

c) Educação: o Estado ampliou a oferta de universidades federais nas grandes cidades e pouco investiu na qualidade do ensino médio e fundamental. Houve uma desvalorização da carreira do magistério. A ampla reforma conservadora na educação transformou o ensino básico em técnico em uma tentativa de aproximá-lo do setor produtivo da economia (FAGNANI, 1997).

Com a forte repressão política e sindical, não era permitida no Brasil a realização de greves para reivindicar aumentos salariais acima das perdas inflacionárias. Com uma inflação média de 23% ao ano na primeira metade da década de 1970, o aumento da massa salarial não contribuía para ampliar a taxa salarial. Além do mais, a totalidade dos programas sociais atendia apenas a população trabalhadora, que tinha condições de financiar os programas, como, por exemplo, saúde e casa própria.



Na tabela abaixo, podemos acompanhar a concentração de renda no Brasil, conforme a população selecionada. Percebe-se que, mesmo com a industrialização acelerada, a parcela mais pobre da população teve queda na participação da renda nacional. Já a população mais rica ampliou sua participação, ou seja, o avanço do progresso técnico e o alto crescimento do PIB durante o período da ditadura no Brasil deixou os mais pobres mais pobres e os mais ricos cada vez mais ricos (Tabela 1).

Tabela 1 - Distribuição da renda nacional 1960-1990 (Em % da População Economicamente Ativa)

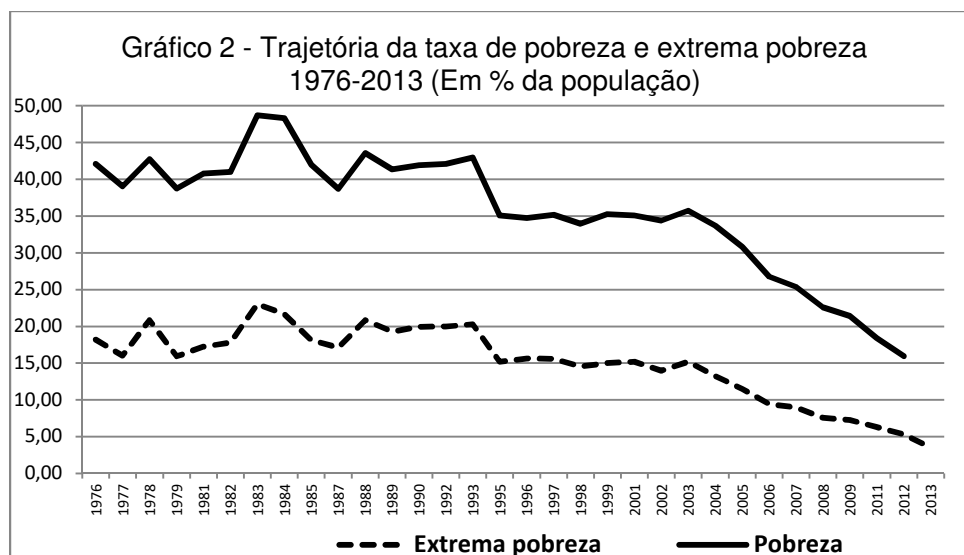
Categoria	1960	1970	1980	1990
20% dos trabalhadores mais pobres	3,9	3,4	2,8	2,0
50% dos trabalhadores mais pobres	17,4	14,9	12,6	8,4
10% mais ricos	39,6	46,7	50,9	53,2
5% mais ricos	28,3	34,1	37,9	39,4
1% mais ricos	11,9	14,7	16,9	17,3

Fonte: IBGE

Apesar de não contar com uma série mais completa para o período, é possível ver a trajetória da redução da pobreza e da pobreza extrema de 1976 a 1984 (Gráfico 2). Mesmo com a ampliação da cobertura dos programas sociais não houve uma redução da pobreza, pelo contrário, há momentos em que houve um aumento, como no início da década de 1980. A explicação dada pela elite dirigente

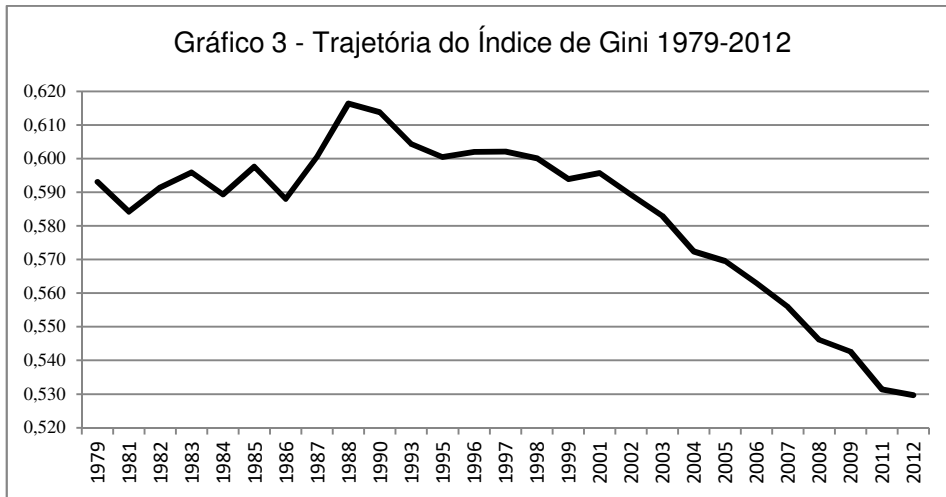


foi a acentuada queda do crescimento da economia, quando o PIB caiu entre 1981 e 1983 em média -2,12% (Gráfico 1). Portanto, a máxima do Ministro da Fazenda Delfim Netto, de que era necessário fazer o bolo crescer para depois distribuir, não era colocada em prática quando havia crescimento, mas funcionava quando a economia desaquecia.



