

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GABRIELE DIAS DE OLIVEIRA

AUSTERIDADE NO GOVERNO TEMER E OS IMPACTOS SOCIAIS

Porto Alegre

2024

GABRIELE DIAS DE OLIVEIRA

AUSTERIDADE NO GOVERNO TEMER E OS IMPACTOS SOCIAIS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Gabriele Dias
Austeridade no governo Temer e os impactos sociais
/ Gabriele Dias Oliveira. -- 2024.
77 f.
Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Economia Brasileira. 2. Austeridade . 3. Governo
Temer. 4. Políticas sociais. I. Filippi, Eduardo
Ernesto, orient. II. Título.

GABRIELE DIAS DE OLIVEIRA

AUSTERIDADE NO GOVERNO TEMER E OS IMPACTOS SOCIAIS

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – Orientador

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dra. Daniela Dias Kuhn

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Leonardo Xavier da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha família pelo apoio, tanto emocional quanto financeiro, ao longo desta jornada, em especial à minha mãe e a Raquel. Aos meus amigos, que sempre estiveram presentes, tornando o caminho mais leve, meu profundo agradecimento.

Expresso também minha gratidão ao meu orientador, Eduardo Filippi, por sua contribuição na construção deste trabalho. E, por fim, agradeço à UFRGS, instituição que transformou meu sonho em realidade.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho é analisar os impactos sociais gerados pelas políticas de austeridade adotadas durante o governo de Michel Temer, com foco nas áreas de saúde, educação e assistência social, especialmente entre a população de baixa renda. Para isso, foi realizado uma pesquisa com abordagem qualitativa e quantitativa. Foi realizada uma revisão bibliográfica para contextualizar as políticas de austeridade implementadas durante o governo de Michel Temer e também foi realizado um levantamento de dados provenientes do Siga Brasil e do Ministério da Cidadania, além de indicadores sociais. Os resultados obtidos indicam que a contenção de gastos públicos, aliada à crise econômica, intensificaram a vulnerabilidade da população de baixa renda. Foi possível observar redução nos investimentos em saúde e educação e um agravamento nos índices de pobreza e desigualdade social. Dessa maneira, conclui-se que é essencial avaliar os efeitos adversos das políticas austeras no processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: Austeridade. Governo Temer. Impactos sociais. Políticas Sociais.

ABSTRACT

The main objective of this work is to analyze the social impacts generated by the austerity policies adopted during Michel Temer's government, focusing on the areas of health, education, and social assistance, especially among the low-income population. To achieve this, research was conducted using both qualitative and quantitative approaches. A bibliographic review was carried out to contextualize the austerity policies implemented during Michel Temer's administration, and data was also collected from Siga Brasil and the Ministry of Citizenship, as well as social indicators. The results obtained indicate that the containment of public spending, coupled with the economic crisis, intensified the vulnerability of the low-income population. It was possible to observe a reduction in investments in health and education and a worsening of poverty and social inequality indices. Thus, it is concluded that it is essential to assess the adverse effects of austerity policies in the decision-making process.

Keywords: Austerity. Temer Government. Social Impacts. Social Policies.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa Selic e expectativa de inflação no governo Dilma - 2011 - 2014	14
Gráfico 2 – Resultado Primário do Governo Central – 2011-2014	16
Gráfico 3 – Necessidade de financiamento do setor público: resultado nominal, primário e juros nominais (% do PIB), Brasil, 2009-2015	18
Gráfico 4 – Avaliação do governo Dilma	22
Gráfico 5 – Taxa de crescimento do PIB real (% ao ano)	27
Gráfico 6 – PIB por setor	28
Gráfico 7 – Variação percentual acumulada em 12 meses (%).....	29
Gráfico 8 – Distribuição dos vínculos intermitentes e não intermitentes por faixas de remuneração média – Brasil (2017-2021)	37
Gráfico 9 – Mínimo para gastos com saúde e educação com a regra atual e com a PEC 55*	41
Gráfico 10 – Orçamento Autorizado Saúde (2011-2024)	56
Gráfico 11 – Orçamento Autorizado Educação (2011-2024).....	56
Gráfico 12 – Gastos reais liquidados do orçamento da União com educação	58
Gráfico 13 – Orçamento Autorizado Previdência Social (2011-2024)	58
Gráfico 14 – Orçamento Autorizado Assistência Social (2011-2023).....	59
Gráfico 15 – Valores repassados ao Programa Bolsa Família (2004-2019)	60
Gráfico 16 – Benefício médio por família (2010-2019)	61
Gráfico 17 – Recursos Pagos BPC (corrigido IPCA/dez 2023)	63
Gráfico 18 – Índice de Gini Brasil (2012-2022).....	65
Gráfico 19 – Pessoas na pobreza e na extrema pobreza (%)	66
Gráfico 20 – Pessoas na pobreza e na extrema pobreza, com e sem benefícios (%) ...	67
Gráfico 21 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Simulação do impacto direto e indireto do investimento público sobre o emprego	20
Tabela 2 – Principais indicadores do mercado e trabalho brasileiro (2012 – 2021)	36
Tabela 3 – Proteção social pública como percentual do PIB no Brasil.....	51
Tabela 4 – Número de beneficiários por ano BPC (2011 – 2023)	63

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O GOVERNO TEMER: DA CHEGADA AO PODER ÀS POLÍTICAS ECONÔMICAS	12
2.1	PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 – 2014)	12
2.2	SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2014 – 2016).....	17
2.3	CRISE POLÍTICA NO SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF.....	21
2.4	GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018).....	24
2.5	DESEMPENHO ECONÔMICO SOB O GOVERNO PEEMEDEBISTA.....	26
3	MEDIDAS ADOTADAS NO GOVERNO MICHEL TEMER	33
3.1	REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA – 2017.....	33
3.2	EMENDA CONSTITUCIONAL 95.....	39
3.3	INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO	42
4	AUSTERIDADE X POLÍTICAS SOCIAIS	45
4.1	AUSTERIDADE E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL.....	45
4.2	SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE A POBREZA.....	48
4.3	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	51
5	ANÁLISE DOS DADOS	55
5.1	ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNIÃO E OS IMPACTOS DO TETO DE GASTOS	55
5.2	REPASSES AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	60
5.3	REPASSES AO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA BPC	62
5.4	INDICADORES SOCIOECONÔMICOS.....	64
5.5	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	68
6	CONCLUSÃO	71
	REFERÊNCIAS	73
	APÊNDICE	Erro! Indicador não definido.

1 INTRODUÇÃO

A austeridade tem origem na filosofia e é amplamente utilizada na economia para designar rigor e disciplina, o termo ganhou grande notoriedade a partir da crise de 2008. O conceito afirma que frente a uma desaceleração econômica e aumento da dívida pública, o governo deverá realizar ajuste fiscal e corte de gastos, demonstrando “responsabilidade” com as contas públicas e assim ganhando a credibilidade dos agentes econômicos. Para Keynes, o corte de gastos deve ocorrer no momento de “boom”, e não em momentos de crise, uma vez que o gasto público tem o poder de gerar crescimento econômico e aumento no nível de emprego. Além disso, a austeridade tem potencial para gerar aumento da desigualdade de renda e redução do crescimento econômico. As políticas austeras adotadas durante o governo Temer foram vistas por muitos como uma tentativa para obter o reequilíbrio fiscal, mas também levantaram preocupações sobre seus impactos negativos em diversas áreas, como saúde, educação e programas sociais (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

O governo de Michel Temer teve início em 2016, após o impeachment de Dilma Rousseff. Temer assumiu inicialmente como presidente interino e permaneceu no cargo até 2018. Em outubro de 2015, apresentou o manifesto "Uma Ponte para o Futuro", propondo políticas neoliberais para a economia que exacerbaram as tensões políticas já existentes. Para os apoiadores de Dilma, a ascensão de Temer, que fazia parte da aliança como vice presidente do seu governo, foi vista como uma traição. O processo de impeachment iniciou em 2015, em meio a uma grave crise econômica e política, e foi aprovado pela Câmara e pelo Senado em 2016, efetivando Temer na presidência.

A chegada de Michel Temer à presidência do Brasil, em 2016, representou um marco importante na política e na economia brasileira. Com a promessa de estabilizar a economia e recuperar a confiança dos agentes econômicos, o governo Temer implementou uma série de medidas austeras que impactaram diversos setores sociais. Durante seu mandato, Temer introduziu várias reformas significativas, entre elas a reforma trabalhista de 2017 e a Emenda Constitucional 95, que estabeleceu um teto para os gastos públicos. Com a ascensão da direita na política brasileira, as políticas sociais que vinham sendo prioridade nos governos anteriores foram deixadas de lado e

encaradas pelo governo Temer como empecilhos para o crescimento econômico. Tendo em vista as medidas adotadas e as reformas realizadas, assim como a importância do gasto público como elemento chave para a ascensão do bem-estar social, este trabalho tem como objetivo principal analisar os impactos obtidos pelas políticas austeras. Acredita-se que com as reformas realizadas e a austeridade presenciada, ocorreu um declínio do bem-estar social, principalmente quando colocada em análise a camada mais pobre da população.

Para a realização deste trabalho, debruçaremos nossa pesquisa em referências bibliográficas para compreender o cenário brasileiro, as reformas instituídas e a contextualização da importância do gasto social, bem como os programas de transferências de renda. A fim de analisar os dados, utilizaremos informações divulgadas pelo SIGA Brasil, Sistema de Informações Orçamentária do Senado Federal, bem como informações referentes aos programas de transferências de renda (PBF e BPC), e indicadores socioeconômicos para analisar os impactos sociais gerados. Para isso, este trabalho é subdividido em 4 seções, além de introdução e conclusão.

A primeira seção (capítulo 2) tem como objetivo analisar o contexto político e econômico durante o governo Temer. Para isso, é crucial examinar o período que vai desde o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) até o governo interino de Temer, investigando as razões que levaram Michel Temer a assumir como presidente interino.

A segunda seção (capítulo 3), busca compreender as reformas implementadas durante o governo Temer, incluindo a Emenda Constitucional 95 – conhecida como "Teto de Gastos", e a reforma trabalhista. Além disso, visa contextualizar a intervenção federal ocorrida no Rio de Janeiro, medida adotada para enfrentar a violência e o crime organizado que demonstra a dificuldade do governo para a resolução de crises.

Já na terceira seção (capítulo 4), o objetivo é entender o conceito e a importância do gasto público e sua relação com a austeridade, além de explicar o funcionamento dos dois principais programas de transferência de renda: o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Por fim, a quarta seção (capítulo 5) visa avaliar os impactos da austeridade nos componentes do sistema de proteção social e na sociedade, com ênfase na população mais pobre. Isso será feito analisando o orçamento da União, os repasses para os

programas de transferência de renda e os indicadores socioeconômicos, a fim de aferir os efeitos da austeridade.

Ao final, o presente trabalho demonstra que as políticas de austeridade devem ser realizadas com muita cautela, procurando o equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e a justiça social. É importante que, no momento da formulação de políticas públicas, sejam focalizados o crescimento econômico e também o desenvolvimento social, para que toda a população possa se beneficiar.

2 O GOVERNO TEMER: DA CHEGADA AO PODER ÀS POLÍTICAS ECONÔMICAS

Este capítulo busca compreender o contexto geral do governo Temer, desde a chegada ao poder até políticas econômicas realizadas. Para isso, será necessário analisar desde o governo anterior – Dilma Rousseff –, a trajetória econômica e política que culminaram em sua deposição, e a ascensão de Michel Temer ao poder através do golpe. Além disso, busca-se compreender o cenário econômico durante o mandato do peemedebista.

2.1 PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2011 – 2014)

Para melhor compreensão da economia brasileira no período do governo do presidente Michel Temer, é necessária uma análise sucinta do período anterior: o Governo de Dilma Rousseff. A ex-presidente tomou posse em janeiro de 2011, em um contexto onde a economia se recuperava da crise de 2008 e com um cenário de grande otimismo (Bastos, 2017).

O objetivo do plano de governo da presidenta Dilma Rousseff era, de acordo com Bastos (2017, p. 17), “senão eliminar, minimizar o rentismo com a dívida pública como meio sistemático de acumulação de capital.” A radicalidade do plano foi disfarçada, sem a realização de uma campanha que apresentasse argumentos técnicos para justificar seu posicionamento. Esse plano foi batizado, através de declarações do Ministro da Fazenda, como Nova Matriz Econômica.

O plano adotado pelo governo consistia em reduzir a taxa de juros para que houvesse um deslocamento do capital para o investimento de longo prazo; desvalorizar o câmbio com objetivo de aumentar a competitividade internacional da produção interna; e elevar a taxa de lucro, fornecendo subsídios creditícios, fiscais e trabalhistas. Em resumo, o governo buscava reduzir as transferências de riqueza para os detentores de títulos da dívida pública e focar o gasto público em subsídios, com o objetivo de fomentar o investimento em formação bruta de capital fixo. No entanto, a execução do plano foi prejudicada por iniciar com uma fase de austeridade, que serviria para criar um ambiente favorável à redução da taxa de juros, mas que acabou estagnando o Produto Interno Bruto (PIB) entre 2011 e 2012 (Bastos, 2017).

Segundo Bastos (2017), a primeira fase de contenção foi iniciada logo após a eleição, ainda no governo Lula, e continuada durante o governo Dilma Rousseff. O Banco Central do Brasil (BCB), como medida da regulação macroprudencial e dando continuidade no ciclo de contenção, elevou a taxa de juros e de impostos sobre o consumo. Além disso, o ano de 2011 foi marcado por política fiscal contracionista, com aumento do superávit primário de 1,28% do PIB entre 2010 e 2011. No período, apesar da austeridade observada, o perfil do gasto público mudou. Enquanto o investimento público caiu 1,1% a.a. nos anos de 2011 a 2014, o gasto público com subsídios cresceu em 23,8% a.a.

Em setembro de 2011, o Banco Central iniciou o ciclo de redução das taxas de juros, embora a estagnação do PIB ainda permanecesse, elevando-se somente no último trimestre de 2012. O processo de reversão da política fiscal foi mal comunicado, impossibilitando a compressão do objetivo do governo.

Outro elemento importante da Nova Matriz Econômica foi a desvalorização cambial, que teve duas fases: a primeira fase era manter a apreciação cambial para manter o controle da inflação e a segunda, iniciada em agosto de 2012, de reversão e monitoramento da taxa de câmbio.

A primeira fase consistia na elevação da taxa de juros para aumentar a apreciação, medida essa que contribuiu para o controle da inflação através da redução do preço de produtos importados. Para reverter o câmbio apreciado, foi realizada uma regulação da especulação nos mercados futuros e os impostos para o ingresso de capital de curto prazo foram aumentados (Bastos, 2017).

A segunda fase envolveu a redução da taxa de juros, reduzindo de 12,5% a.a. em setembro de 2011, para 7,25% a.a. em outubro de 2012, o que fez com que a atratividade dos títulos públicos brasileiros diminuísse. Conforme Bastos (2017, p. 20), “a desvalorização do câmbio comercial do Real começou em agosto, até que a faixa de oscilação se estabilizasse em R\$ 2,00-2,10 entre maio de 2012 e maio de 2013”.

Apesar da depreciação já realizada, foi necessário realizar um novo ciclo de depreciação cambial em 2013, em virtude de rumores de mudanças na condução da política monetária dos Estados Unidos. Além disso, a inflação se elevando e a pressão de agentes econômicos fizeram com que o Banco Central abandonasse a política

monetária. O problema agora era evitar que a depreciação saísse de controle e evitar sua transmissão para a inflação. Para o primeiro problema, o Banco Central voltou a elevar a taxa de juros em abril de 2013, e para o segundo problema, a política fiscal guinou para uma política anti-inflacionária e não mais em linha com a interpretação do novo consenso (Bastos, 2017). O gráfico abaixo representa a trajetória da taxa Selic e da expectativa de inflação. Embora a taxa média da expectativa de inflação no período fosse de 5,51% a.a., essa taxa estava acima da meta de 4,5% a.a. definida pelo Conselho Monetário Nacional:

Gráfico 1 – Taxa Selic e expectativa de inflação no governo Dilma - 2011 - 2014



Fonte: Curado; Nascimento (2015, p. 39).

Nota: com base em dados do Banco Central do Brasil.

Para reduzir os efeitos inflacionários da desvalorização cambial, foram oferecidos subsídios tributários e creditícios e mantida a redução de preços administrados. Além disso, essas medidas tinham como objetivo impulsionar o retorno da competitividade que foi prejudicada pela desvalorização cambial e pela indústria asiática. Dessa maneira, o custo para controlar a inflação derivada da desvalorização cambial foi transferido para dentro do orçamento público.

Em razão da desaceleração da demanda e do deslocamento da mesma para as importações, o produto do setor industrial permaneceu estagnado no mesmo nível que em 2008. Apesar da tentativa de aumentar os investimentos, a taxa de lucro da indústria de transformação teve uma redução entre os anos 2011 e 2014 (Bastos, 2017). O deslocamento da demanda para as importações deve ser compreendido no cenário de superprodução da capacidade ociosa provocado pela crise de 2008. A Ásia, e em especial a China, quase dobraram a produção industrial e ganharam muito espaço no mercado global em meados de 2013. O setor exportador dos EUA e da Europa também ganharam força, visto o objetivo de sair da crise procurando mercados externos nos países periféricos em expansão, como é o caso do Brasil. Com isso, a demanda brasileira de manufaturados que era atendida pelas importações aumentou, enquanto a exportação de produtos industriais perdeu espaço.