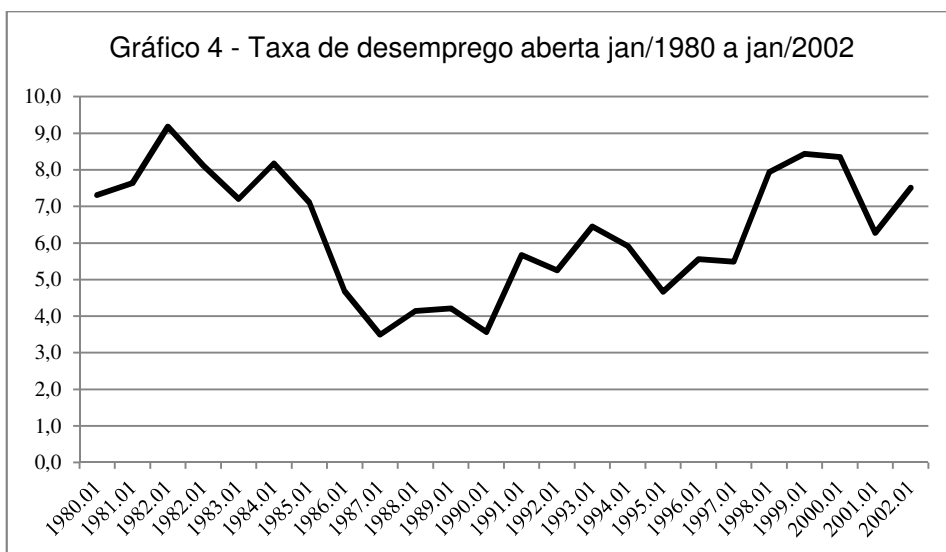
Fonte: IPEDATA

O mesmo pode-se falar do Índice de Gini (Gráfico 3), cujos dados também estão disponíveis somente a partir de 1979, que revela a alta concentração de renda para o período analisado sem tendência de redução. No entanto, a situação é mais alarmante quando se analisa a trajetória do salário mínimo para o período da ditadura: simplesmente houve uma queda acentuada de 1965 para 1967 dentro da nova política do PAEG, para seguir uma trajetória sem crescimento até o final da década de 1970. Com o despertar das greves no âmbito da abertura política, pós-1979, pontualmente obteve-se alguns ganhos salariais, mas que rapidamente eram corroídos pela inflação.



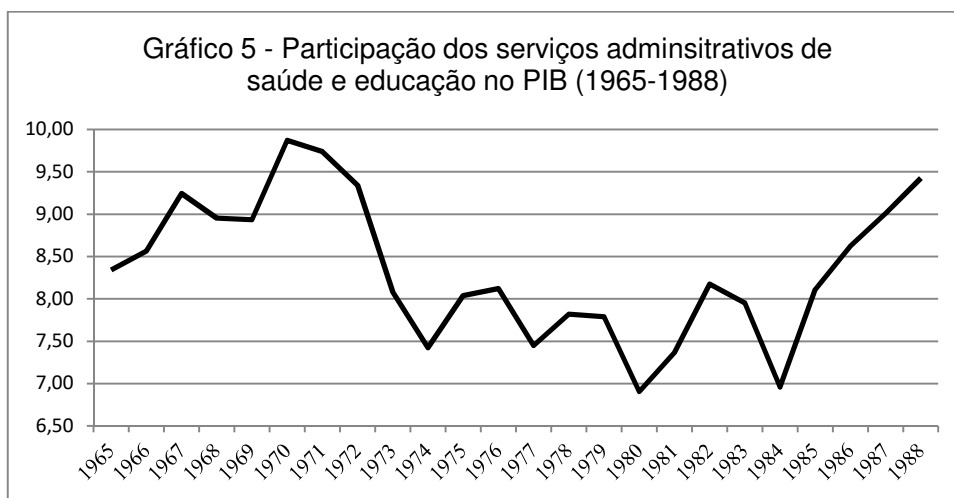
Fonte: IPEDATA

Com relação à taxa de desemprego, a série começa a ser levantada somente a partir de 1980 (Gráfico 4). Quando observamos os últimos anos da ditadura (jan/1980 a jan/1985) e os comparamos com os anos da redemocratização (jan/1986 a jan/1990), têm-se dois momentos bem distintos. O primeiro apresentava uma alta taxa de desemprego, chegando a 9,2% em janeiro de 1982, no auge da crise; e o segundo com a retomada curta do crescimento entre 1984 e 1986, quando o desemprego começou a cair até atingir o patamar de 3,5% em janeiro de 1987, mesmo sendo um ano de baixo crescimento econômico.



Fonte: IPEDATA

No Gráfico 5, pode-se observar a trajetória da participação dos serviços administrativos nas áreas da saúde e da educação no PIB. Esses dados revelam o quanto estes setores participaram na economia nacional. Pode-se fazer uma relação direta entre ampliação da participação e maior oferta de serviços para a sociedade. Observam-se duas situações bem distintas: a ditadura reduz a participação desses serviços, que vinham de uma trajetória de ascensão dos anos de 1960; e, com a redemocratização, há a retomada da ampliação.



Fonte: IPEDATA

Com explicar que durante a ditadura tivemos um bom desempenho econômico e industrial sem grandes resultados no campo social? Na época, a resposta dada pela elite dominante era de que seria impossível promover justiça social em um regime autoritário. O autoritarismo, a falta de democracia, explicava as desigualdades sociais. Portanto, bastava somar crescimento econômico com democracia que o quadro social brasileiro tenderia a ser revertido.

### **3 BAIXO CRESCIMENTO, DEMOCRACIA E MANUTENÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS (1985-2002)**

O período analisado está dividido em dois momentos: Nova República (1985-1989) e Neoliberalismo (1990-2002). Porém, do ponto de vista social, ambos formam um único período em que a situação de desigualdades sociais no país pouco alterou.

### **3.1 Esperanças e frustrações: a Nova República (1985-1989)**

O fim da ditadura civil-militar no Brasil com a posse do novo governo civil de José Sarney, em 15 de março de 1985, fez valer a máxima da história política brasileira: mudar para continuar o mesmo. A Nova República nasceu sem fazer rupturas. Grande parte do primeiro governo pós-ditadura foi composto por pessoas que já faziam parte do governo anterior, começando pelo próprio presidente José Sarney que era membro do Partido Democrático Social (PDS), o partido que dava sustentação à ditadura. Era a velha tradição da política brasileira que, segundo Florestan Fernandes (1987), sempre combinou o velho com o novo sem alterar o conteúdo do pacto conservador.

A despeito da manutenção do pacto conservador, a redemocratização renovou esperanças e criou uma expectativa favorável de que o país estava iniciando uma nova trajetória de mudanças, sobretudo no campo social. O movimento por uma nova Constituição ganha forças nas ruas e torna-se realidade com a composição do novo Congresso Nacional eleito em novembro em 1986. Porém, os acordos realizados pelas forças conservadoras no parlamento rapidamente frustram as esperanças que haviam brotado nas ruas. Soma-se a esta frustração a instabilidade da economia que mergulhou o país em uma crise fiscal e financeira, fruto do endividamento externo, que impactava no preço doméstico gerando uma inflação galopante (CARNEIRO, 2002).

A Constituição de 05 de outubro de 1988 trouxe avanços consideráveis no campo social, como, por exemplo, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) e a universalização de seu atendimento. Para pôr em prática os avanços sociais garantidos na Constituição, o Estado necessitaria de vultosos recursos financeiros, o que demandaria uma profunda reforma tributária progressiva.

No campo econômico, o período começa com dados animadores na economia, com crescimento de 7,8% do PIB em 1985 e 7,5% em 1986. A euforia da estabilidade do preço promovida pelo Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, criou um clima de expectativas positivas que recolocaria novamente a economia nos trilhos do crescimento. No entanto, a retomada acelerada da inflação e a incapacidade do Estado em voltar a investir na economia rapidamente reverteram as expectativas e o PIB voltou a cair (CARNEIRO, 2002). A média de crescimento dos cinco anos do governo Sarney foi de 4,4% ao ano, uma média alta para os tempos

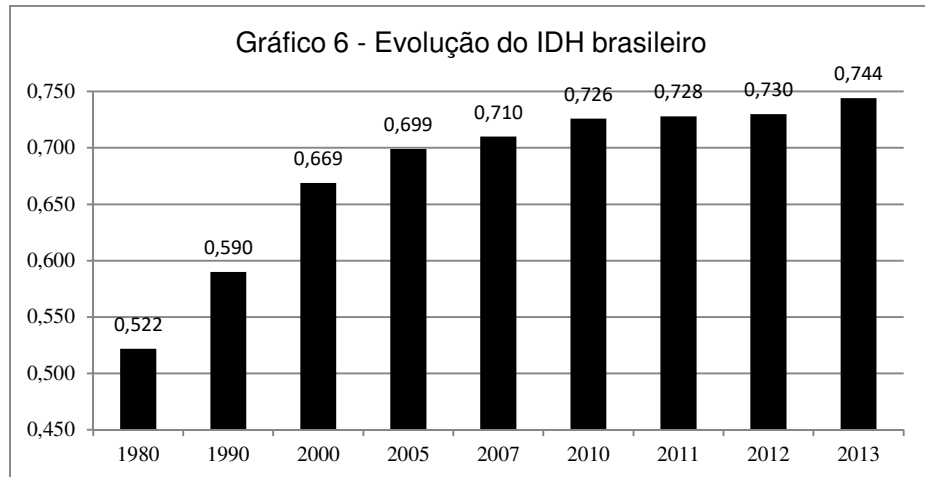
atuais, mas muito baixa quando comparada com as dos anos de 1970. Como não havia mudado a composição hegemônica da estrutura do poder e a equipe econômica também seguia compactuando com o discurso oficial, ou seja, de que a ampliação nos investimentos na área social só poderia ocorrer caso a economia apresentasse resultados positivos.

Como a questão social ganhou força durante o período analisado, não era admissível que houvesse uma regressão social no país. Mesmo mantendo o mesmo sistema de financiamento herdado da ditadura, segundo Fagnani (1997), podemos dividir o período em dois momentos: estratégia reformista (1985-1988), que abrange o momento eufórico de esperança na nova constituinte; e contrarreforma conservadora (1987-1992), quando as forças conservadoras, acuadas pelos avanços sociais se recompõem e assumem novamente o comando da política. O debate foi profícuo no primeiro momento, mas com poucos avanços no segundo, quando foi barrada a execução das políticas sociais. Entre as principais políticas sociais no período podemos destacar:

a) Combate à fome: Programa Nacional de Alimentação Escolar; Programa de Suplementação Alimentar; Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes. Todos esses programas tinham como objetivo atuar imediatamente no combate à fome nas regiões mais pobres do país.

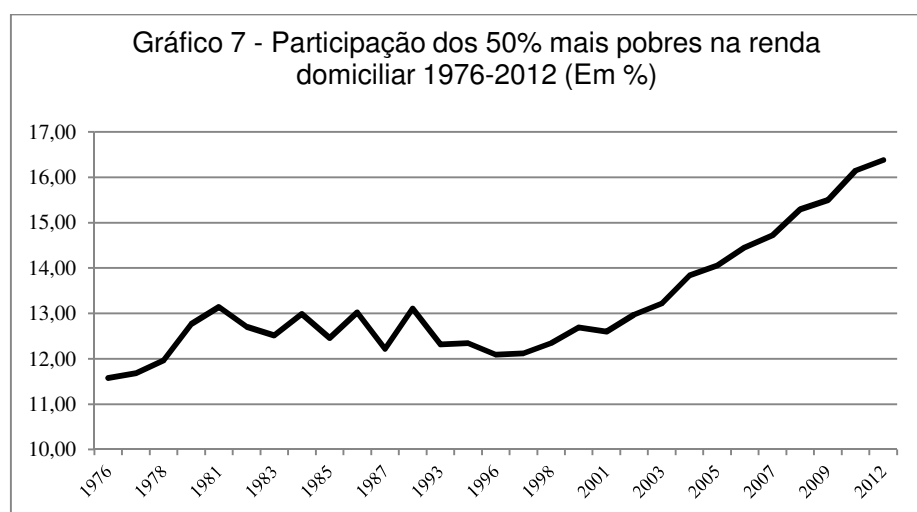
b) Criação do Seguro-desemprego em fevereiro de 1986 (FAGNANI, 1997).

Vale a pena destacar que foram constituídos inúmeros grupos de trabalhos para reformular as políticas sociais com base no espírito da nova Constituição. Como exemplo, o debate sobre reforma agrária, que chegou a ter um plano específico, o Plano Nacional de Reforma Agrária. Porém, com a contrarreforma operando no Congresso Nacional, na Esplanada dos Ministérios e no Palácio do Planalto, muitos dos planos foram “engavetados”. Como resultado concreto para a área social, aconteceram algumas melhorias pontuais e a piora de alguns indicadores, o que revela a manutenção do degradante quadro social (FAGNANI, 1997).



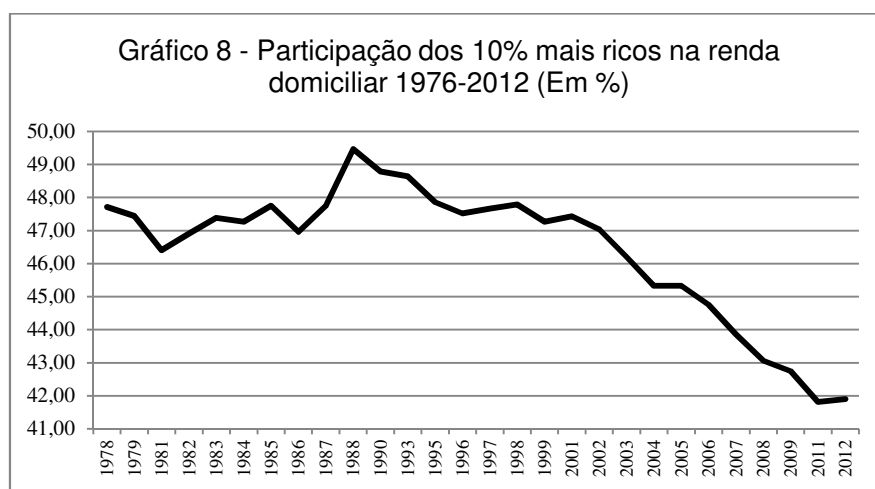
Fonte: IPEDATA

Com relação aos dois principais indicadores sociais, de um lado, o Índice de Gini, que se manteve estável no primeiro quinquênio dos anos de 1980, aumentou de forma significativa em 1987, passando de 0,588, em 1986, para 0,616 em 1988, portanto houve um aumento na concentração de renda no país. Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) passou de 0,522, em 1980, para 0,590, em 1990, pouco para uma década, mas considerável dentro do quadro político brasileiro (Gráfico 6). Outro dado que revela que pouco alterou o quadro social foi a participação dos 50% mais pobres na renda nacional, cuja variação manteve a mesma trajetória desde 1980 (Tabela 1 e Gráficos 7 e 8).