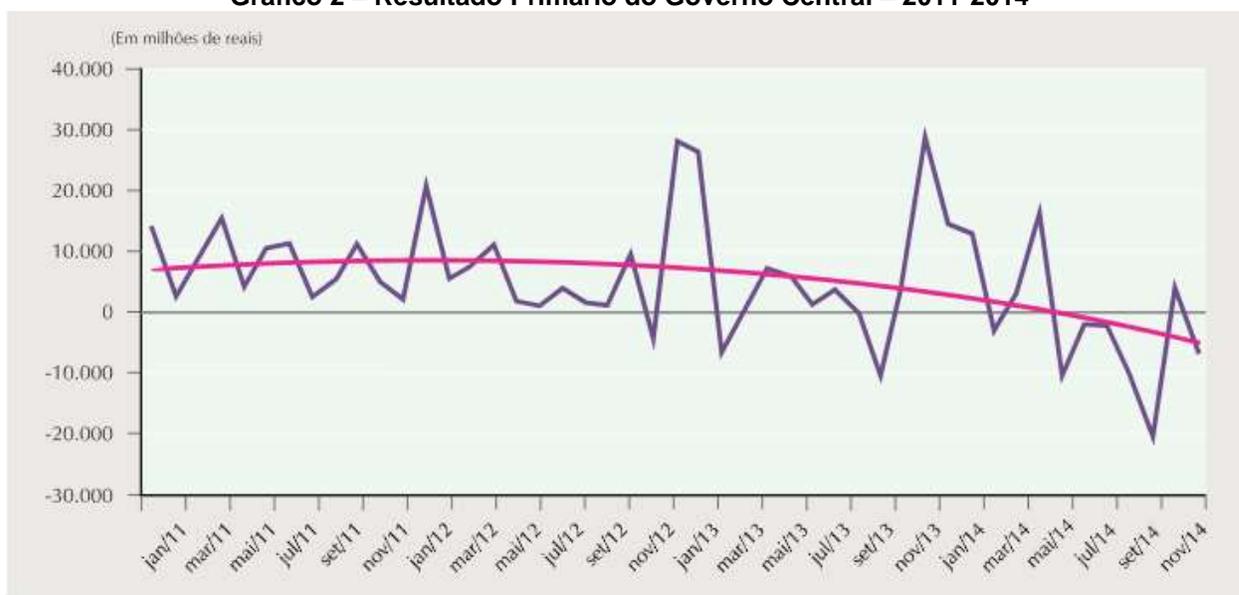
Um dos motivos para a continuidade da desaceleração econômica ter permanecido em 2014 foi a redução do consumo das famílias e do investimento residencial. Devido ao aumento do endividamento das famílias, acompanhado da elevação da demanda por bens duráveis, as famílias optaram por pagar essas dívidas ao invés de consumir. Além disso, a desaceleração de 2014 foi agravada pela elevação da taxa de juros iniciada em 2013. O consumo das famílias diminuiu de 3,5% em 2012 para 2,3% em 2014. Devido ao consumo ter bastante representatividade no PIB, a desaceleração cíclica afetou a renda e o emprego, mesmo com o impacto positivo na construção civil. O nível de desocupação passou de 6,5% em 2013 para 6,9% em 2014 (Bastos, 2017).

Era inegável o fracasso do governo Dilma Rousseff no âmbito econômico. A taxa média de crescimento do produto entre os anos 2011 e 2013 foi em torno de 2% ao ano, enquanto a taxa de crescimento em 2014 foi de 0,1%. Os resultados econômicos foram decorrentes de um amplo conjunto de fatores. Embora a influência econômica externa tenha contribuído para esse quadro, não podemos superestimar esse fator já que as políticas fiscais e monetárias foram contribuintes para esse cenário (Curado; Nascimento, 2015).

Além disso, a condução da política macroeconômica errônea e a elevação da taxa de juros em 2013 estimularam a desaceleração econômica e o desestímulo da demanda,

intensificando a estagnação econômica no ano de 2014. O resultado primário observado no período 2011-2014 não foi satisfatório, principalmente a partir de 2014, onde chegou a R\$ 32 bi negativo, ocorrendo uma piora significativa do resultado fiscal, fator esse que é atribuído ao fracasso econômico do governo Dilma Rousseff:

Gráfico 2 – Resultado Primário do Governo Central – 2011-2014



Fonte: Curado; Nascimento (2015, p. 38)

É importante ressaltar que o processo de redução da taxa de juros mantida até 2012 ocorreu em um momento em que a expectativa da taxa de inflação estava acima da meta definida pelo Conselho Monetário Nacional. Esse fato pode levar a uma perda de credibilidade da política monetária. Além desse fato, a política econômica no governo Rousseff se manteve expansionista e com aumento do gasto público em um cenário de enfraquecimento da economia, o que resultou na piora do resultado fiscal. Ademais, essa crescente expansão do gasto público sem o acompanhamento de crescimento econômico foi motivo para ataques políticos posteriormente.

Os equívocos da política econômica levaram a uma visão pessimista dos bancos em relação ao desempenho futuro do país. Outro fator importante foi a tentativa de crescimento do PIB independente do cenário do setor privado. Conforme os autores, a política fiscal desalinhada com as reduções do superávit primário e a política monetária inconsistente aumentavam o grau de incerteza do mercado (Curado; Nascimento, 2015).

A busca pela governabilidade e a virada do centro político para a direita não trouxeram os resultados esperados. A baixa popularidade, a austeridade e as políticas econômicas desajustadas culminaram no fracasso econômico do governo Dilma (Bastos, 2017).

A eleição realizada em 2014 foi um divisor de águas em se tratando de organização política. A presidente Rousseff foi eleita com uma pequena margem de diferença em relação ao segundo colocado, Aécio Neves. Sua vitória foi colocada em xeque pelo partido de oposição, o que gerou diversos questionamentos jurídicos em relação ao resultado da eleição.

2.2 SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF (2014 – 2016)

A condução da política macroeconômica durante o governo Rousseff deve ser entendida como uma tentativa – fracassada – de tentar superar os obstáculos estruturais que limitam o desenvolvimento econômico. Ou seja, além dos erros na condução da política econômica, a desaceleração enfrentada no primeiro governo deve ser compreendida a partir dos elementos estruturais no mercado de consumo e na dificuldade da estrutura produtiva do país, além do enfraquecimento do ciclo de crédito que havia iniciado durante o governo Lula (Mello; Rossi, 2018).

A política fiscal concentrou-se em aumentar a rentabilidade das empresas privadas por meio de subsídios e isenções fiscais, visando o fortalecimento do investimento particular. Além disso, os gastos públicos que foram reduzidos em 2011 voltaram a crescer no ano de 2012, mas apresentaram uma nova composição, ao invés de focar em expansão de investimento seguindo o modelo Lula, focaram em subsídios e desonerações. Essa nova estrutura que tinha como objetivo atender as demandas da indústria nacional brasileira revelou-se pouco eficaz para promover o crescimento econômico, pois substituiu gastos com alto efeito multiplicador por gastos com baixo efeito multiplicador (Mello; Rossi, 2018).

Por outro lado, o crescimento das receitas foi limitado tanto pelas isenções fiscais quanto pelo menor ritmo de crescimento do PIB. A piora dos resultados fiscais ocorridos neste período não deve ser atribuída a um suposto aumento descontrolado dos gastos,

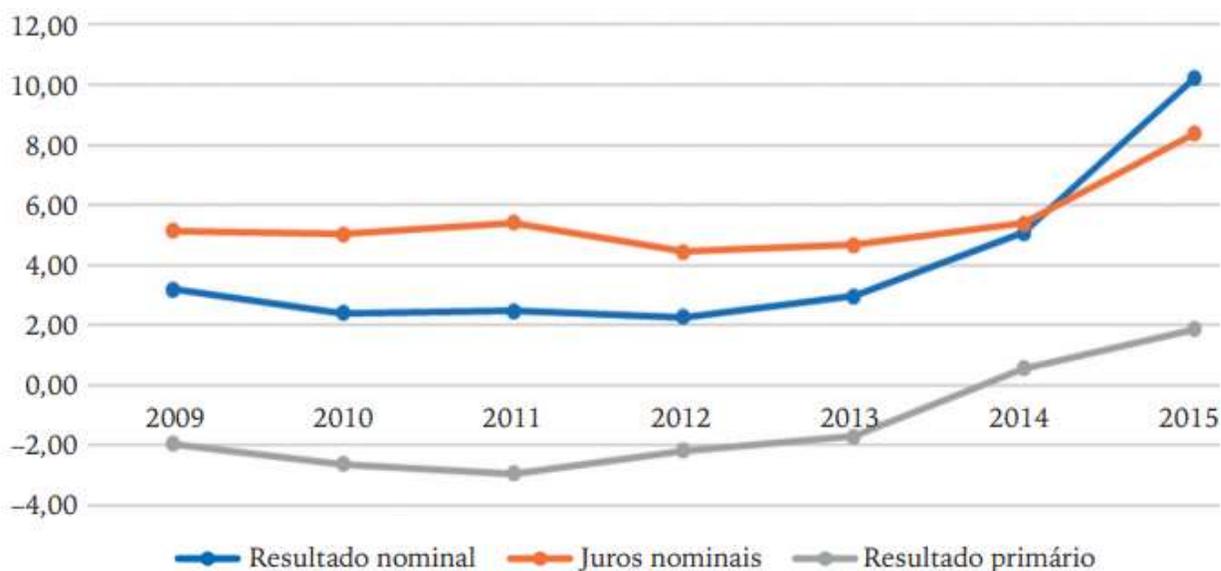
mas sim ao fracasso da estratégia industrialista em acelerar o crescimento econômico. É importante compreender que a redução na arrecadação pública foi o principal elemento distintivo desse período em relação aos anteriores, uma vez que o aumento real dos gastos até 2014 seguiu a trajetória das últimas décadas da economia brasileira (Mello; Rossi, 2018).

Embora os gastos primários tenham aumentado em relação ao PIB a partir de 2012, a taxa de crescimento real reduziu, tornando a média da taxa menor quando comparado ao período do governo Lula. Ou seja, não é possível afirmar que houve aumento dos gastos acima da média histórica, visto que as taxas de crescimento real dos gastos durante o governo Rousseff são semelhantes ao observado durante o segundo governo FHC. Dessa forma, não é possível caracterizar esse período como um período de “gastança”, como apontam alguns analistas (Mello; Rossi, 2018).

A explicação para a piora dos resultados fiscais está mais ligada ao comportamento da receita, que cresceu bem abaixo da média histórica, do que na expansão dos gastos. Entre 2010 e 2014, a taxa de crescimento real da receita foi de 1,5%, em comparação com a taxa média de 3,6% observada no segundo governo Lula. Essa deterioração ocorreu tanto em virtude da desaceleração do crescimento econômico quanto das novas desonerações (Mello; Rossi, 2018).

Com a forte redução no crescimento das receitas, houve uma queda do superávit primário, contribuindo para o aumento do déficit nominal. No período entre janeiro de 2011 a agosto de 2014, o resultado primário apresentou uma queda de 3,5% do PIB, enquanto o resultado nominal decresceu 2,6%.

Gráfico 3 – Necessidade de financiamento do setor público: resultado nominal, primário e juros nominais (% do PIB), Brasil, 2009-2015



Fonte: Mello; Rossi (2018, p. 258)

Entretanto, o tamanho do gasto público não teve grande mudança no período, o que mudou foi a composição. Ao invés do gasto ser destinado à expansão do investimento, foi observado um forte aumento nos gastos correntes, puxado pelos subsídios e desonerações e também pelas transferências de renda às famílias (sendo o maior responsável o aumento do gasto previdenciário).

No final do primeiro mandato de Dilma, as contas públicas mostravam uma tendência de deterioração, principalmente devido à redução de receitas causada pela desaceleração econômica e ao aumento dos gastos com juros nominais. Conforme Mello; Rossi (2018, p. 273), “foi nesse cenário de crescente preocupação acerca da situação fiscal, sob acusações de manipulação das contas públicas e com um ataque direto ao excesso de intervenção do Estado na economia que o segundo governo Dilma se inicia”.

O segundo governo Rousseff iniciou com uma grande mudança na política econômica, marcada pela posse do novo ministro Joaquim Levy. Como tentativa de recuperação do resultado primário, foi realizada uma forte redução dos gastos como principal instrumento de recuperação, e além disso, houve uma tentativa de aumentar a receita através da revisão das isenções tributárias. Essas medidas adotadas ao longo de 2015 não foram suficientes para recuperar o resultado primário diante da forte contração da arrecadação (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

Apesar do motivo principal da piora do resultado fiscal ser em razão das próprias políticas austeras adotadas, a narrativa construída para a deposição era outra. O primeiro impacto gerado pelas políticas austeras foi o aumento do desemprego, que passou de 6,5% no quarto trimestre de 2014 para 13,7% no primeiro trimestre de 2017. A população jovem foi bastante afetada, o desemprego de pessoas entre 18-24 anos passou de 14,1% para 28,8% no mesmo período (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

Um dos principais problemas criados pela redução dos gastos públicos em 2015 foi o desemprego. Em um estudo de Dweck; Tonon; Krepsky (2018), é possível medir os impactos que a redução nos investimentos provocou. Os investimentos em 2015 somaram R\$ 118,3 bilhões contra R\$ 162,9 bilhões realizados em 2014. Caso os investimentos em 2015 tivessem se mantido no mesmo nível em termos reais de 2014, haveria demanda de 900 mil pessoas a mais no mercado de trabalho. Indo além, caso o investimento público crescesse no mesmo nível de 2014, o modelo mostra que 1,3 milhão de pessoas seriam demandadas.

Tabela 1 – Simulação do impacto direto e indireto do investimento público sobre o emprego

	Realizado 2014	Realizado 2015	Mesmo nível de 2014	Mesma taxa de crescimento do investimento 2014
Investimento Público (R\$ bi)	162,90	118,30	162,90	182,40
Geração Emprego direto e indireto (mil)			900,60	1.293,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Dweck; Tonon; Krepsky (2018, p.15)

Em virtude do aumento do déficit primário e nominal, a dívida bruta do governo geral aumentou significativamente em 2015, embora a dívida líquida tenha se mantido quase estável devido à desvalorização cambial. A dívida bruta aumentou de 56,3% do PIB em dezembro de 2014, para 65,5% para o mesmo mês de 2015. Enquanto isso, a dívida líquida passou de 33,2% para 37,9% no mesmo período.

Essa última fase da política fiscal nos governos Dilma foi, portanto, a que apresentou a maior deterioração das contas públicas, tanto do ponto de vista dos fluxos (resultados primário e nominal) quanto dos estoques (dívida bruta e líquida). O grande vilão das contas públicas, que até então era a desaceleração econômica e as desonerações, passou a ser a profunda recessão e os gastos com juros (Mello; Rossi, 2018, p. 274)

A política monetária foi marcada pelo aumento da taxa de juros e redução da expansão de crédito. Essas políticas monetárias e fiscais caracterizam uma política austera. Para conter a inflação, o BCB iniciou um processo de elevação da taxa de juros, atingindo 14,25% em agosto de 2015. O problema inflacionário piorou no início de 2015, quando os preços administrados até então contidos foram liberados. O choque da liberação dos preços administrados na inflação foi imediato. Além disso, a desvalorização cambial agravava a situação. Esse conjunto de recessão aliado à inflação elevada contribuiu para a perda de apoio político e sua posterior deposição (Mello; Rossi, 2018).

Dessa maneira, a recessão já estava consolidada. A piora do resultado primário, a elevação da inflação, o decréscimo do PIB, o desemprego, entre outros fatores, demonstrava que a economia brasileira estava em crise. Além da crise econômica, o Brasil enfrentava uma crise política, com diversas greves e protestos instaurando pelo país. A oposição ao governo Dilma lutava pela destituição da presidenta, e ganhou força após a publicação da carta “Uma ponte para o futuro” pelo peemedebista Michel Temer, até então vice-presidente no período.

2.3 CRISE POLÍTICA NO SEGUNDO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

A reeleição de Dilma Rousseff no Brasil ocorreu em um cenário de intensa disputa política e crise econômica. A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) nas urnas foi contestada pela oposição, que saiu fortalecida. Surgiram denúncias de corrupção tanto no governo quanto em sua base aliada, enfraquecendo politicamente o PT e fortalecendo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no Congresso Nacional. Eduardo Cunha foi eleito presidente da Câmara dos Deputados, aumentando as ameaças de impeachment por questões fiscais (Alencar Jr.; Brito, 2021).