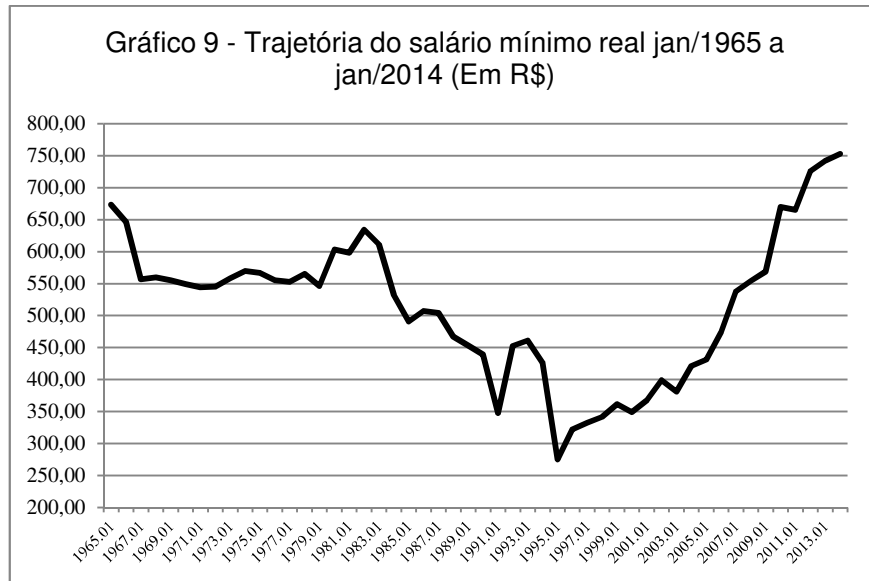
Fonte: IPEDATA

Mesmo o desemprego apresentando melhora entre 1984 e 1987, o que mais chama a atenção são as perdas salariais que foram acentuadas entre 1982 e 1991, gerando uma queda no poder de compra da família trabalhadora (Gráfico 9). Foram os anos do forte arrocho salarial em que a renda do trabalhador era corroída pela inflação e não havia reposição das perdas. O cálculo para o aumento do salário gerava grandes distorções, pois se baseava na média da inflação dos últimos 12 meses.



Fonte: IPEDATA

Portanto, a redemocratização estava revelando-se inócua para reverter o grave quadro social brasileiro e para garantir aos trabalhadores ganhos reais de salário. No entanto, a justificativa aceita nos meios mais convencionais para explicar este fenômeno contraditório era de que o baixo crescimento econômico estava impedindo a ampliação dos gastos na área social. Nesta perspectiva, a retomada do crescimento econômico era condição *sine qua non* para implementar programas sociais mais ousados.



Fonte: IPEDATA

### 3.2 Neoliberalismo e políticas sociais voluntárias (1990-2002)

O ano de 1990 inaugurou um novo modelo econômico e de gestão pública no Brasil. Tendo como fundamento o individualismo, o neoliberalismo tinha como princípio a mínima intervenção do Estado na economia e na sociedade por meio de uma rígida política monetária e fiscal. O ajuste fiscal baseava-se nas privatizações, na extinção de órgãos governamentais e autarquias e na redução dos concursos públicos, ou seja, o desmonte da estrutura pública. Pelo lado monetário, a taxa de juros tornou-se o maior atrativo para os investimentos especulativos, o crédito foi restringido e os subsídios foram extintos. Como resultado econômico no governo de Fernando Collor de Mello (março de 1990 a setembro de 1992), o PIB “amargou” uma taxa de crescimento negativa, entre 1990 e 1992, de -1,26%. A dívida externa e as crises fiscal e financeira continuavam engessando o Estado, impedindo-o de atuar de forma mais ativa em prol do crescimento.

O neoliberalismo no Brasil, entre 1990 e 2002, permitiu um breve momento de euforia econômica quando os preços foram estabilizados em 1994 e a economia seguiu crescendo até 1997. O desmonte parcial do Estado, a desindustrialização, a abertura econômica (comercial e financeira) mostraram sua outra fase: o aumento das taxas de desemprego (FIORI, 2001). A estabilidade dos preços, alcançada em julho de 1994, durante o governo Itamar Franco, renovou as esperanças de que finalmente o país estava encontrando seu destino rumo à prosperidade social. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia



Brasileira (PSDB), criou-se um ambiente favorável para combinar estabilidade econômica e avanços sociais.

No campo social o neoconservadorismo passou a orientar ideologicamente os agentes sociais que formulavam e executavam as políticas sociais. Durante o governo FHC, solidariedade, ajuda mútua, projetos de organizações não-governamentais e sustentabilidade financeira tornaram-se sinônimos de política social. Havia um propósito bem-intencionado, porém a sobreposição da política econômica ortodoxa de rigidez fiscal impedia a realização dos diversos programas sociais. Os principais programas foram agrupados dentro do Comunidade Solidária, que tinha como eixos centrais:

a) Bolsa Alimentação: atendimento às crianças de até 6 anos e gestantes no período de amamentação, em família com até um salário-mínimo *per capita*.

b) Bolsa Escola: atendimentos às crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário-mínimo *per capita*.

c) Auxílio Gás: auxílio às famílias de baixa renda para a compra de botijão de gás (DRAIBE, 2003).

Além desses três programas de transferência de renda, também se destacavam o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa Qualificação e o Brasil Jovem (auxílio a jovens de 15 a 17 anos). Os demais programas eram herdados de governos anteriores ou apenas eram controladas pelo Comunidade Solidária, como o seguro-desemprego, o abono salarial, o seguro safra, a aposentadoria, a pensão rural e a renda vitalícia. Além dos programas de transferência de renda, também se destacavam a meta de Toda Criança na Escola.

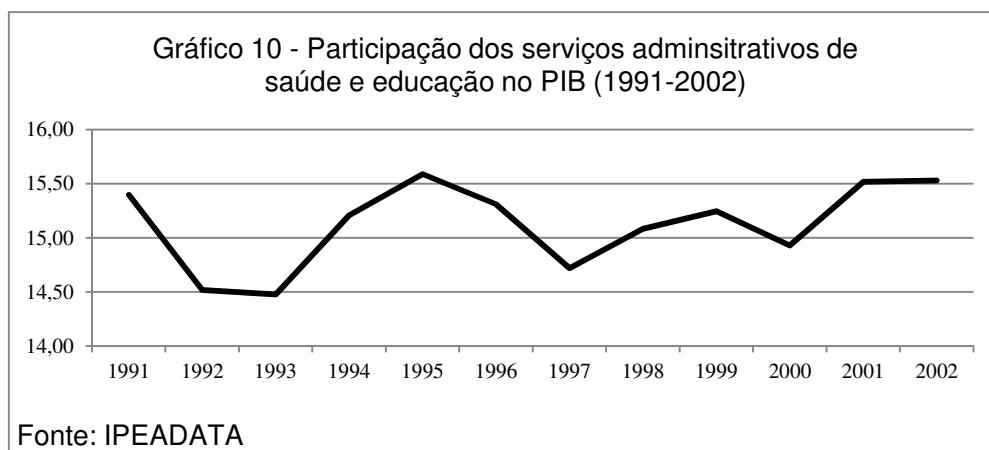
A estabilização dos preços reduziu momentaneamente as desigualdades e distribuiu melhor a renda comparada com os efeitos dos programas sociais. O maior obstáculo que impedia o País de atingir as metas sociais era a subordinação das políticas sociais aos objetivos da estabilização macroeconômica, sobretudo às metas superavitárias da política fiscal. Este era o nó górdio do problema, impossível de desatar se não ocorresse o rompimento com o modelo neoliberal.

No entanto, o grande gerador das desigualdades era o aumento constante do desemprego. Com uma média de crescimento do PIB de 2,31% ao ano – resultado direto da desindustrialização, das privatizações e da abertura comercial, além das altas taxas de juros e do câmbio sobrevalorizado – as tentativas de criar uma

agenda social mais inclusiva era solapada pelo desemprego e pela precarização do trabalho. A taxa de desemprego passava de 4,7%, em janeiro de 1995 para 7,5% em janeiro de 2002, sendo que a taxa de desemprego aberta, cuja metodologia foi adotada a partir de março de 2002, partiu de um patamar muito alto, de 12,9% (Gráfico 4).

Na mesma linha do aumento do desemprego, o salário-mínimo teve uma queda acentuada entre 1992 e 1995, para em seguida começar a se recuperar lentamente. Com relação à pobreza e à pobreza extrema, com a estabilização dos preços em julho de 1994, houve uma queda de 42,98%, em 1993, para 35,08%, em 1995, e de 20,27% para 15,19%, respectivamente. Porém, nos anos seguintes, até 2002, não houve mais nenhuma alteração. O mesmo ocorreu com o Índice de Gini, que caiu com o fim da hiperinflação, para em seguida seguir variando na média. Em compensação, o IDH passou de 0,590, em 1990, para 0,669, em 2000, um aumento expressivo, mas ainda mantinha o Brasil no patamar de desenvolvimento humano médio, segundo os critérios da ONU.

Quando observarmos a participação dos serviços administrativos da saúde e da educação no PIB durante o período neoliberal, temos uma mudança mínima variando entre 14,5% e 15,5%. Em 1991, era de 15,40% e em 2002 pouco se alterou, passando para 15,53% (Gráfico 10). Com isso, pode-se concluir que não houve um alargamento das funções sociais do Estado na sociedade, ficando a estrutura dos serviços de saúde e educação quase estagnada. As políticas sociais eram executadas utilizando o mínimo do aparato estatal, pois não podia alterar a qualidade dos gastos públicos, que estavam comprometidos com o superávit fiscal.



Nos 12 anos em que o neoliberalismo pautou a agenda governamental, o único momento em que houve melhoras nos indicadores sociais no País foi após o Plano Real, em julho de 1994. O resultado social do neoliberalismo não foi uma realidade apenas para o Brasil, mas para toda a América Latina. As políticas sociais baseadas na solidariedade, no voluntarismo, na focalização e na atuação das organizações não-governamentais revelaram seu curto alcance.

#### **4 BAIXO CRESCIMENTO ECONÔMICO, DEMOCRACIA E REDUÇÃO DESIGUALDADES SOCIAIS (2003-2014)**

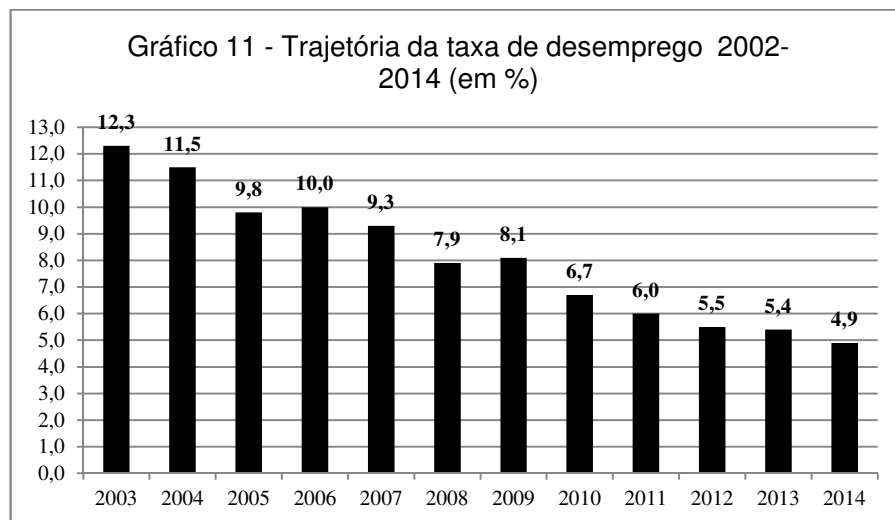
A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002 marcou uma nova fase na vida política e social não só para o Brasil, mas para a América Latina. Pela primeira vez um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT), chegou à presidência da república. Com a promessa de erradicar a fome e promover a mobilidade social, Lula assume a presidência em meio a uma instabilidade econômica, com altas taxas de desemprego e baixa credibilidade internacional. Os efeitos positivos da estabilidade de preços promovida pelo Plano Real já haviam se exaurido e, como herança, deixou um país ainda muito desigual.