O Brasil foi cenário de diversas ocorrências sociais e políticas, entre elas a operação lava jato, as manifestações populares de 2013, e o próprio impeachment. Em junho de 2013, as ruas das principais capitais do país foram tomadas de manifestantes. Inicialmente, as reivindicações eram contra o aumento das tarifas de transporte público. Outros temas passaram a ser pauta também dos protestos, como a qualidade ruim dos serviços públicos, os baixos salários dos professores e a indignação contra a corrupção. Com esses protestos, a avaliação do governo foi severamente impactada:

Com estas manifestações a popularidade da então presidente Dilma Rousseff sofreu grande abalo. Ela enfrentava ainda problemas políticos na base aliada de seu governo. Notícias como “Ausência de Temer em evento petista expõe insatisfação do PMDB” divulgado no site Terra em 21/02/2013 e “Insatisfação na base aliada preocupa Dilma” divulgada no site de O Globo em 04/08/2013, mostravam as dificuldades políticas enfrentadas pelo governo naquele momento (Peixoto; Crespo, 2018, p. 135).

Conforme o gráfico 4 abaixo, a popularidade da presidenta começou a cair e a avaliação do governo ia de mal a pior. Em março de 2015, 62% dos entrevistados avaliaram o governo como ruim/péssimo, enquanto apenas 13% avaliaram como ótimo/bom, cenário bem diferente do início do governo em 2011, quando em março daquele ano 47% dos entrevistados avaliaram como ótimo/bom, e apenas 7% avaliaram como ruim/péssimo:



Fonte: Peixoto; Crespo (2018, p. 135).

Apesar das adversidades, Dilma Rousseff venceu as eleições de 2014 em uma disputa acirrada contra Aécio Neves, porém sua popularidade e governabilidade não se mantiveram. Após a reeleição, o entusiasmo inicial deu lugar a um clima de descrédito e incerteza. Além disso, começam a surgir acusações de que a presidente havia cometido crime de responsabilidade fiscal, as “pedaladas fiscais”. Com isso, os protestos voltaram a ganhar força em 2015 pelo país inteiro, como forma de oposição a condução

governamental de Dilma e apoiando a “Operação Lava Jato”. No mesmo ano, foram apresentados diversos pedidos de impeachment na Câmara dos Deputados, tendo esse número chegado ao montante de 34 pedidos (Peixoto; Crespo, 2018).

“Não vamos pagar o pato!” foi o lema que a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) lançou para rejeitar elevação de tributos e defender o corte (seletivo) do gasto público em 2015. A mesma FIESP se colocaria no campo dos que pediam o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, tendo financiado manifestações e até contribuído com acampamentos de militantes em frente à sua sede na Avenida Paulista (Bastos, 2017, p. 3).

Desde 2013, após os protestos de junho, uma oposição crescente se formou contra a política econômica dos governos de Dilma e, em parte, Lula. Após o impeachment de Dilma, as forças políticas que assumiram o poder adotaram uma agenda anti-desenvolvimentista, liderada pelo setor bancário-financeiro, mas também com apoio de parte do capital produtivo descontente (Dweck; Teixeira, 2017).

Em dezembro de 2015, o presidente da câmara dos deputados, Eduardo Cunha, deu continuidade a um desses pedidos de impeachment. Ao desenrolar do processo, a presidente Dilma Rousseff foi afastada do cargo, e Michel Temer assumiu interinamente. Ao final do julgamento em 2016, foi definida a perda do mandato de Dilma Rousseff (Peixoto; Crespo, 2018).

Em um discurso posterior, Temer admitiu o papel do programa “Uma ponte para o Futuro” na deposição da presidenta Dilma Rousseff.

“E há muitíssimos meses atrás, eu ainda vice-presidente, lançamos um documento chamado ‘Uma Ponte Para o Futuro’, porque nós verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo. E até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele documento chamado ‘Ponte para o futuro’. E, como isso não deu certo, não houve adoção, instaurou-se um processo que culminou agora com a minha efetivação como Presidência da República” (Vieira, 2016).

De acordo com Silva (2019, p. 26), “o segundo mandato de Rousseff passou por diversos percalços que culminaram em sua deposição”. O manifesto publicado pelo partido do vice-presidente, Michel Temer, já indicava um viés golpista. Dessa maneira, evidenciava-se que a deposição da presidenta Dilma Rousseff foi um golpe com respaldo legal constitucional.

2.4 GOVERNO MICHEL TEMER (2016-2018)

O Programa “Uma ponte para o futuro”, lançado em 2015 durante o congresso nacional da Fundação Ulysses Guimarães, provocou uma ruptura entre os aliados petista e peemedebista. O programa, conforme mencionado no próprio documento, buscava preservar a economia brasileira e permitir a viabilidade de seu desenvolvimento. Apesar de inicialmente parecer preocupado com os problemas do país, a proposta apresentada pelo PMDB deixava claro o caráter neoliberal do programa. Ele foi lançado em um contexto conturbado, e teve papel fundamental no alinhamento do empresariado junto a Temer, o que posteriormente influenciou para a deposição da então presidenta Dilma Rousseff. Tal programa foi a ideia embrionária do que viria a ser o Teto de Gastos.

Se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia. [...] Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade [...] outro elemento para o novo orçamento tem que ser o fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários e tudo o mais. A cada ano o Congresso, na votação do orçamento, decidirá, em conjunto com o Executivo, os reajustes que serão concedidos (Uma ponte [...], 2015).

O Governo de Michel Temer foi concebido pela força de oposição ao governo Dilma, oposição essa que buscava restaurar a hegemonia do capital internacional. Do ponto de vista político, o campo defensor do impeachment está dividido entre três alas: econômica, política e ideológica. Na ala econômica, estão presentes os grandes empresários interessados, majoritariamente, na reforma previdenciária e trabalhista. Do lado político, temos os partidos e parlamentares buscando se salvar da condenação judicial. No campo ideológico, temos o sistema de justiça buscando deter a corrupção e o PT. Dentre essas alas, foi no campo político que havia sido concebido o plano ideológico e político para o impeachment, com a elaboração do programa mencionado (Boito Jr., 2020).

O programa "Uma Ponte para o Futuro" foi essencial para a ruptura entre Dilma e Temer, atraindo o apoio do empresariado para Temer e representando uma traição na

aliança entre os dois. Além disso, o programa delineava o plano de governo do PMDB, com um caráter neoliberal e a intenção de implementar reformas estruturais.

[...] as premissas básicas inseridas no manifesto “Uma Ponte para o Futuro” indicavam o roteiro a ser seguido num cenário de rearticulação e reorientação de uma parcela da elite política representativa de expressivos setores do capital nacional. O manifesto pode ser entendido como um manual de instruções, que apresenta a visão de um grupo sobre a questão nacional e aponta a ação que deve ser adotada (Silva, 2019, p. 33)

O programa defendia uma série de reformas estruturais focadas na recuperação econômica por meio de medidas austeras. O manifesto foi fundamental para a articulação política do impeachment de Dilma Rousseff, ao propor uma nova agenda que contrastava com a condução da política econômica do governo Dilma. Esse programa foi utilizado como justificativa para a necessidade de mudança de governo, promovendo uma agenda de reformas com o objetivo de reduzir o déficit fiscal e restaurar a confiança dos investidores (Bastos, 2017)

De acordo com os autores Cavalcanti; Venerio (2017), conforme o próprio manifesto do programa “Uma ponte para o futuro”, o programa demonstrava preocupação com a crise fiscal e a rigidez do orçamento e, além disso, de acordo com o texto, a falta de uma reforma na previdência e a indexação de benefícios contribuíram para o desequilíbrio das contas públicas. Ou seja, no manifesto já é possível observar a tendência neoliberal proposta pelo partido, visando implementar uma reforma fiscal, concretizada pela Emenda Constitucional 95, e uma reforma na previdência, realizada no governo subsequente de Jair Bolsonaro. O programa foi utilizado como ferramenta para justificar políticas que favoreciam o empresariado em detrimento das políticas sociais, atribuindo o peso da crise fiscal aos programas sociais e à previdência.

Em resumo, o programa foi crucial para a implementação das políticas do governo Temer. Ele forneceu a base ideológica e econômica para as reformas que caracterizaram seu governo, focadas na austeridade e conseqüentemente na redução do sistema de proteção social.

A política ortodoxa liberal iniciada no governo Temer possui dois aspectos fundamentais: a contração fiscal e o conjunto de políticas liberais que visam a desregulamentação do mercado. No que se refere ao ajuste fiscal, foi aprovado durante

o Governo Temer a Emenda Constitucional 95, que limita os gastos do governo. Já no que tange às reformas, as principais medidas foram: reforma trabalhista, reforma previdenciária, privatização de empresas estatais, dentre outras (Oreiro; Paula, 2019).

Para os autores Lima; Lima; Santana (2018, p. 2), as reformas realizadas representam “[...] do ponto de vista do Direito, um ataque à proteção social e às conquistas sociais adquiridas na Constituinte de 1988”. Conforme os autores, o ajuste fiscal realizado bem como a limitação de gastos públicos através da emenda constitucional, trazem uma série de implicações para a sociedade.

O governo Temer deu continuidade ao projeto neoliberal iniciado no Governo FHC durante os anos 90. Além das reformas já mencionadas, o governo realizou uma série de privatizações e concessões. O ajuste fiscal, as reformas e as privatizações demonstram o alinhamento do governo ao interesse do capital financeiro (Lima; Lima; Santana, 2018)

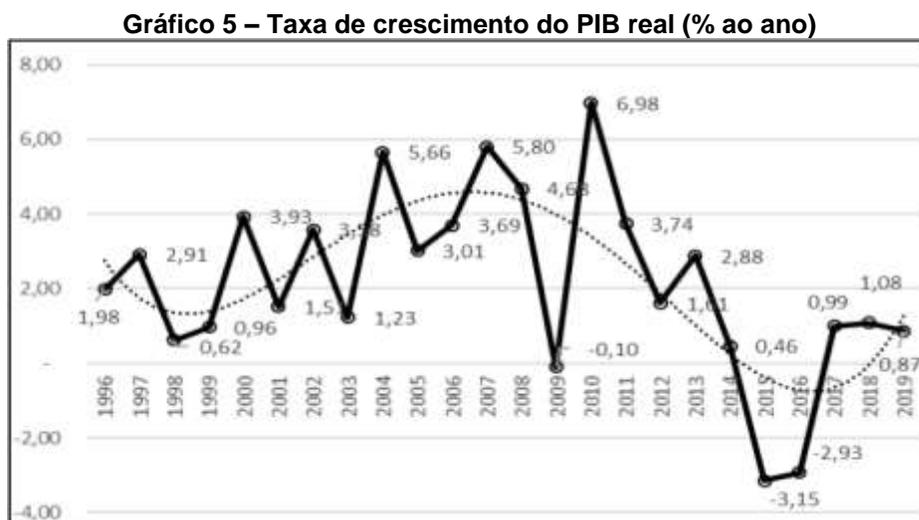
O apoio parlamentar foi pontual e se sobressaiu em torno das medidas impopulares que o Presidente interino dedicou-se intensamente. Dentre essas, com base na iniciativa de intervir na rede de proteção social com o consequente desmonte das políticas públicas, destacam-se a Reforma Trabalhista e a denominada “limitação dos gastos públicos (Silva, 2019, p. 33).

Ainda segundo Lima; Lima; Santana (2018), diante de tais reformas é possível observar a tentativa de redução do papel do Estado na economia. Conforme os autores, o que se observa são perdas de direitos que são vistos como custos para a máquina pública, e que afetam diretamente a seguridade social. Conforme consta na constituição, o Estado tem como objetivo atender aos interesses da sociedade, e tais medidas adotadas durante o governo Temer implicam em retrocessos e perda de direitos.

2.5 DESEMPENHO ECONÔMICO SOB O GOVERNO PEEMEDEBISTA

O ano de 2015 foi marcado por uma acentuada redução na produção de bens e serviços e no emprego, principalmente em setores importantes da economia. Após registrar um período de crescimento médio anual de 3,8% entre 2004 e 2013, a economia brasileira entrou em uma recessão significativa a partir de 2014, com uma taxa média do PIB de -1,87% ao ano no período de 2014 a 2016. Além da forte recessão, é preocupante

o ritmo lento da recuperação econômica, com crescimento de 0,98% ao ano no período de 2017-2019. Conforme Pires; Borges; Borça Jr. (2019), a recuperação lenta observada na economia brasileira representa um cenário de estagnação econômica, já que, como podemos constatar na história das crises brasileiras, as recessões no Brasil são breves e suas recuperações são relativamente rápidas. Aliado à estagnação, a evolução da taxa de desocupação também se mostrou devagar, passando de 13,7% em março de 2017 para 12,3% em maio de 2019. No gráfico 5 abaixo, é representada a série de taxa de crescimento do PIB em termos reais, nele é possível observar a estagnação econômica após a crise econômica de 2015, com crescimento de 0,99% em 2017, 1,08% em 2018 e apenas 0,87% em 2019.



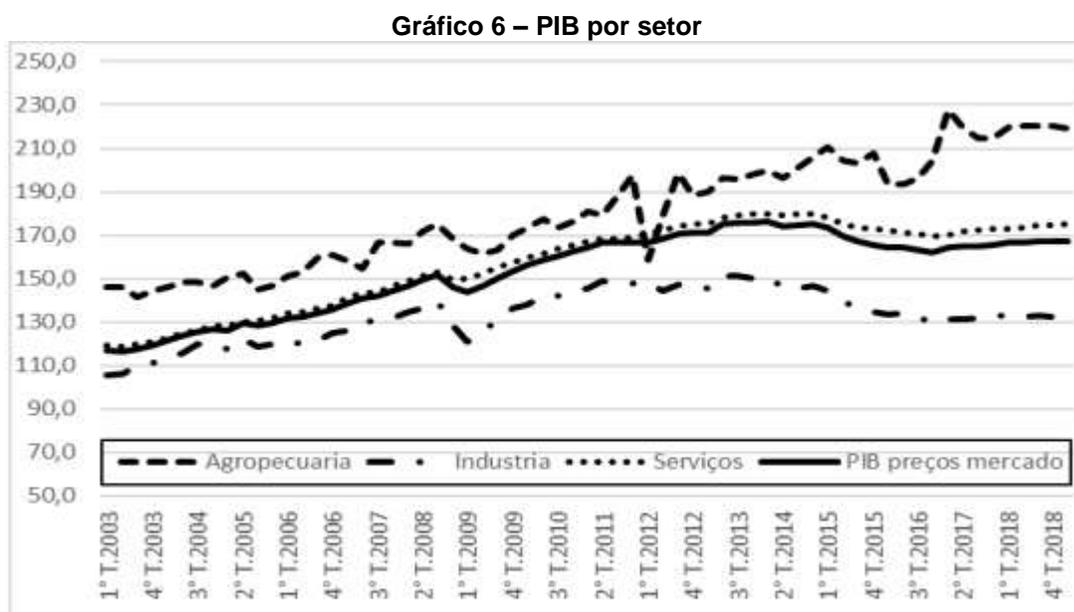
Fonte: Oreiro; Paula (2019, p. 4.)

Após um período tumultuado de alterações na condução da política econômica com a implementação da Nova Matriz Econômica no governo Rousseff e reformas no governo Temer, as políticas econômicas se moveram em direção a uma agenda de orientação ortodoxa-liberal. Esse perfil ortodoxo tem direcionado a economia para um novo modelo de desenvolvimento, baseado em reformas liberais, política monetária conservadora e política fiscal contracionista.

Esta agenda tem direcionado a economia para um novo modelo de desenvolvimento, baseado em reformas liberalizantes (reforma trabalhista, reforma previdenciária, etc.) e na reafirmação das políticas econômicas

conduzidas de forma ortodoxa: uma política monetária mais conservadora (sob argumento de “ancorar expectativas inflacionárias” dos agentes), uma política fiscal contracionista (implementação do teto de gastos com base no argumento da “contração fiscal expansionista”), e uma política cambial mais flexível (inclusive sinalizando para maior conversibilidade do real) (Oreiro; Paula, 2019, p. 3).