Uma das primeiras medidas anunciadas pelo novo governo foi criar o Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar, que coordenaria o Programa Fome Zero. Em 09 de janeiro de 2004, por meio da Lei nº 10.836, foi instituído o Programa Bolsa Família, que em princípio era uma junção de vários programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cadastro Único). No entanto, o Bolsa Família ampliou consideravelmente sua área de abrangência para além do valor pago por família. O programa se constituiu a partir de três eixos de atuação: 1) transferência de renda para promover o alívio imediato da pobreza; 2) condicionalidades afim de garantir acesso à educação, à saúde e à assistência social; e 3) ações e programas complementares com a finalidade de promover a melhoria das condições de vida das famílias para superarem a situação de vulnerabilidade.

Além do Bolsa Família, também foram criados outros programas inclusivos para promover a ascensão social das famílias trabalhadoras de baixa renda nas áreas de qualificação profissional (PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego), ensino superior (PROUNI - Programa Universidade para Todo; REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais; além da criação de 18 novas universidade federais) e casa própria (Minha Casa, Minha Vida, que previa a construção de 5 milhões de moradias). Se analisarmos mais detalhadamente as políticas sociais do governo FHC, iremos encontrar alguns programas que também tinham esses objetivos, porém o que diferencia é o grau de abrangência e o volume dos recursos financeiros destinados aos programas.

Além dos avanços nas políticas sociais, a retomada do crescimento econômico entre 2004 e 2008, de 4,82% ao ano, acionou uma queda constante da taxa de desemprego, que caiu de 12,3%, em 2003, para 4,9%, em 2014, atingindo o patamar de pleno emprego (Gráfico 11). Ressalta-se que o desemprego continuou caindo mesmo após a crise mundial, em 2008. No primeiro mandato de Dilma Rousseff, a economia cresceu em média 2,13%, abaixo da média do período FHC, que foi de 2,31%, porém o desempregou continuou caindo nesta fase de desaceleração econômica. Associado à queda do desemprego, o reajuste do salário-mínimo passou a acumular ganhos reais.

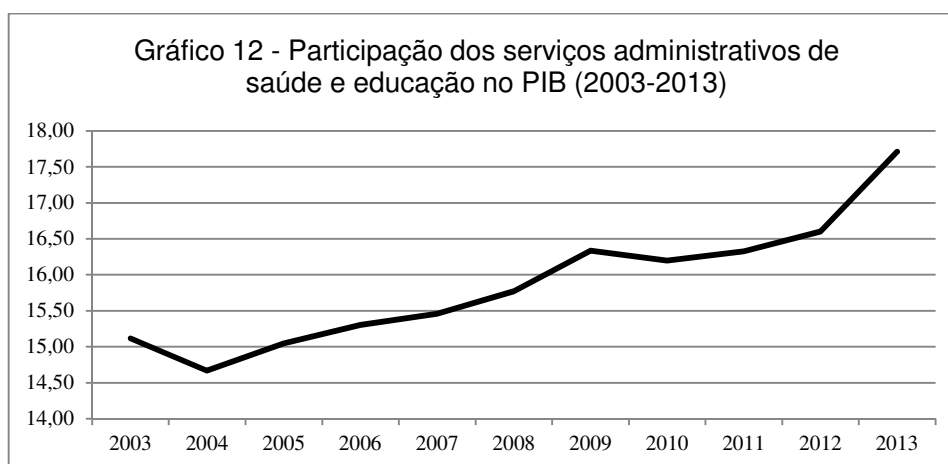


Fonte: IPEDATA

Os anos de governo Lula e Dilma (2003-2014) foram caracterizados pela ampliação das políticas sociais, pela mobilidade social e pela redução das desigualdades. O número de pobres caiu de 35,75% da população, em 2003, para 15,93%, em 2012, e a pobreza extrema passou de 15,18% para 3,5%, uma queda recorde na história do Brasil. Na outra ponta temos os 10% mais ricos que não

deixaram de enriquecer, mas diminuíram sua participação na renda nacional, caindo de 47,03%, em 2002, para 41,90%, em 2012. Outro dado que confirma esta melhora nas condições de vida do brasileiro é o Índice de Gini que passou de 0,583, em 2003, para 0,530, em 2012, uma queda constante a cada ano. Já o IDH passou de 0,669, em 2000, para 0,744, em 2013, colocando o Brasil no patamar de desenvolvimento humano alto.

Com relação à participação das áreas da saúde e da educação no computo do PIB, a partir de 2004, houve um crescimento constante, passando de 14,67% para 17,71%. A participação ainda continua baixa, porém seguiu uma trajetória contínua de crescimento (Gráfico 12).



Fonte: IPEDATA

Se o período de 1990-2002 foi caracterizado pelo neoliberalismo, com a redução do Estado na sociedade e na economia, os governos Lula e Dilma (2003-2014) podem ser classificados como o social-desenvolvimentismo (BASTOS, 2012). O Estado retoma a capacidade de planejar, cristalizada nos dois Programa de Aceleração de Crescimento (PAC e PAC II), e desencadeia uma série de programas sociais de caráter universal que promovem uma redução acentuada das desigualdades (POCHMANN, 2013). Se compararmos a média de crescimento durante o neoliberalismo e o social-desenvolvimentismo, no primeiro foi de 1,90% e no segundo, 3,34%, ou seja, baixo crescimento nos dois períodos. Se olharmos apenas para o governo Dilma Rousseff (2011-2014), a média de crescimento foi de 2,13%, a mesma do período neoliberal. A pergunta que fica é: porque foi possível reduzir desigualdades na era social-desenvolvimentista mesmo com baixo

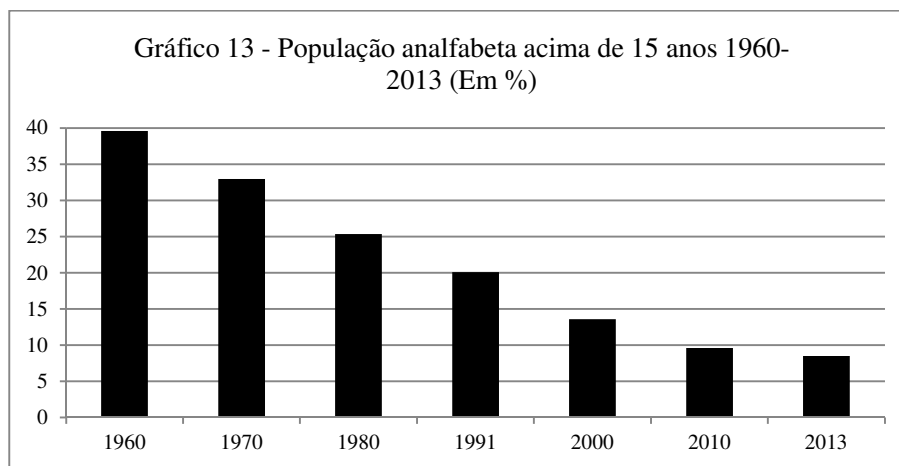
crescimento econômico? A resposta não está na capacidade de arrecadação e de gasto do Tesouro Nacional, mas na prioridade dada pelos governos de Lula e Dilma às questões sociais. Os governos neoliberais subordinaram o social à macroeconomia, no governo social-desenvolvimentista a prioridade foi invertida, o social não ficou subordinado à macroeconomia. Durante a ditadura, o crescimento era alto e as desigualdades aumentaram em função da falta de democracia, pois seria impossível fazer uma distribuição mais justa da riqueza em um regime autoritário. Com a redemocratização pós-1985, a expectativa era de que as desigualdades seriam reduzidas. Ledo engano, pois o baixo crescimento e o neoliberalismo impediram o Estado de alargar suas funções e atuar de forma mais ativa junto às políticas sociais. No período pós-2003, tivemos uma redução histórica das desigualdades, mesmo com baixo crescimento econômico. Portanto, não foi a ditadura ou o baixo crescimento que impediram a redução das desigualdades no Brasil, mas sim o conservadorismo das elites dirigentes. Bastou apenas inverter as prioridades que o quadro social brasileiro melhorou.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: EDUCAÇÃO E DESIGUALDADES SOCIAIS**

É muito comum ouvir o discurso de que há uma estreita relação entre a melhoria do nível de educação com a redução das desigualdades sociais. Parte-se do princípio de que investimentos em educação e desigualdades têm uma relação inversamente proporcional. Nesta perspectiva, advoga-se a tese de que para um país reverter seu quadro social perverso basta colocar todas as crianças na escola e garantir vagas para jovens e adolescentes concluírem o ensino médio. Já o ensino superior estaria condicionado à renda do trabalhador e à disponibilidade para concluí-lo. Sendo assim, quanto maior for escolaridade, maiores serão as oportunidades de trabalho e mais serão qualificados os trabalhadores com salários melhores. Porém, é possível desmistificar esta relação por meio da combinação dos dados analisados nos itens 2, 3 e 4 com os seguintes indicadores: analfabetismo, anos de escolaridade, matrículas nos ensinos médio e superior.

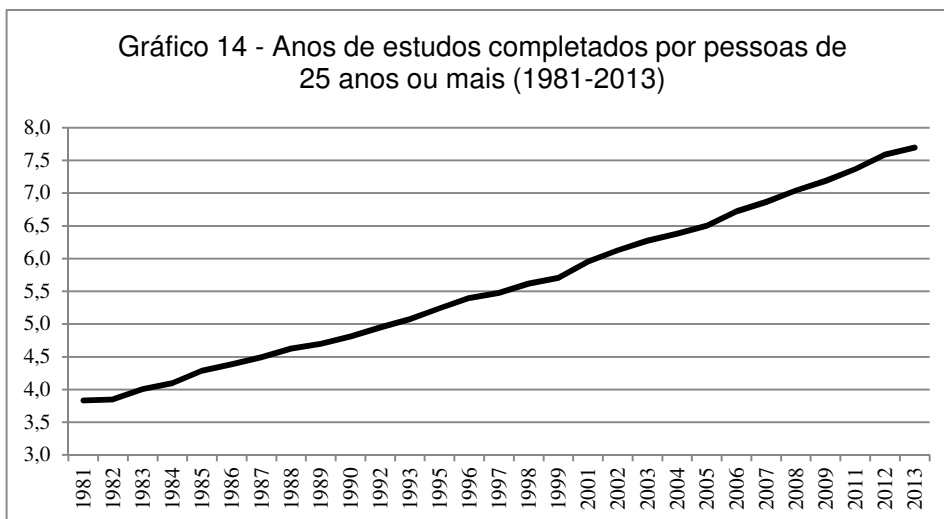
O índice de analfabetismo no Brasil sempre se caracterizou como um grande problema social para as autoridades públicas, que o associavam à pobreza. A partir da década de 1970, começou no País uma ampla política para reduzir o número de analfabetos formais. Em 1970, 32,97% da população acima de 15 anos era

analfabeta, caindo para 25,34% em 1980, 20,10% em 1991, 12,90% em 2000 e 9,60% em 2010 (Gráfico 13). Na última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), em 2013, havia 8,52% de analfabetos. Portanto, podemos observar uma queda constante no número de analfabetos no país, seja na ditadura ou na democracia (Nova República, neoliberalismo e social-desenvolvimentismo) (Gráfico 13).



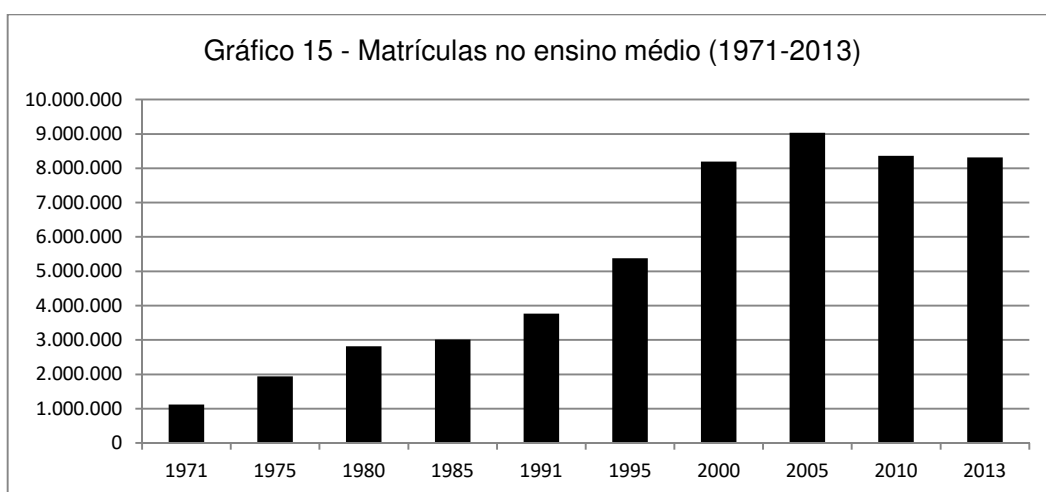
Fonte: IPEDATA

Outro indicador que também obteve resultados positivos constantes nos períodos analisados se refere aos anos de estudos completados por pessoas acima de 25 anos. No Gráfico 14, podemos observar que a trajetória de crescimento é sempre ascendente, partindo de apenas 3,8 anos de estudos em 1981, o que significava o ensino fundamental incompleto, para 7,7 anos em 2013. O índice ainda é muito baixo quando se refere a um país que se apresenta como a sexta economia do mundo. Mas, por outro lado, significa que ao longo dos últimos 32 anos houve investimentos constantes no ensino fundamental, com acesso à escola para quase todas as crianças.