Do ponto de vista da economia, o governo do peemedebista foi marcado pela estagnação, uma vez que a taxa média do PIB cresceu em torno de 1% ao ano no período de 2017-2019, uma taxa praticamente nula. Além disso, o setor de serviços e o setor industrial decresceu a partir de 2015. Dessa forma, o único a expandir nesse período foi o setor agropecuário (Oreiro; Paula, 2019). No gráfico 6 abaixo é apresentado o PIB por setor, no período histórico de 2003 à 2018:

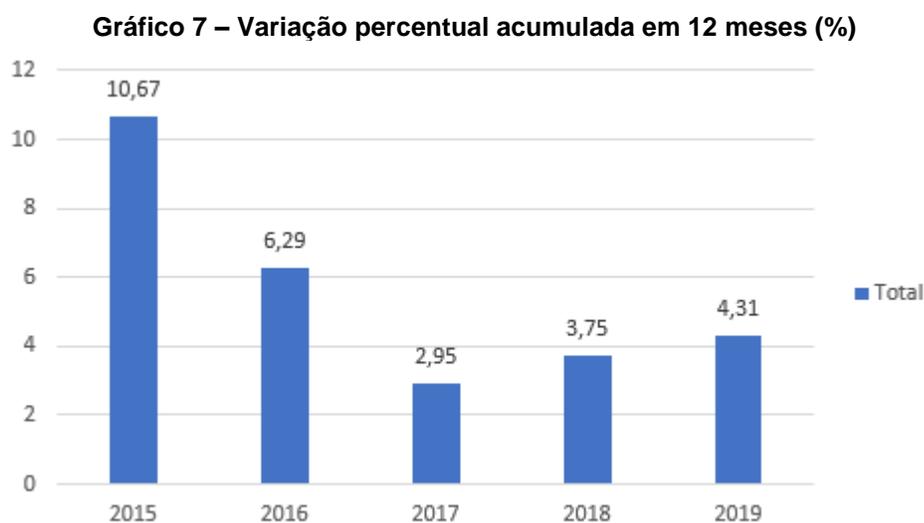


Fonte: Oreiro; Paula (2019, p. 4).
Dados dessazonalizados (média 1995 = 100)

Em relação aos componentes de gasto do PIB, a maioria dos indicadores decresceram após 2015, com exceção das exportações, que foi a única favorecida pela desvalorização cambial. Com relação aos demais indicadores, a recuperação do consumo das famílias e a formação bruta de capital fixo foi lenta, se mantendo praticamente estagnada durante o período de 2016 a 2019. A recessão econômica do período trouxe consigo um aumento na taxa de desemprego, que aumentou de 6,5% em dezembro de 2014 para 13,7% em março de 2017, permanecendo em torno de 12% no

período de 2017-2019. Esse aumento na taxa de desemprego ocorreu na maioria dos setores econômicos, no entanto, pode ser visto com maior amplitude no setor de construção civil (Oreio; Paula, 2019).

Após o ápice inflacionário em 2015, a inflação, que é medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, decresceu a partir do início de 2016, passando de 10,7% a.a. para 2,5% a.a. em agosto de 2017. O ciclo de redução da taxa se estabilizou, e a inflação apresentou um leve aumento, alcançando o patamar de 3,2% ao ano em julho de 2019. A redução da taxa foi impulsionada pela variação dos preços livres, que sofreram os impactos da estagnação econômica e pela alta taxa de desocupação. Desde 2017, a taxa de inflação ficou abaixo do centro da meta, conforme podemos observar no gráfico abaixo.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

As consequências econômicas e sociais da lenta recuperação da economia brasileira são expressivas, afetando o bem-estar da sociedade como um todo e podendo ter efeitos prolongados no futuro. A estagnação econômica presenciada no Brasil pode ser verificada como um efeito histerese. Esse fenômeno conhecido como 'histerese', se refere a tendência de um sistema manter suas características na ausência de novos estímulos, cujo termo tem origem na física. O conceito ganhou destaque após a crise financeira de 2008/09 (Pires; Borges; Borça Jr., 2019).

A hipótese para a economia brasileira se manter estagnada é constituída por um conjunto de fatores estruturais e conjunturais como a desindustrialização, por exemplo, e um conjunto de fatores endógenos e exógenos (Oreiro; Paula, 2019).

Os fatores conjunturais observados foram: em primeiro lugar, a falta de demanda na economia brasileira; em segundo lugar, a economia sofreu um colapso no mercado de crédito a partir de 2015; em terceiro lugar, ocorreu uma queda no nível de atividade econômica e da demanda, visto que os agentes estavam endividados; e, por último, foi observada uma deterioração dos termos de troca desde 2011, sendo um dos motivos a redução nos preços das commodities (Oreiro; Paula, 2019).

Conforme Oreiro; Paula (2019), ocorreram diversos fatores conjunturais que explicam a lenta recuperação econômica pós recessão. Um dos principais problemas enfrentados na economia brasileira é a falta de demanda, resultado de uma política econômica excessivamente conservadora. A política monetária contracionista (taxa Selic acima da taxa de juros neutra) mantida por um período prolongado aliado a política fiscal também contracionista, contribuíram para a lenta recuperação econômica tendendo à estagnação.

Outro ponto a ser observado é o “credit crunch” ocorrido a partir de 2015. Após um período de crescimento da relação crédito/PIB no período de 2004 a 2015, a combinação da elevação do endividamento das famílias e firmas com o aumento na taxa de juros provocou uma forte queda do crédito, tanto livre quanto direcionado. Além dos fatores já mencionados, a desalavancagem das famílias e firmas em virtude do crescimento do endividamento dos agentes gerou uma queda no nível da demanda agregada e da atividade econômica. A elevação da taxa de juros em conjunto com a desvalorização nominal da taxa de câmbio levou os agentes a desalavancarem seus balanços. O endividamento das famílias passou de 18% no início de 2005, para 46,6% no início de 2015. Em um cenário de alta desalavancagem, a política monetária contracionista torna ainda mais lenta a recuperação de uma recessão (Oreiro; Paula, 2019).

Além dos pontos observados, houve uma deterioração dos termos de troca desde o final de 2011, em razão de diversos fatores, como guerra comercial entre EUA e China, desaceleração econômica na Zona do Euro e na China, além de outras questões

econômicas globais, que provocaram uma tendência de declínio na economia internacional (Oreiro; Paula, 2019).

De acordo com Oreiro; Paula (2019), além dos fatores conjunturais, existem também fatores estruturais que desempenham um papel importante na análise da estagnação econômica. Dois desses fatores são a histerese no crescimento econômico e o problema da desindustrialização.

O efeito histerese decorre do baixo crescimento que a economia vinha enfrentando nos últimos anos. Além disso, a histerese se manifesta de várias maneiras na economia, sendo uma das principais associada ao mercado de trabalho. Quando a taxa de desocupação permanece alta por um longo período de tempo, os trabalhadores tendem a se ajustar a padrões de vida mais baixos e podem enfrentar distúrbios mentais relacionados à insegurança e ansiedade. No momento em que a economia volta a crescer e demandar mais mão de obra, muitos trabalhadores podem não estar aptos a retornar ao mercado de trabalho ou retornar em condições desfavoráveis, como por exemplo em cargos que demandam baixa produtividade ou até mesmo no trabalho informal (Pires; Borges; Borça Jr., 2019).

No que tange a desindustrialização, os efeitos negativos resultam do setor manufatureiro, que além de ser o detentor do progresso técnico, tem um forte poder de encadeamento da economia, interligando outros setores e os impulsionando.

A desindustrialização da economia brasileira é considerada prematura, pois ocorre em um país que não alcançou o nível de renda per-capita que os países desenvolvidos possuíam quando iniciaram o seu processo de desindustrialização (Oreiro; Paula, 2019, p. 17).

A desindustrialização é uma situação no qual o emprego e o valor adicionado da indústria caem em relação ao PIB. Um ponto observado é que a desindustrialização não ocorre quando a produção industrial está em queda ou estagnada, e sim quando perde participação do produto interno. A segunda observação é que o conceito não necessariamente está ligado à re-primarização da pauta exportadora, pois caso ocorra uma transferência para o exterior da produção manufatureira em virtude do aumento da participação de produtos tecnológicos, a desindustrialização é vista como positiva. Caso a perda da participação da produção industrial venha acompanhada da re-primarização

da pauta exportadora na direção de commodities e produtos com baixo valor adicionado, temos o que chamamos “de doença holandesa” (Oreiro; Feijo, 2010).

Apesar da recuperação econômica pós crise no governo Temer, o crescimento ocorreu de maneira bastante lenta, principalmente quando contrastada com o potencial que havia de crescimento. Além de recuperação econômica, o governo realizou uma série de medidas de cunho neoliberal, como a Emenda Constitucional 95 e a reforma trabalhista, como veremos no próximo capítulo. Essas políticas adotadas demonstravam a incapacidade do governo em equilibrar o crescimento econômico e a justiça social, e falharam em promover o bem-estar social.

3 MEDIDAS ADOTADAS NO GOVERNO MICHEL TEMER

O governo de Michel Temer foi marcado pelas reformas neoliberais e pelo descaso com a população de baixa renda, focando somente em beneficiar os detentores do capital. Neste capítulo abordaremos as reformas realizadas durante o mandato de Temer, entre elas a Emenda Constitucional 95 e a reforma trabalhista. Também, buscaremos compreender como foi instituída a Intervenção Federal no Rio de Janeiro em 2017 e como isso proporcionou a retomada do exército ao poder.

3.1 REFORMA TRABALHISTA BRASILEIRA – 2017

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foi criada em 1943 durante o governo de Getúlio Vargas. A CLT é vista pelos trabalhadores como uma proteção social em relação ao trabalho, pois dispõe de direitos garantidos à classe, como por exemplo a carteira de trabalho, a jornada de trabalho, o direito às férias, entre outros. Do outro lado, a reforma trabalhista foi aprovada em 2017 com o objetivo de realizar alterações na CLT para se encaixar na nova realidade econômica, procurando se adequar aos interesses dos empresários e em detrimento aos direitos dos trabalhadores (Silva, 2019).

Para Druck; Dutra; Silva (2019) a luta pelos direitos trabalhistas resultou na legislação trabalhista nos anos 1930 e se consolidou com a CLT (1943), e a reforma trabalhista é resultado de uma série de medidas neoliberais que vêm sendo adotadas desde a década 90 durante o governo FHC.

As “reformas trabalhistas” realizadas pautaram-se na desconstrução do sistema de proteção social, como ele era anteriormente conhecido, e no recuo da regulamentação protetiva das relações de trabalho, em favor de modelos pautados na prevalência da negociação direta entre empregadores e trabalhadores (Druck; Dutra; Silva, 2019, p. 290).

Analisando o caso brasileiro, a reforma ocorreu em um momento de ascensão do projeto político da direita, o movimento sindical e os partidos de esquerda recuando, e o desemprego sendo um problema a ser resolvido. A reforma era legitimada como um processo de modernização das relações trabalhistas, no entanto representava uma série de perda de direitos constituintes, conforme apontado pelos autores Druck; Dutra; Silva (2019).

A essência da reforma, para Druck; Dutra; Silva (2019), indica que a aprovação da Lei 13.467/2017 foi possibilitada em uma conjuntura favorável ao desmonte dos direitos trabalhistas. É possível elencar três fatores fundamentais que favoreceram a aprovação: em primeiro lugar, figura a ação classista do capital contra os trabalhadores, resultando no enfraquecimento da classe trabalhista; em segundo lugar, as instituições representativas de democracia se encontravam em um momento de crise; e em terceiro lugar, a contestação do paradigma protetivo do trabalhador.

As principais alterações realizadas com a reforma foram a criação do trabalho com jornada intermitente, o afrouxamento da legislação em relação à organização sindical, o enfraquecimento da justiça do trabalho e uma flexibilização em relação ao processo de terceirização. A maior novidade da reforma foi o trabalho intermitente, onde o empregado possui uma alternância nos períodos de prestação de serviço e inatividade, ficando a critério do empregador convocar o empregado. Dessa maneira, possui um contrato “quebrado”, onde os direitos são baseados no período em que ocorreu a prestação de serviço. Entretanto, esse tipo de trabalho gera uma insegurança ao trabalhador, já que ele fica à disposição do empregador, gerando uma dependência em relação a necessidade do contratante (Silva, 2019).

Com relação aos sindicatos, a contribuição deixa de ser compulsória, bem como a homologação das demissões, fazendo assim que a fiscalização seja prejudicada. Lembrando que a maior parte da comunidade sindical não é contra o fim da contribuição compulsória, mas sim a maneira em que a reforma foi realizada, sem diálogo entre as instâncias envolvidas. Além disso, os acordos passam a ser realizados diretamente entre o trabalhador e o contratante, sem a necessidade de mediação sindical ou intervenção legal, acarretando dessa forma na vulnerabilidade do empregado (Silva, 2019).

Indo além, para Druck; Dutra; Silva (2019), a lei passou a permitir que os acordos fossem realizados diretamente entre empregados e empregadores, sem considerar a desigualdade e a assimetria existente na relação empregado x empregador. Ou seja, anteriormente o direito do trabalho não permitia a renúncia de direitos do trabalhador assegurados na legislação, e tal medida foi alterada pela flexibilização de acordos. Com a lei, deixa de ser assegurado os direitos trabalhistas e passa a se garantir empregos. Conforme Druck; Dutra; Silva (2019, p. 299), “assim é que, após a promulgação da Lei

13.467/2017, velhas e novas formas de contratação precárias são validadas ou instituídas, tornando a precarização a regra [...]”.

Dessa maneira, é possível observar o enfraquecimento dos direitos trabalhistas. Enquanto antes era necessário a presença do sindicato nas negociações para garantir que os direitos do trabalhador não fossem renunciados, agora a negociação pode ser realizada somente entre empregado e empregador, mesmo que seja clara a assimetria existente nessa relação e a possível perda de direitos. Ou seja, com essa alteração, ao invés de proteger o trabalhador, quem se torna protegido é o empregador.

Outro ponto alterado na reforma foi em relação ao processo de terceirização: antes a lei permitia a terceirização em uma parte da produção, resguardando as funções principais para os trabalhadores efetivos. Agora, entretanto, a lei permite que quaisquer atividades podem ser desempenhadas por funcionários terceirizados, até mesmo envolvendo a atividade principal (Silva, 2019).

Além disso, o objetivo da reforma de gerar mais empregos formais foi por água abaixo. Após a reforma, o rendimento médio dos trabalhadores com carteira assinada deteriorou ao longo do tempo, a subocupação cresceu no período de 2017-2019, e os vínculos informais cresceram mais do que os empregos com carteiras assinadas (Fonseca; Filho, 2023).

Apesar dos argumentos utilizados para a defesa da reforma, que sugerem ser necessária para inserir o país na contemporaneidade, após alguns anos da reforma já é possível observar alguns de seus resultados.

De acordo com os levantamentos da PNAD, a taxa média de desocupação sofreu pequena redução em 2018 (12,3%) e 2019 (11,9%), subindo em 2020 (13,5%) e 2021 (13,2%), mas, com nova queda em 2022 (9,3%) e 2023 (8% no segundo trimestre), índices bem acima da referida em 2012 (Allan, 2023).

Com isso, podemos constatar que mesmo com a reforma, não foi possível observar melhorias em termos de taxa média de ocupação. Comparando a taxa de desemprego registrada em 2023 com a de 2012, não foi registrado melhoria. Em relação a taxa de subutilização:

A taxa de subutilização da força de trabalho, aferida em 15,1% em 2014, foi registrada em alta de 2018 a 2021 (24,4%, 24,2%, 28,2%, 27,2%) e com queda

somente em 2022 (20,8%) e 2023 (17,8% no segundo trimestre), se comparada à de 2017, ano de início de vigência da reforma trabalhista (Allan, 2023).

A taxa de subutilização da força de trabalho registrou alta no período de 2018 a 2021, com taxas acima de 20%, e queda no período de 2022-2023. Entretanto, a taxa registrada no segundo trimestre de 2023 de 17,8%, frente a taxa de 2014 (15,1%), demonstrou alta. Na tabela abaixo é possível observar os principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro nos últimos anos. Em relação à taxa de desocupação, o valor passou de 7,4% em 2012 para 12% em 2019. Quanto taxa de subocupação, passou de 6,7% para 7,5% em 2019. Também podemos observar o crescente aumento da subocupação a partir da reforma trabalhista. Dessa maneira, constata-se que a reforma trabalhista falhou em proporcionar o aumento no nível de emprego formal.

Tabela 2 – Principais indicadores do mercado de trabalho brasileiro (2012-2021)

Indicadores (números absolutos, expressos em 1 mil)	Período pré-reforma trabalhista					Período pós-reforma trabalhista					Variação (%)	
	Antes da crise			Crise político-econômica		Antes da pandemia de covid-19			Durante a pandemia		2012/ 2021	2016/ 2021
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
População em idade ativa (PIA)	154.467	156.739	158.899	160.938	162.886	164.772	166.578	168.345	170.057	171.685	11,1	5,4
Força de trabalho	96.814	98.118	99.078	100.924	102.252	103.990	105.233	107.099	100.804	105.186	8,6	2,9
Ocupada	89.643	91.036	92.236	92.195	90.344	90.634	92.201	94.258	86.958	91.297	1,8	1,1
Desocupada	7.172	7.082	6.842	8.730	11.907	13.356	13.032	12.841	13.847	13.888	93,6	16,6
Taxa de desocupação (%)	7,4	7,2	6,9	8,6	11,7	12,9	12,4	12,0	13,8%	13,2	-	-
Nº de desalentados	1.899	1.802	1.501	1.937	3.322	4.096	4.665	4.741	5.511	5.340	181,1	60,7
Taxa de desalento (%)	1,9	1,8	1,5	1,9	3,2	3,8	4,3	4,2	5,2%	4,9	-	-
Subocupados	6.009	5.014	4.524	4.916	4.768	5.942	6.626	7.041	6.326	7.469	24,3	56,6
Taxa de subocupação (%)	6,7	5,5	4,9	5,3	5,3	6,6	7,2	7,5	7,3	8,2	-	-
Subutilização	15.080	13.897	12.867	15.582	19.997	23.394	24.323	24.623	25.683	26.697	77,0	33,5
Taxa de subutilização (%)	18,4	16,4	15,1	17,4	21,0	23,9	24,4	24,2	28,2	27,2	-	-

Fonte: Oliveira; Silva (2023, p. 12)

Quando observado o índice de informalidade no mercado de trabalho, registrado pela PNAD entre os anos de 2016 e 2023, indica estabilidade da taxa no período. Entre 2018 e 2023, anualmente a taxa registrou em média cerca de 40% de trabalhadores informais, isso indica que a reforma trabalhista falhou em promover o crescimento econômico e reduzir a informalidade, servindo apenas para reduzir a proteção social do trabalho. Além disso, reduziu a renda média desses trabalhadores (Allan, 2023).