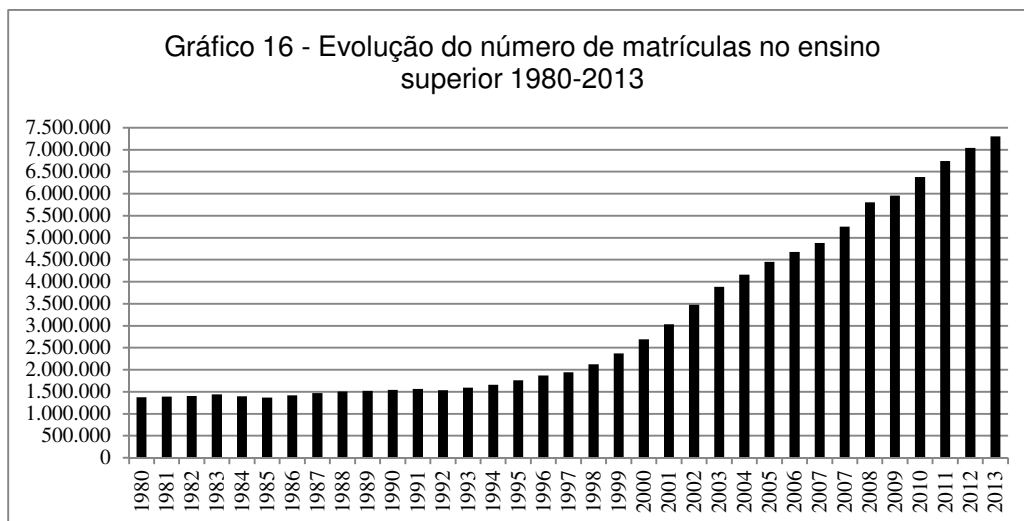
Fonte: IPEDATA

Para termos uma abrangência mais ampla, os Gráficos 16 e 17 mostram o número de matrículas no ensino médio e no superior. Com relação ao ensino médio, também se observa um crescente no número de matrículas desde 1971, com 1,19 milhões, até 2005, com 9,03 milhões. A partir deste ano, o número se estabiliza até 2013, atingindo um patamar 8,31 milhões de matrículas. O salto mais significativo foi na década de 1990, quando passou de 3,7 milhões de matrículas, em 1991, para 8,19 milhões, em 2000.



Fonte: IPEDATA





Fonte: IPEDATA

O que mais chama a atenção é o alto crescimento no número de matrículas no ensino superior durante o período do social-desenvolvimentismo (Gráfico 14). Entre os anos de 1980 e 1995, pouco cresceu o ingresso ao ensino superior, de 1,37 milhões para 1,66 milhões, respectivamente. A oferta ficou praticamente estagnada ao longo de quase duas décadas. Com a nova Lei de Diretrizes de Bases, aprovada em 1996, que regulamentou a educação brasileira em todos os níveis e facilitou a entrada do setor privado na oferta de serviços educacionais, o número de instituições de ensino superior aumentou de forma considerável. A expansão do ensino superior privado permitiu dobrar o número de matrículas durante a gestão de FHC, passando para 3,47 milhões em 2002. No entanto, a mudança mais significativa veio com os governos de Lula e Dilma, que elevaram para 7,3 milhões, em 2013. Esse aumento está diretamente associado à abertura de 18 novas universidades públicas e federais, à expansão dos *campi* de universidades já consolidadas (REUNI), aos subsídios financeiros oferecidos aos alunos de baixa renda na rede privada por meio do PROUNI e do o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), bem como à melhoria da renda da população mais jovem.

Após a análise desses dados, é possível afirmar que a redução do analfabetismo e o aumento nos anos de escolaridade e no número de matrículas no ensino médio não têm uma relação direta com a redução das desigualdades sociais. Todos esses indicadores apresentaram resultados positivos durante a ditadura e sob a égide da Nova República e do neoliberalismo. No entanto, se combinarmos com os indicadores sociais desses dois períodos, pouco contribuíram para reverter o

quadro de desigualdades sociais. No primeiro período (1965-1984), houve um aumento nas desigualdades; nos seguintes (1985-1989 e 1990-2002), as desigualdades estagnaram (com uma única queda fruto da estabilização dos preços em 1994), porém em ambos houve melhorias nos indicadores educacionais.

A melhora significativa dos indicadores sociais ocorreu entre 2003 e 2014 quando, a exemplo dos anos anteriores, o quadro educacional também melhorou. A exceção foi no número de matrícula no ensino superior. É a expansão do acesso à universidade que possibilita a mobilidade social do trabalhador. O diploma universitário abre mais oportunidades e permite ocupar postos de trabalho mais bem qualificados e remunerados. As desigualdades sociais na era social-desenvolvimentistas melhoraram porque os salários obtiveram ganhos reais, a população mais carente foi assistida por programas de transferência de renda, o pleno emprego foi atingido e aumentou o número de matrículas no ensino superior. A educação sozinha não transforma um país, mas sim um conjunto de políticas públicas sociais.

A redução das desigualdades vivida pelo Brasil entre 2003 e 2014 também ocorreu nos países sul-americanos que aderiram ao projeto social-desenvolvimentista. Com a vitória em eleições presidenciais de governos mais progressista, o subcontinente abandonou o receituário ortodoxo do Fundo Monetário Internacional e inaugurou uma nova fase na política econômica e social com a redução das desigualdades. O Brasil, como país líder na região, comandou este movimento e foi seguido por seus vizinhos.

Dos vários ciclos que se alternaram na América do Sul – nacionalismo, ditadura, redemocratização, crise da dívida e neoliberalismo –, nenhum deles se mostrou mais eficaz no combate à pobreza como o desenvolvimentista. Em todos os ciclos, o projeto social estava subordinado aos ajustes macroeconômicos e as forças conservadoras tinham a hegemonia política. Não basta a democracia e mais investimentos em educação para reduzir as desigualdades. O cerne da questão está no modelo de gestão pública: ou mais privatista ou mais desenvolvimentista e inclusivo.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, dez. 2012.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, CARDOSO DE MELLO, João Manue. “Reflexões sobre a crise atual”. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CANO, Wilson. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Editora da UNESP, 2000.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora da UNESP; Campinas: IE/UNICAMP, 2002.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.

FAGNANI, Eduardo. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/1992. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, jun. 1997.

\_\_\_\_\_. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/1998. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, dez. 1999.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.

FIORI, José Luis. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, José Luis, MEDEIROS, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2001.

HOBSBAWM, Eric. **A era dos impérios 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.

\_\_\_\_\_. **A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

POCHMANN, Marcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir. **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.