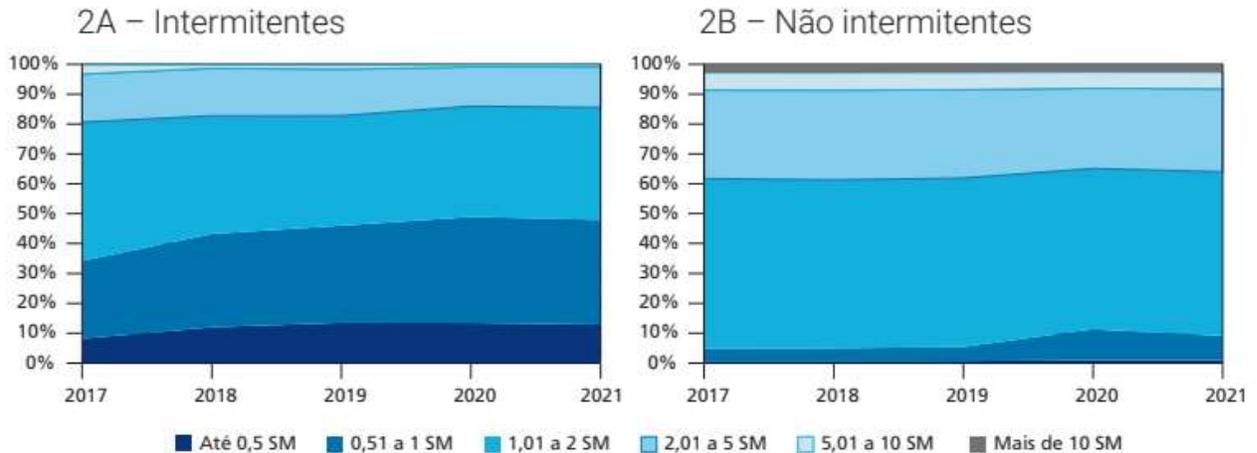
Outro ponto alterado pela reforma foi o contrato intermitente, que é aquele em que o trabalhador não possui jornada de trabalho e nem remuneração fixa, dependendo exclusivamente da convocação pelo empregador. Em relação a taxa desse tipo de vínculo, houve um crescimento no período de 2017-2023. Segundo Konchinski (2024), “em 2021, as vagas de trabalho intermitente eram 3,33% do saldo de contratações. Já em 2022, representavam 4,41% do total”. Apesar de contar para as estatísticas, o trabalho intermitente é precário e não gera qualidade de vida para os trabalhadores.

Segundo Oliveira; Silva (2023), os trabalhadores nessa situação são cercados por insegurança:

[...] os trabalhadores com contratos sob a modalidade intermitente encontram-se sujeitos a uma tripla condição de insegurança: quanto ao período de jornada, quanto à remuneração e quanto à proteção social (Oliveira; Silva, 2023, p. 35).

É observado que dois terços dos trabalhadores intermitentes possuem contrato, mas muitas vezes não tem trabalho e nem salário. Os dados apontados pelo Ministério do Trabalho e Emprego informam que 20% dos trabalhadores intermitentes ficaram sem trabalhar em 2023, e em dezembro daquele mesmo ano, 46% não foram convocados pelo empregador. Conforme informações do Dieese em 2021, os trabalhadores intermitentes receberam em média um salário de R\$ 888,00 por mês, enquanto o salário mínimo para aquele mesmo ano era de R\$ 1.100,00, segundo Konchinski (2024). O gráfico abaixo representa a distribuição por faixa salarial média dos trabalhadores com vínculo intermitentes e não intermitentes:

Gráfico 8 – Distribuição dos vínculos intermitentes e não intermitentes por faixas de remuneração média – Brasil (2017-2021)



Conforme o gráfico acima, o salário médio dos trabalhadores com contrato intermitente é inferior quando comparado aos demais tipos de contratos. Dessa forma, é evidente a insegurança que esses trabalhadores sofrem, sem saber quando irão ser convocados e se receberão um salário adequado.

Mesmo que alguns autores tentam defender o trabalho intermitente, esse tipo de trabalho não é considerado “decente” conforme os critérios da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pelos Objetivos de Desenvolvimento sustentável (ODS):

Sob essa perspectiva, a intermitência não se enquadraria como geração de empregos de qualidade, justamente por não garantir provisões remuneratórias mínimas ao indivíduo prestador de serviços (Oliveira; Silva, 2023).

Além da insegurança quanto ao trabalho e salário, nesse tipo de contrato é possível também identificar problemas em relação a questões raciais, pois percebe-se uma inversão quanto as contratações intermitentes X não intermitentes. Enquanto 58,8% das contratações intermitentes são de não brancos e 46,2% são brancos, nos demais contratos predominam trabalhadores brancos, com 53,8% das contratações, contra 41,2% de trabalhadores não brancos (Oliveira; Silva, 2023).

Dessa maneira, é possível constatar que a reforma trabalhista veio somente para beneficiar o empregador em detrimento ao empregado. Enquanto o empregador ganha mais poder de negociação, os movimentos sindicais são enfraquecidos e o trabalhador se torna mais vulnerável. Além de abrir mais possibilidades para a contratação de

trabalhadores terceirizados e intermitentes, o trabalhador perde direitos garantidos constitucionalmente.

3.2 EMENDA CONSTITUCIONAL 95

O “Novo Regime Fiscal” foi uma das primeiras medidas adotadas pelo governo Michel Temer. A Emenda Constitucional 95 foi aprovada em 2016 e limitava as despesas primárias do Governo por 20 anos. Os gastos ficavam limitados ao valor gasto no ano anterior acrescido do índice de correção, podendo ser revisado em 10 anos. De acordo com essa regra, o gasto primário tinha o teto limitado pelo montante máximo do ano anterior ajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Ou seja, a emenda estabelece uma austeridade permanente. Conforme Dweck; Silveira; Rossi (2018), a falta de crescimento dos gastos primários levará à uma redução dos gastos públicos em relação ao PIB, e também resultará numa diminuição do gasto per capita, visto que existe uma tendência de crescimento da população.

Durante o período de 1997 a 2007, a despesa primária do governo cresceu de 14% para 19% do PIB. Isso possibilitou a regulamentação e a manutenção de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988. A estimativa com a Emenda Constitucional 95, é o gasto primário retornar para 12% em relação ao PIB até 2037.

O cálculo estabelecido pela Emenda Constitucional estabelece que, enquanto o PIB e a população crescerão, o gasto público irá se reduzir em proporção ao produto da economia. Conforme a simulação realizada por Dweck; Silveira; Rossi (2018), os gastos obrigatórios como por exemplo a previdência, tendem a aumentar por possuir um caráter demográfico. Em contrapartida, gastos com saúde, educação e demais gastos deverão reduzir-se proporcionalmente para a conta fechar:

O gasto com saúde e educação deve se ater ao novo mínimo que, desvinculado das receitas de impostos, deve cair de 2,41% do PIB em 2017 para 1,93% do PIB em 2026 e 1,5% do PIB em 2036. Tem-se que os demais gastos (como Bolsa Família salário de servidores, custeio e investimentos em infraestrutura) precisarão encolher de 7% do PIB em 2017 para 2,6% do PIB em dez anos e para 0,75% em 2036 [...] (Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p. 50).

Com essa mudança, iria reduzir o gasto público que seria destinado a garantia dos direitos sociais, já estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Dessa maneira, transfere-se a responsabilidade do Estado com serviços de educação, saúde, previdência e assistência social para o mercado, encaminhando-se para que os serviços destinados a garantia do bem-estar social passam a ser meras mercadorias. O objetivo da Emenda Constitucional 95 era reduzir os gastos públicos com a finalidade de contrair o tamanho do Estado. Em relação à economia, a reforma será uma barreira ao crescimento econômico (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

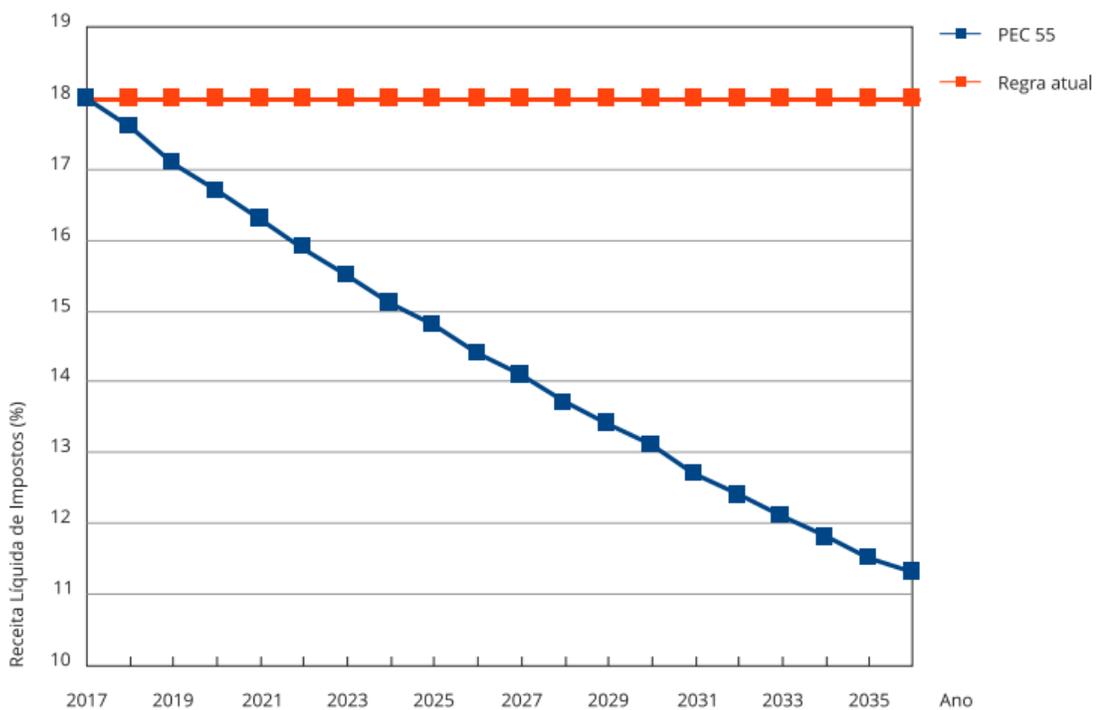
Nenhum outro país realizou uma regra de gasto público igual ao Brasil, através de uma emenda constitucional. Essa ação somente foi necessária em razão do objetivo de desvincular as receitas que são destinadas à saúde e à educação. Para Rossi; Dweck, 2016, p. 2), “o Novo Regime Fiscal não precisa de emenda constitucional, o que precisa de mudança constitucional é a desvinculação de receitas para saúde e educação”. A Constituição Federal de 1988 estabelece que os gastos com esses serviços devem respeitar uma proporção mínima em relação a Receita Líquida de impostos (RLI) e a Receita Corrente Líquida (RCL):

O mínimo para os gastos públicos com educação [...] é de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). Já o mínimo para a saúde foi modificado recentemente por meio da Emenda Constitucional 86, que estabelece um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) de forma escalonada, 13,2% da RCL em 2016, 13,7% em 2017, 14,2% em 2018, 14,7% em 2019 e 15% a partir de 2020 (Rossi; Dweck, 2016, p. 2).

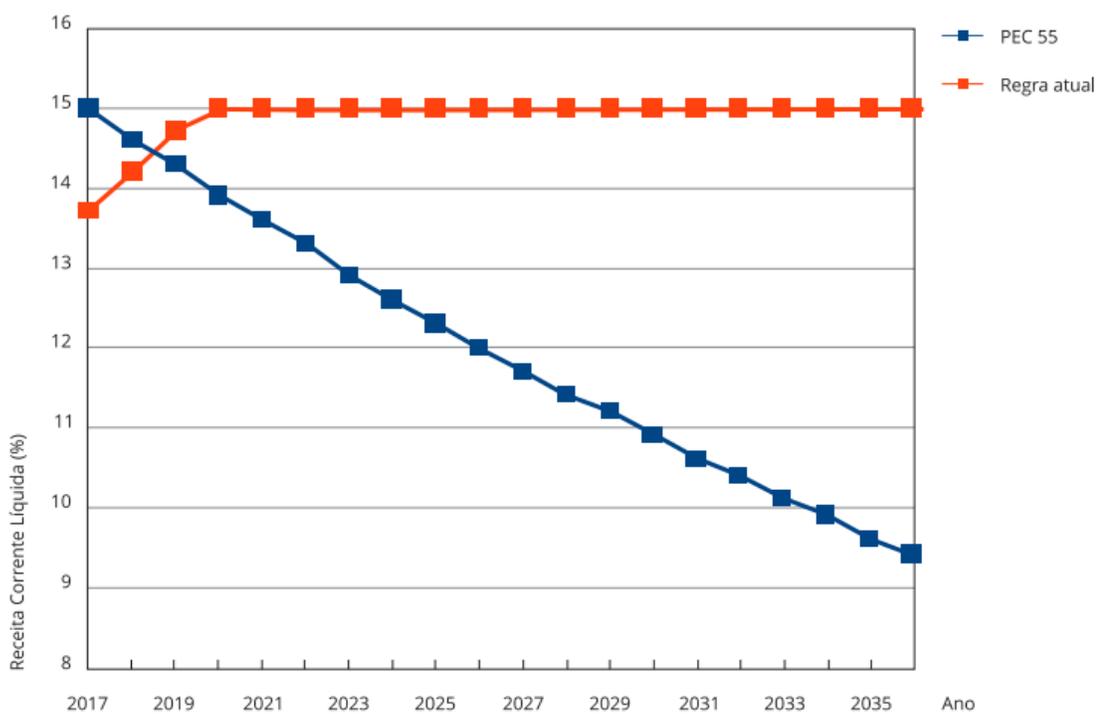
Entretanto, é observado que as mudanças de vinculação e a limitação do gasto baseado no dispêndio realizado em 2017 corrigido pela inflação, resultará na redução dos recursos destinados à saúde e educação em proporção ao PIB. Conforme o gráfico abaixo, os autores Rossi e Dweck (2016, p. 4) simularam a redução que a desvinculação implicaria. De acordo com a simulação, os autores afirmam que o “mínimo para educação seria de 14,4% da RLI em 2026 e 11,3% em 2036, e no caso da saúde o mínimo seria de 12% da RCL em 2026 e 9,4% em 2036”. Todavia, é possível que os gastos destinados a esses serviços aumentem, caso outros gastos se reduzam. Ou seja, ocorre uma redução dos gastos sociais.

Gráfico 9 – Mínimo para gastos com saúde e educação com a regra atual e com a PEC 55*

1a) Educação



1b) Saúde



Fonte: Rossi; Dweck (2016, p. 3)

* A simulação parte da hipótese de que o PIB cresce 2,5% ao ano no período e que a receita líquida acompanha o crescimento do PIB.

Para conseguir atingir a meta nos próximos anos, deverão ser realizados diversos ajustes fiscais, como por exemplo no Benefício de Prestação Continuada (BPC), Bolsa Família, saúde, educação, entre outros. Isso representa claros impactos regressivos para o país (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

3.3 INTERVENÇÃO FEDERAL NO RIO DE JANEIRO

O cenário vivenciado no estado do Rio de Janeiro em 2017 era desafiador: o desemprego estava em alta, os servidores enfrentavam atrasos salariais, e a crise econômica se agravando. Aliado a isso, o estado passava por um cenário intenso de violência urbana oriundo do tráfico de drogas e das facções criminosas. Para enfrentar um dos problemas, a violência urbana, o presidente Michel Temer decretou intervenção no estado do Rio de Janeiro, em 28 de julho de 2017, através da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), com permanência até o final daquele ano.

No entanto, a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) foi utilizada de forma indevida pelo governo Federal. A GLO foi utilizada para legalizar de forma constitucional o papel das Forças Armadas (FFAA) como guarda pretoriana. O decreto continha erros claros, como a ausência de área que os militares deviam atuar, ou seja, empregaram as FFAA por todo o Estado. Além disso, a violência urbana no estado do Rio de Janeiro decorre do aumento da pobreza e do corte de gastos provocado pelo governo Temer, conforme apontado por Oliveira (2017).

Não solucionado o problema da segurança pública através da GLO, o ex-governador Pezão admitiu falhas no planejamento da segurança no estado. O contexto de violência enfrentado no Carnaval de 2018 repercutiu pelo país todo, onde ocorreram diversos episódios de violência que assustaram a população. Da mesma maneira, o ex-governador admitiu que perdeu o controle da segurança no estado, e solicitou intervenção federal ao presidente da república (Silva, 2018).

É garantido constitucionalmente a possibilidade de uma intervenção federal em caso de “comprometimento da ordem pública”. E para isso, deve ser nomeado um interventor que deverá ser apresentado ao Congresso Nacional em um prazo de 24 horas. Nesse caso, o interventor nomeado por Temer foi o ministro da defesa, com o apoio dos ministros do Gabinete de Segurança Institucional da Justiça (Oliveira, 2017).

O decreto presidencial foi assinado em fevereiro de 2018, por Michel Temer. O decreto delimitou que a atuação seria na área de segurança pública e nomeou como interventor o General do Exército Braga Netto.

Para uma maior compreensão, é importante entendermos a diferença entre a Garantia de Lei e da Ordem e a Intervenção Federal.

Importante a diferenciação: GLO – Garantia da Lei e da Ordem é medida prevista nos artigos 142 e 144 da Constituição Federal e pressupõem uma cooperação das Forças Armadas para a manutenção da lei e da Ordem, por iniciativa de qualquer dos Poderes Constituídos, com limites definidos por Decreto Presidencial fundado em Lei específica. A medida não interfere na autonomia dos Estados Federativos e portanto, não se confunde com o instituto da Intervenção Federal (Silva, 2018).

Ou seja, enquanto a GLO não tira a autonomia dos estados, a Intervenção Federal é utilizada como uma medida mais drástica. No contexto da Intervenção realizada no estado de Rio de Janeiro, a Garantia da Lei e da Ordem não foi suficiente para a manutenção da segurança pública, sendo necessário tomarem medidas mais drásticas, isso exemplifica a falta de capacidade em promoverem segurança no estado.

A intervenção federal se revela como o resultado impulsionado pelo fracasso da gestão das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, atendendo aos interesses mercadológicos punitivos. A segurança pública, um dos principais temas no populismo eleitoral, é tida como bem-sucedida quando enfoca medidas de repressão, prevalecendo a ideia de que a única solução para o problema da criminalidade é a guerra enquanto gestão social. O tráfico é eleito o problema central da violência urbana e os traficantes são os inimigos a serem aniquilados (Morellato; Santos, 2020, p. 725).

Aliado a isso, um outro ponto a ser observado é que a segurança pública é um fator muito importante em eleições, principalmente quando utilizadas medidas repressivas como a única solução para a criminalidade e a guerra contra o tráfico, como ocorrido no Rio de Janeiro. Dessa maneira, ainda é possível observar a manobra política que essa ação teve. Além disso, o tráfico é considerado elemento central da violência urbana e os traficantes declarados como os inimigos. Entretanto, esse discurso é utilizado como justificativa para invasão permanente de favelas e violação dos direitos humanos. Mesmo que essas medidas não reduzam a criminalidade de fato, a proteção patrimonial e a

manutenção da ordem são consideradas elementos absolutos em detrimento dos excluídos da civilidade (Morellato; Santos, 2020).

4 AUSTERIDADE X POLÍTICAS SOCIAIS

Os investimentos do governo são elementos essenciais para combater a pobreza e a exclusão social. Através do dispêndio público, é possível gerar melhorias na condição de vida da população. Por outro lado, a austeridade provoca o efeito contrário quando realizada em momentos errôneos. Neste capítulo, buscaremos compreender o conceito por trás da austeridade e analisaremos a importância do gasto público com políticas sociais. Além disso, discutiremos os dois principais programas de transferência de renda e a sua importância para a sociedade.

4.1 AUSTERIDADE E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL

A austeridade foi um conceito amplamente utilizado a partir da crise mundial de 2008. Esse termo tem origem na filosofia e é amplamente utilizado na economia para designar rigor e disciplina, cujo objetivo econômico é evitar comportamentos de dispêndio. Por outro ângulo, a lógica por trás da austeridade aponta que em tempos de crise, as políticas fiscais contracionistas têm um impacto expansionista, principalmente se for oriundo da redução de gastos públicos. O conceito de austeridade afirma que frente a uma desaceleração da atividade econômica e aumento da dívida pública, deve ser realizado um ajuste fiscal com aumento de impostos e redução dos gastos do governo. Dessa maneira, demonstrando “responsabilidade” com as contas públicas, é possível ganhar credibilidade dos agentes econômicos e, diante disso, uma melhoria nas expectativas e conseqüentemente um aumento no investimento e consumo (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Do ponto de vista da teoria econômica, o setor público disputa recursos com o setor privado, e com a redução do gasto público abre espaço para o investimento privado. Conforme o economista Johnh Cochrane (2009), “a cada acréscimo de dólar gasto pelo governo, é um dólar a menos do gasto privado”.

Do outro lado da moeda, temos a teoria contrária a esses pressupostos. Para Keynes, a disputa de recursos entre setor público e privado depende do ciclo econômico. Conforme o autor, é no momento de boom que deve ocorrer o corte de gastos, e não em momentos de crise. Na crise, o gasto público tem o poder de crescimento e aumento do

nível de emprego, por outro lado, em momentos de boom, o aumento do gasto público não tem impacto tão acentuado na atividade econômica (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Dessa maneira, a austeridade pode ser vista por dois ângulos: gasto e renda são dois lados da mesma moeda, o gasto de um agente é a renda do outro. Por essa perspectiva, a redução do gasto público em investimento de uma obra estatal, por exemplo, implicaria na redução da renda dos trabalhadores que participariam da construção, visto que a empreiteira deixaria de requerer mão de obra e também reduziria a compra de materiais, diminuindo assim o nível de renda e emprego (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Para Rossi; Dweck; Arantes (2018)., a austeridade pode gerar um círculo vicioso, visto que um corte de gastos reduziria o crescimento e, dessa maneira, diminuiria a arrecadação. Com a redução da arrecadação, o governo pode se ver obrigado a cortar os gastos públicos, tornando assim um círculo sem fim. Dessa maneira, a austeridade em momentos de crise é prejudicial à economia pois pode acarretar a redução do crescimento econômico e da arrecadação pública.

Conforme mencionado por Krugman (2015) a expansão fiscal resulta no aumento de renda e emprego, tornando assim os déficits públicos em momentos de recessão algo aceitável. Além disso, o gasto público não compete com o setor privado, bem pelo contrário, ele estimula uma elevação do investimento particular. Por outro lado, a ideia defendida pelos austerianos – pessoas que sustentam a crença da austeridade – afirma que o corte de gastos do governo resulta na elevação da confiança dos agentes econômicos e, dessa maneira, supera os efeitos negativos da redução dos gastos. Entretanto, a austeridade não teve o efeito esperado pelos austerianos quando foi aplicado em países com a economia frágil. Para Krugman (2015) “desde a virada global para a austeridade em 2010, todos os países que introduziram austeridade significativa viram sua economia sofrer”.

De acordo com o pensamento de Krugman (2015), os empresários não aumentam seus investimentos quando ocorre um ajuste fiscal, mas sim quando há a perspectiva de demanda do seu produto e aumento do lucro. Dessa maneira, o argumento da “fada da confiança” cai por terra, visto que com o corte de gastos, há uma tendência na redução da demanda. Além disso, a prática austera é vista como uma ideia equivocada, sem

amparo na teoria econômica. Entretanto, a ideia da austeridade não é irracional, pois está alinhada aos interesses da classe capitalista (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Além disso, a austeridade tende a elevar a desigualdade de renda. Conforme Kinda; Woo; Bova (2018), “em média, um ajuste de 1% do PIB está associado a um aumento do coeficiente de Gini da renda disponível em torno de 0,4-0,7% nos primeiros dois anos, e a desigualdade tende a começar a aumentar cerca de um ano após o ajuste fiscal”. Outro fator que contribui para a elevação da desigualdade é o desemprego, e visto que o corte de gastos pode afetar o emprego, o ajuste fiscal também contribui para o aumento da taxa de desemprego.

Trazendo o debate para dentro do cenário brasileiro, Dweck; Silveira; Rossi (2018), afirmam que a desigualdade de renda é um dos principais aspectos da sociedade brasileira. Além desse fator, há também a desigualdade social que assombra o país. Apesar da desigualdade expressiva presente no país, estudos apontam que o Brasil foi um dos países em que ocorreu a maior redistribuição de renda dentre os países analisados.

Para compreender melhor a redução da desigualdade e o avanço da distribuição da renda observada no período de 1990 a 2005, é preciso avaliar três aspectos: “A distribuição decorrente do mercado de trabalho, a distribuição primária da renda; os efeitos redistributivos da política fiscal, a distribuição secundária da renda; e os efeitos da política fiscal sobre o acesso a bens e serviços” (Dweck; Silveira; Rossi, 2018, p.33).

Conforme os mesmos autores, baseado em estudos publicados pelo IPEA, os principais fatores responsáveis para a redução da desigualdade observada entre o período de 2001 e 2011 foram o mercado de trabalho e os programas de transferências de renda do governo, em especial a previdência, o Benefício de Prestação Continuada e o Programa Bolsa Família. Além desses fatores, também é possível observar os efeitos positivos da valorização do salário-mínimo.

Visto isso, a política fiscal tem um grande papel para atuar de forma contrária a desigualdade. Nos últimos anos, entretanto, a tendência da redução da desigualdade foi revertida em virtude da mudança política ocorrida no país. Uma dessas medidas foi a Emenda Constitucional 95, que alterou a relação entre a lei de responsabilidade fiscal e

a Constituição Federal de 1988, prejudicando a responsabilidade social disposta na Carta Magna (Dweck; Silveira; Rossi, 2018).

O sistema presente no Brasil e na maior parte do mundo gera desigualdades, e um dos meios para mitigar esse problema é a política fiscal. É possível reduzir a desigualdade através do dispêndio público, especialmente destinado a saúde e educação, que funciona como redistribuição material.

A União Europeia possui índices de desigualdade muito inferiores aos da América Latina. A redução do Índice de Gini na Europa é resultado de uma tributação extremamente progressiva e um sistema de transferências de renda distributivo. Dentre os países da América Latina, o Brasil é um dos que mais reduz a desigualdade através de transferências de renda e gastos sociais.

De maneira geral, apesar do sistema tributário regressivo brasileiro prejudicar a redução da desigualdade no Brasil, do outro lado ocorre efeito distributivo gerado pelos gastos públicos. Conforme Dweck; Silveira; Rossi (2018), o impacto distributivo da política fiscal no Brasil apresenta um lado que concentra a renda – regressividade tributária – e outro que distribui a renda – os gastos sociais.

4.2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE A POBREZA

Os sistemas de proteção social foram inicialmente concebidos com o objetivo de combate à pobreza e a exclusão social. Tais sistemas foram implantados primeiramente na Europa através de conjuntos de políticas públicas, com o objetivo de disponibilizar serviços públicos para melhorar a condição social da população. Essa agenda expandiu tanto que após a segunda guerra mundial os serviços sociais passaram a ser universalizados (Mattei, 2019).

Políticas semelhantes também foram implementadas na América Latina, apesar de não seguir exatamente os moldes já propostos anteriormente, visto que não ocorreu a universalização dos serviços e nem a estrutura adequada nos órgãos governamentais responsáveis. Mattei (2019) afirma que o sistema de proteção social adotado em alguns países na América Latina contribuiu para aprofundar a desigualdade, tendo em vista que

os critérios eram negociados com os sindicatos mais “fortes” e com maior poder de barganha, ou seja, protegia as categorias sociais mais bem organizadas. Apesar do avanço observado no século XX, o cenário de desigualdade foi ampliado nas últimas décadas do século em razão das reformas de cunho liberal que tinham como objetivo o enfrentamento a grave crise econômica presenciada no período.

No caso do Brasil, alguns elementos que representam o sistema de proteção social foram consolidados e organizados a partir do governo Vargas, em 1930. Assuntos como saúde, educação, assistência e regulação do trabalho foram incorporados à pauta do governo. Entretanto, as políticas sociais foram instauradas de acordo com a categoria socioprofissional, e conseqüentemente, os benefícios e valores eram ofertados conforme o poder de barganha da categoria. Dessa forma, diversos trabalhadores foram excluídos desse sistema (Matijascic, 2015).

Foi um longo período até o sistema ser mudado integralmente e incluído os demais trabalhadores, fato que só ocorreu com a constituição de 1988. Durante o regime militar, os serviços universais passaram a ganhar mais força: “o sistema de proteção social com características mais universais no Brasil começou a ser construído no período do pós-guerra, ganhando relevância durante o regime militar a partir do ano de 1964” (Mattei, 2019, p. 60).

Na Constituição Federal de 1988, existe um capítulo destinado a seguridade social, que abrange os setores como saúde, previdência e assistência social, ficando a cargo do Estado promover esses serviços. Além disso, com a elaboração da Constituição, foram inseridos todos os demais trabalhadores que eram excluídos até então, tornando assim a seguridade social um direito universal. Entretanto, dada a corrupção e a fragmentação política do período aliada à crise econômica, a exclusão social e os níveis de pobreza atingiram graus elevados na década de 1990.

O neoliberalismo gerou dificuldades para o sistema de proteção social no início da década de 1990, em especial durante o governo de Collor. Com a estabilidade econômica obtida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi retomado as mudanças no papel do Estado para se obter melhorias sociais. Visto que a estabilidade econômica tinha como preceito o consenso de Washington, ocorreram duas visões antagônicas no período: uma afirmava que os direitos de acesso à educação, saúde,

previdência e assistência social deveriam ser para todos; outra, do lado liberal, afirmava que os benefícios e os gastos públicos deveriam ser focalizados às camadas mais necessitadas.

Devido a isso, durante o governo FHC foi lançada uma estratégia de desenvolvimento social que possuía políticas públicas focalizadas no enfrentamento à miséria e a fome.

[...] os primeiros programas de transferência de renda surgem no ano de 1997 no âmbito do Programa Comunidade Solidária, o qual procurou promover reformas profundas na política social (saúde, educação, previdência, habitação e assistência social), visando focalizar o gasto público e aumentar sua eficiência, num ambiente de ajustes macroeconômicos que se opunham à expansão do gasto governamental na área social (Mattei, 2019, p. 62).

Entretanto, com o aumento da dívida pública interna e externa, as ações do governo em relação as políticas sociais foram bastante limitadas. Enquanto as despesas financeiras da união (que compreende a juros, encargos e amortizações da dívida pública interna e externa) passaram de 36,8% para 57,8% no dispêndio total durante o período de 1995-1997, o gasto social cresceu de 25,5% para 26,4% apenas (Fagnani, 2016).

De acordo com Mattei (2019), nos primeiros anos do governo Lula foi elaborado o cartão alimentação como meio de transferência de renda. Mais tarde, foi introduzido o programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os demais auxílios concedidos pelo Governo.

O programa Bolsa Família articula-se a partir de três aspectos básicos: ampliação dos serviços de saúde, educação e nutrição, através dos mecanismos de condicionalidades; integração dos programas de transferência de renda com os demais programas de assistência e proteção social; e busca da superação direta da pobreza através da focalização das transferências monetárias decorrentes das ações governamentais (Mattei, 2019, p. 63).

Por outro lado, vale ressaltar a maneira através da qual o sistema de proteção social é organizado no país. A trajetória observada indica que as transferências de renda do sistema se sobressaem em relação aos serviços sociais. Na tabela 3 abaixo, é possível observar como se deu a evolução do gasto público com proteção social desde 1995.

Tabela 3 – Proteção social pública como percentual do PIB no Brasil

Tipo de proteção social	1995	2000	2005	2010	2011
Benefícios via BPC	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6
Previdência do setor privado	5,7	5,9	6,3	6,0	6,1
Previdência do setor público	4,0	4,9	4,4	4,3	4,3
Seguro-desemprego	0,3	0,4	0,5	0,8	0,8
PBF	–	0,1	0,3	0,4	0,4
Saúde	2,9	2,9	3,3	4,2	4,1
Educação	3,8	4,7	4,5	5,9	6,1

Fonte: Matijascic (2015, p. 29)

Com o advento dos sistemas de proteção social, percebeu-se uma tendência regressiva do nível de pobreza em várias partes do mundo. No cenário brasileiro, com a crise econômica e uma política com cunho neoliberal, percebe-se que não foi estabelecido um sistema com características universais. Nesse sentido, é compreendido uma tentativa de introduzir a concepção de Estado Mínimo pelo governo Temer. A Emenda Constitucional 95 é um exemplo disso, pois limita o gasto do governo por 20 anos. Além disso, visa desvincular as correções do salário-mínimo ao PIB para reduzir as despesas previdenciárias. Na prática, isso diminuirá o poder de compra da população.

4.3 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Neste contexto, visto que os gastos públicos e o investimento do Estado em políticas de proteção social são essenciais para combater a pobreza e a exclusão social, foi criado dois importantíssimos programas de transferências de renda: o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, ambos destinados às famílias de baixa renda.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), está previsto na Lei Orgânica da Assistência Social e é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988. O BPC garante um salário mínimo por mês para idosos acima de 65 anos e para pessoas com deficiência de qualquer idade, com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, e que a impossibilite de viver de forma plena em sociedade. Além disso, é necessário que a renda familiar per capita seja de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo corrente.

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), direito garantido pela Constituição Federal de 1988 [...], assegura 1 (um) salário mínimo mensal ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente (Brasil, 2024)

É importante destacar que o BPC não é aposentadoria, e para ter direito, o cidadão não precisa ter contribuído para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Além disso, diferente dos benefícios de aposentadoria, o BPC não paga 13º salário. Para ter direito ao Benefício de Prestação Continuada, é necessário o cadastro do beneficiário e de sua família no Cadastro Único (CadÚnico) antes mesmo do benefício ser solicitado. Além disso, para os beneficiários com deficiência, é necessária avaliação médica e social realizada pelo INSS. Ademais, os beneficiários do BPC também recebem descontos na energia elétrica, através da Tarifa Social de Energia (GOV, 2023a)

Além do programa de Benefício de Prestação Continuada, outro importantíssimo programa de transferência de renda é o Bolsa Família (PBF). O PBF foi instituído em outubro de 2003, com o objetivo de transferência de renda para famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do país, e é reconhecido internacionalmente por tal feito, tendo tirado milhões de cidadãos da fome. O Programa tem como finalidade combater a miséria e a exclusão social e promover uma emancipação das famílias beneficiárias. O PBF nasceu da unificação de outros benefícios, como o auxílio Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com os municípios são os responsáveis pela gestão do programa. Para a inserção das famílias no benefício, são necessários uma série de condicionalidades atrelados a saúde e educação, entre elas:

As famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar (Weissheimer, 2006, p. 26).

Além de garantir renda para as famílias de baixa renda, o programa busca também fortalecer o acesso das famílias à saúde, educação e assistência social. O programa

busca articular ações complementares, para gerar uma transformação social e combater a pobreza (GOV, 2023b).

Durante o governo Bolsonaro, o programa Bolsa Família foi encerrado, e passou a ser nomeado Auxílio Brasil. Através da Medida Provisória nº 1.076, de dezembro de 2021, foi instituída a criação do Programa Auxílio Brasil, que concedia auxílio no valor de R\$ 400,00 para as famílias beneficiárias. O programa veio em substituição ao Bolsa Família, criado em 2003. Em 2022, através da PEC dos benefícios, o valor aumentou para R\$ 600,00, com pagamentos entre agosto e dezembro de 2022. O foco do programa eram famílias que apresentavam crianças e adolescentes, mas na realidade não ocorreu dessa maneira. Durante a gestão do Programa Auxílio Brasil, as condicionalidades adotadas no antigo Programa Bolsa Família foram negligenciadas, e só voltaram a ser eficientemente adotadas após o retorno do PBF (Pinto, 2023).

Além disso, o valor que antes era calculado de acordo com a quantidade de integrantes da família, passou a ser um valor fixo. Na prática, famílias com 1 filho só e famílias com 5 filhos ganhavam a mesma coisa. E devido a essa modificação, o pagamento fixo por família abriu a possibilidade de gerar fraudes, com os beneficiários desmembrando seus vínculos parentais:

Diferentemente do que ocorria antes, quando o benefício era calculado em função do tamanho da família, o valor fixo arbitrado pelo presidente salienta distorções. Uma família com cinco filhos recebe o mesmo que outra com um filho só. É injusto. Além disso, ao usar o critério fixo individualizado, cria-se o incentivo para que membros de uma mesma família omitam seus vínculos parentais e - um convite à fraude - solicitem cartões separadamente (Mendonça, 2022).

Com a alteração do programa realizada por Jair Bolsonaro, os critérios de pagamento e os valores foram alterados. Desde então, o programa se tornou maior, mais abrangente, mas também mais dispendioso. O programa passou a atender 18 milhões de famílias, quase 4 milhões a mais do que o PBF. Em termos de valores, o dispêndio realizado mais que dobrou. A Câmara, em conformidade com os interesses de Bolsonaro, aprovou em caráter de “estado de emergência”, um pacote de R\$ 41,3 bilhões para serem investidos em programas sociais em 2022 faltando apenas 3 meses para as eleições. A alteração de nome do programa, a maior abrangência e aliado com o reajuste do valor,

passando de uma média de R\$ 192 por família para R\$ 600,00 por família, tornaram explícito o caráter eleitoreiro (Mendonça, 2022).

Para o financiamento do programa, houve a tentativa de aprovação da PEC dos Precatórios, o que permitiria extrapolar o teto de gastos, ideia tanto defendida por Bolsonaro e seus aliados. Isso gerou incertezas no mercado e acarretou a elevação do IPCA e a taxa de juros (Tuvuca, 2021).

Em março de 2023, através da Medida Provisória 1.164/2023, o PBF foi instituído em substituição ao Auxílio Brasil. O contexto para o retorno do Programa é desafiador, enquanto que em 2014 o Brasil havia saído do Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, o cenário pós-pandemia é outro. O Brasil voltou a apresentar crescimento na falta de acesso à alimentação adequada, em especial devido a pandemia do Covid-19:

Dados do Segundo Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no âmbito da referida pandemia, publicados em 2022, indicam que pouco mais de 33 milhões de brasileiros se encontram em situação de fome, equivalente à insegurança alimentar grave. Quando se consideram os níveis leve e moderado e grave, a insegurança alimentar abrange 58,7% da população do Brasil (Pinto, 2023, p. 1).

Com a volta do Bolsa Família em março de 2023, famílias com crianças entre 0 e 6 anos, que se enquadram no Benefício Primeira Infância (BPI) receberam o valor adicional de R\$ 150,00. Com isso, foi investido R\$ 1,33 bilhão de recursos do governo, sendo 9,44 milhões de crianças nessa faixa etária que foram beneficiadas. Crianças e adolescentes entre 7 e 16 anos receberam o Benefício Variável Familiar Criança, que somam 12,44 milhões de pessoas. Adolescentes entre 16-18 anos se beneficiaram pelo Benefício Variável Familiar Adolescente. Ambos geraram um adicional de R\$ 50,00 por integrante. Grávidas e lactantes também foram beneficiados com o adicional de R\$ 50,00, resultando num valor investido total de R\$ 46,6 milhões (GOV, 2024).

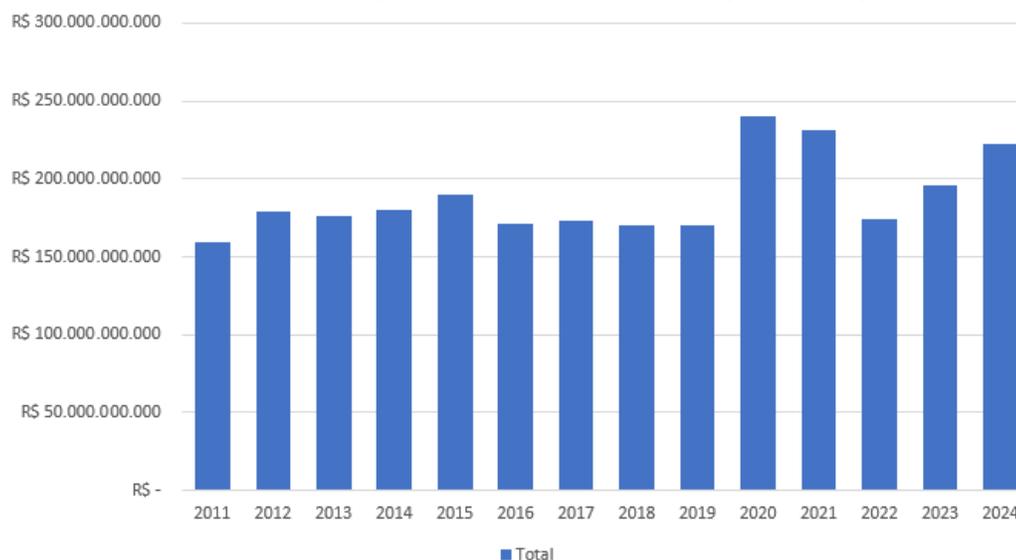
5 ANÁLISE DOS DADOS

Compreendendo a relevância do gasto público para a manutenção do bem-estar social, o presente capítulo tem como objetivo analisar o Orçamento da União destinado aos principais componentes do gasto social. Além disso, devido a relevância dos programas de transferências de rendas no combate à pobreza, buscaremos examinar a trajetória de repasses dos dois principais programas, o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Após essa análise, verificaremos os principais indicadores socioeconômicos, com o intuito de desvendar a realidade da sociedade brasileira. Com isso, discutiremos os resultados obtidos a partir das análises realizadas.

5.1 ANÁLISE DO ORÇAMENTO DA UNIÃO E OS IMPACTOS DO TETO DE GASTOS

A austeridade pode ser definida como um conjunto de ações que visam a redução do gasto público e consequentemente a redução do papel do Estado em promover crescimento econômico e bem-estar social. A lógica por trás da defesa dessa ideia aponta que em momentos de desaceleração econômica e aumento da dívida pública, o governo deve atuar cortando gastos para reequilibrar as contas públicas, e dessa forma aumentar a confiança dos agentes econômicos (Rossi *et al.*, 2019). Em concordância a essa ideologia, durante o governo Temer foi aprovada a Emenda Constitucional 95 – popularmente conhecida como Teto de Gastos – que limitava o gasto público durante 20 anos, limitado a correção da inflação. Dito isso, analisaremos o orçamento público nos últimos anos destinado aos principais componentes por função do gasto social: saúde, educação, previdência social e assistência social. A partir do entendimento da composição orçamentária da União, é possível realizar o levantamento de dados dos gastos públicos destinados ao gasto social através do SIGA Brasil, Sistema de Informações Orçamentária do Senado Federal e analisar sua trajetória no decorrer dos anos.

Em relação a área de saúde, o orçamento demonstrou estagnação no período de 2016-2019, com os valores somente se elevando a partir do ano de 2020 devido a pandemia.

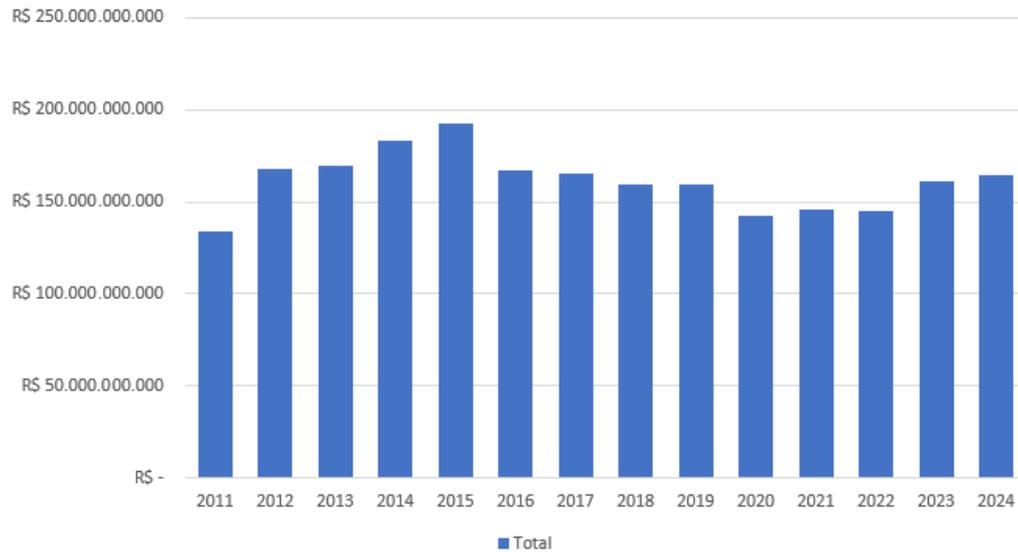
Gráfico 10 – Orçamento Autorizado Saúde (2011-2024)

Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Conforme é possível observar no gráfico acima, o orçamento destinado à saúde foi reduzido no período entre 2016 a 2019. Enquanto que no ano de 2015 os gastos foram de R\$ 190 bilhões, no ano de 2016 foi reduzido a apenas R\$ 171 bilhões. Dessa maneira, é possível observar os efeitos da austeridade e o corte de gastos da saúde no período entre 2016 e 2019.

Outro setor que foi prejudicado pelas políticas austeras foi a educação, enquanto nos anos de 2011 a 2015 apresentou crescimento real nos recursos, no período após 2016 houve uma expressiva redução do orçamento.

Gráfico 11 – Orçamento Autorizado Educação (2011-2024)



Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Como podemos observar no gráfico acima, o orçamento destinado a educação cresceu 44% em termos reais do ano de 2011 para 2015. Já a partir do ano de 2016, houve uma forte desaceleração no orçamento. Enquanto que no ano de 2015 o orçamento autorizado era de R\$ 192 bilhões, no ano de 2016 o orçamento caiu para R\$ 167 bilhões, chegando ao ponto mais baixo em 2020, onde os recursos reduziram para R\$ 142 bilhões.

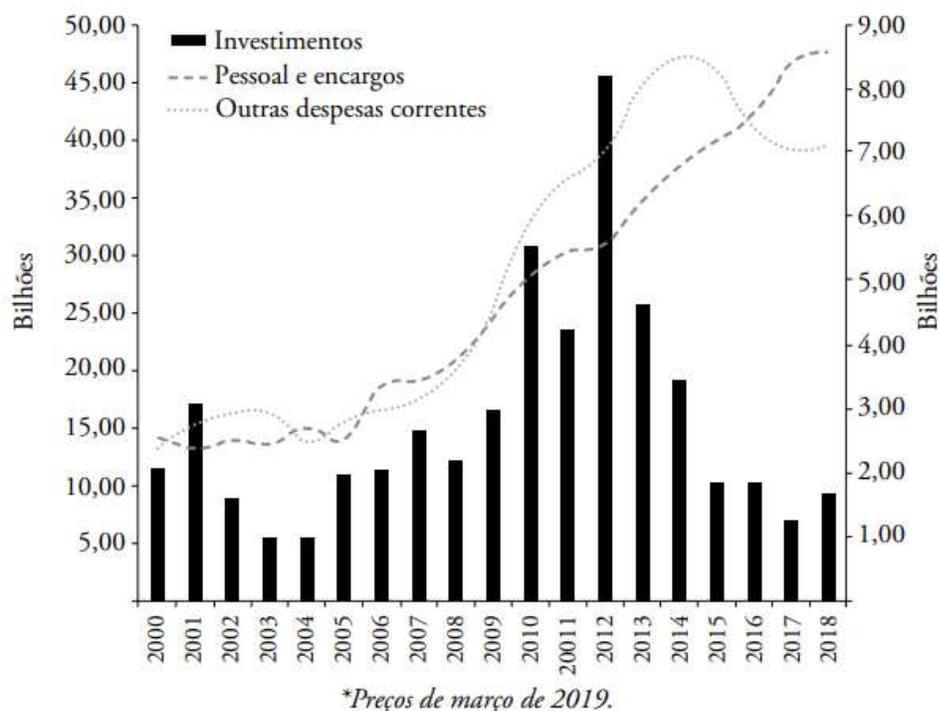
Os efeitos dos cortes de gastos na área de educação já podem ser observados desde 2015, com queda na dotação de recursos para a área e, especialmente, para os gastos federais com investimento em educação dos gastos públicos que retrocederam ao patamar de 2002 em termos reais (Rossi *et al.*, 2019, p. 15).

Do ponto de vista de Adalton Rocha, subsecretário de planejamento e Orçamento do Ministério da Educação, as principais causas para a redução do orçamento foram a Emenda Constitucional 95 (Teto de Gastos) e também a crise pandêmica. Enquanto a educação era tida como foco principal nos governos anteriores, passou a ser deixada de lado com a ascensão da direita na política e a guinada neoliberal na agenda econômica do governo.

Em relação aos investimentos destinados à educação, os valores retrocederam ao nível de 2002, de aproximadamente R\$ 1,7 bi. Quanto aos gastos destinados a pessoal

e encargos e outras despesas correntes, o valor apresenta uma trajetória quase constante no período.

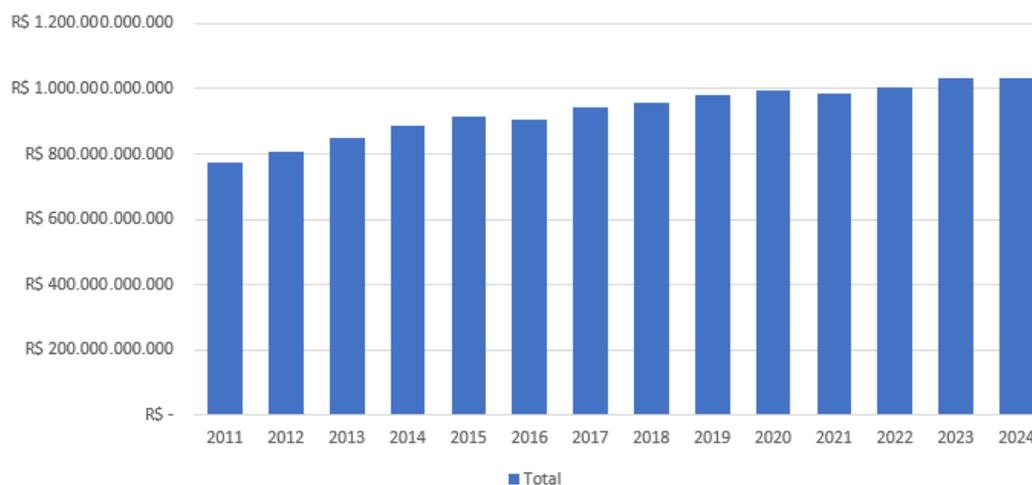
Gráfico 12 – Gastos reais liquidados do orçamento da União com educação



Fonte: Rossi *et al.* (2019, p. 14).

Na área de previdência social, o orçamento manteve o crescimento numa trajetória quase que constante, com uma breve redução nos anos de 2016 e 2021:

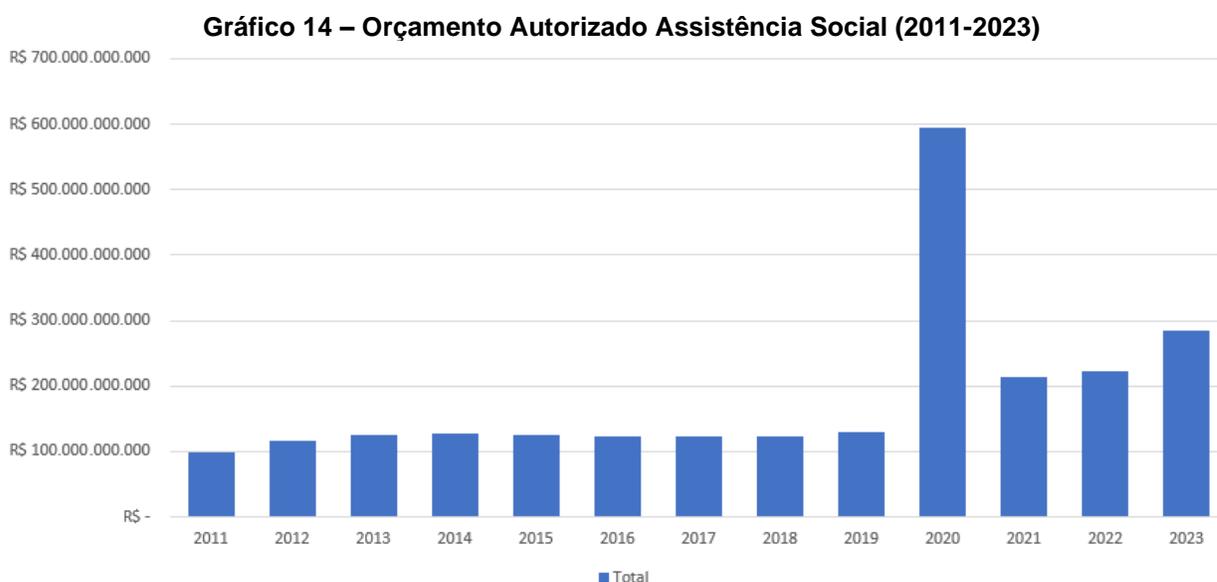
Gráfico 13 – Orçamento Autorizado Previdência Social (2011-2024)



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Apesar do baixo crescimento, é possível observar uma trajetória constante crescente nos recursos destinados a previdência social. No período 2011 a 2015, o orçamento destinado a esse setor demonstrou um crescimento um pouco mais acelerado, com uma breve estagnação no ano de 2016, e no período de 2017 a 2024 voltou a crescer. Enquanto outras áreas do orçamento público tiveram redução, como por exemplo a saúde e educação, a parcela destinada a previdência se manteve praticamente inalterada.

Em relação aos gastos públicos destinados a assistência social tivemos um grande aumento em 2020. Esse aumento decorre principalmente dos gastos destinados as demandas provocadas pela pandemia de Covid-19. Conforme o gráfico 13 abaixo, é possível observar o crescimento acentuado destinado a assistência social em 2020:



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Nota-se que no ano de 2020 o orçamento quase quadruplicou em comparação a 2019 devido a pandemia de Covid-19 e aos recursos destinados a manutenção socioeconômica. Entretanto, no período pré-pandemia é possível observar uma estagnação dos gastos direcionado a assistência social, evidenciando o congelamento provocado pelo Teto de Gastos.

O orçamento público destinado a assistência social no período de 2015 a 2018 foi reduzido, caindo de R\$ 127 bilhões em 2014 para R\$ 123 bilhões em 2018, em valores

corrigidos pelo IPCA. Em 2019 o valor foi de R\$ 129 bilhões, crescendo apenas 1,46% em relação ao ano de 2014. No ano de 2020 e nos anos subsequentes teve elevação no orçamento, em virtude do cenário pandêmico. Conforme dados apontados pelo GOV (2020), até dezembro de 2020 o governo havia gasto mais de R\$ 288 bilhões somente com o auxílio emergencial. Ou seja, esse aumento de gastos destinados a assistência social foi exclusivamente em virtude da pandemia.

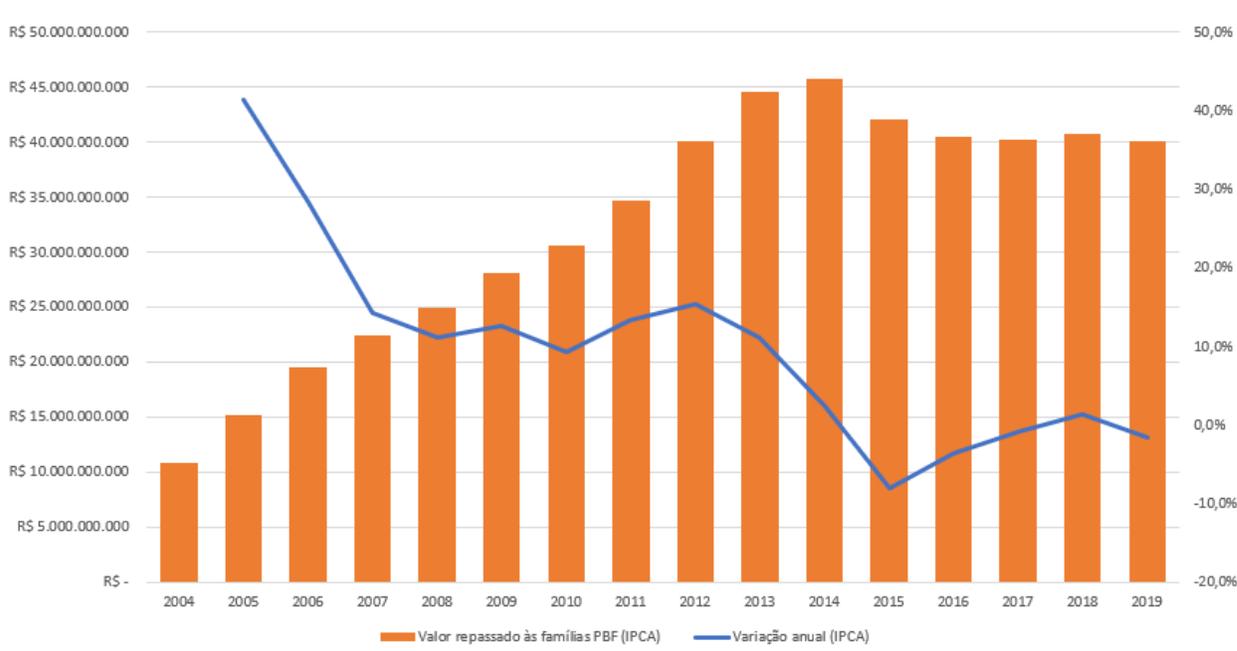
5.2 REPASSES AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Como já visto no capítulo anterior, os programas de transferências de renda são mecanismos importantíssimos para o combate à pobreza, promovendo maior inclusão das famílias e estimulando o acesso à educação, saúde e assistência social. Esses programas estimulam uma integração entre os demais setores, e ajudam a promover uma melhoria social e conseqüentemente uma melhoria no bem-estar social.

Neste contexto, a despesa pública desempenha um papel crucial na sustentação desses programas, pois os gastos do governo com transferências de renda têm um impacto redistributivo significativo.

Nesta seção, examinaremos os repasses para esses programas, visando uma melhor avaliação dos impactos da austeridade provocadas durante o governo Temer. O gráfico 14 abaixo representa o repasse anual destinado ao Programa Bolsa Família, e no eixo secundário consta a variação anual em porcentagem.

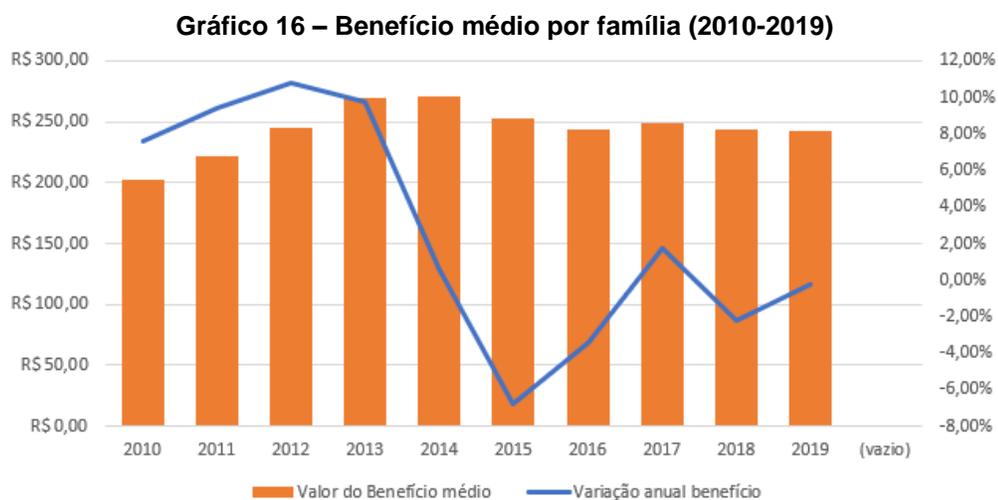
Gráfico 15 – Valores repassados ao Programa Bolsa Família (2004-2019)



Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.
Valores corrigidos pelo IPCA dez/2023

Conforme o gráfico acima, os valores destinados ao programa Bolsa Família tiveram um crescimento real até o ano de 2014, entretanto, a variação anual tem caído nos anos subsequentes. Enquanto no período de 2010 – 2014 os repasses cresceram em média 10% anualmente, no período de 2015 – 2019, decresceram em média 3% ao ano.

Com relação ao valor do benefício médio, o valor apresentou um crescimento anual significativo entre 2010-2014, e um crescimento bem lento no período 2015-2019:



Fonte: Elaborado pela própria autora.

Conforme o gráfico acima, o valor médio do benefício por família passou de R\$ 202,64 em 2010 para R\$ 271,26 em 2014 (em valores corrigidos pelo IPCA dez/2023), um crescimento médio anual de 8%, enquanto no período de 2015 – 2019 passou de R\$ 252,94 para R\$ 242,65, um decréscimo médio de 2% anualmente.

Em razão da pandemia de Covid-19, no período de abril de 2020 a dezembro de 2020 as famílias beneficiárias receberam o auxílio emergencial, conforme Brasil (2024a). Além disso, o programa enfrentou algumas mudanças no período: entre março de 2020 a dezembro do mesmo ano, as famílias foram beneficiadas com o auxílio emergencial como substituição ao Bolsa Família, que alcançou aproximadamente 67,9 milhões de famílias (GOV, 2020). Em 2021, o programa Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil. Essa transição implicou na alteração dos valores dos benefícios e nas condicionalidades do programa, sendo que durante o período do programa, nem foram exigidos o cumprimento das condicionalidades propostas. Essas alterações, juntamente com a alteração dos valores, próximo as eleições, evidenciaram o caráter eleitoreiro das mudanças. Por outro lado, em março de 2023, durante o governo do então presidente Lula, o programa foi alterado novamente, voltando a se chamar Programa Bolsa Família.

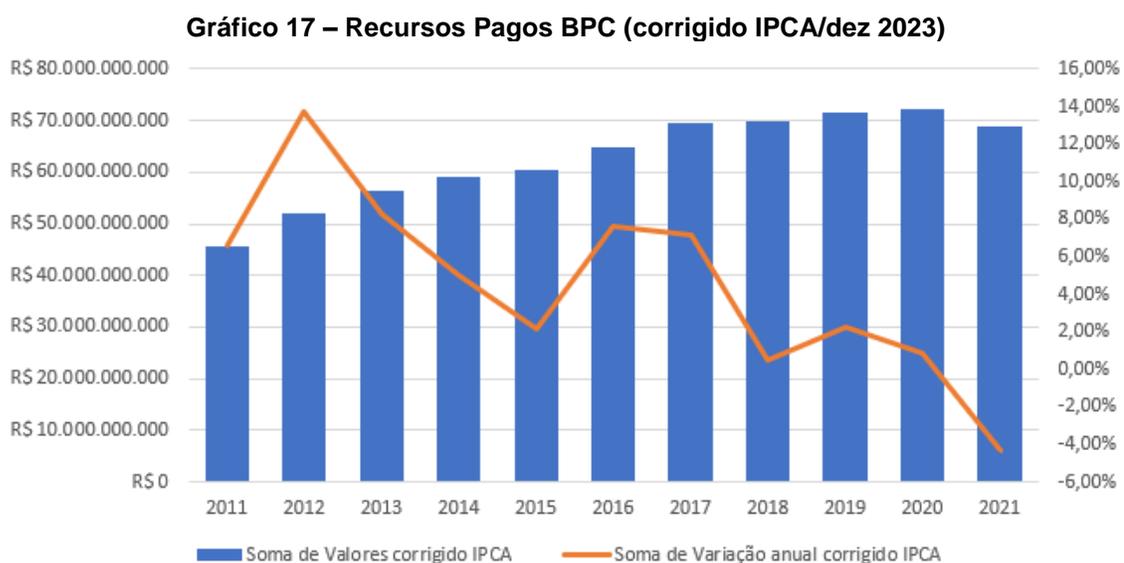
Assim, devido às mudanças ocorridas após 2020, a avaliação dos repasses ao programa Bolsa Família torna-se comprometida. Enquanto no período de 2015 a 2019, os valores totais destinados ao programa cresceram em média apenas 3% ao ano, após 2020 a análise torna-se mais complexa devido ao contexto da pandemia e pós-pandemia, e também das alterações do programa.

5.3 REPASSES AO PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA BPC

O programa de Benefício Prestação Continuada, como visto anteriormente, é a garantia de um salário mínimo para idosos acima de 65 anos e para pessoas com deficiência com impedimentos de longo prazo, em ambos os casos, com renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Esse benefício é garantido através da Constituição de 1988, e se insere como política importante no âmbito da proteção social brasileira (Stopa, 2019).

Nesse contexto, iremos analisar os repasses destinados ao BPC entre os anos de 2011 e 2022. Como podemos analisar no gráfico abaixo, os valores destinados ao

pagamento do Benefício de Prestação Continuada foram se deteriorando ao longo dos anos. Enquanto no período de 2011 a 2017 os valores tiveram um crescimento real anual significativo (exceto em 2015), no período de 2018 a 2021 o crescimento foi bem lento, estagnando no ano de 2018, em 0%, e em 2019 e 2020 cresceu 2% e 1% respectivamente. Além disso, é possível observar que no ano de 2021 os valores repassados decresceram 4% em relação ao ano anterior.



Em relação a quantidade de beneficiários, é possível observar um aumento no número de beneficiados. Entre os anos de 2011 a 2023, houve um crescimento de mais de 2 milhões de pessoas participando do programa, sendo o maior crescimento nos anos de 2022 e 2023, aumentando 387 mil e 595 mil beneficiários respectivamente.

Tabela 4 – Número de beneficiários por ano BPC (2011-2023)

ANO	Unidade da Federação	Total de beneficiários	Variação nº beneficiários
2011	Brasil	3.595.337	5,7%
2012	Brasil	3.771.842	4,9%
2013	Brasil	3.964.192	5,1%
2014	Brasil	4.130.432	4,2%
2015	Brasil	4.242.726	2,7%
2016	Brasil	4.411.550	4,0%
2017	Brasil	4.549.478	3,1%
2018	Brasil	4.651.924	2,3%
2019	Brasil	4.626.185	-0,6%
2020	Brasil	4.658.009	0,7%
2021	Brasil	4.728.627	1,5%
2022	Brasil	5.115.818	8,2%
2023	Brasil	5.710.833	11,6%

Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Devido a esse aumento considerável no número de beneficiários, é possível observar a maior abrangência que o programa está tomando entre os anos de 2022 e 2023, enquanto no período de 2017 a 2020 foi praticamente estável.

De maneira geral, é possível observar uma estagnação e até mesmo deterioração no orçamento público destinado a proteção social nos anos de 2015 a 2019, provavelmente ocorrida devido as políticas austeras adotadas. Entretanto, a análise se torna dificultada a partir de 2020, devido ao cenário de pandemia e situação de emergência, onde o governo precisou exceder o teto de gastos. Além disso, a economia e a população sofreram como um todo, não sendo possível avaliar os impactos obtidos pelas políticas austeras durante o governo Temer, visto que se torna complexo diferenciar os impactos da pandemia da austeridade gerada anteriormente.

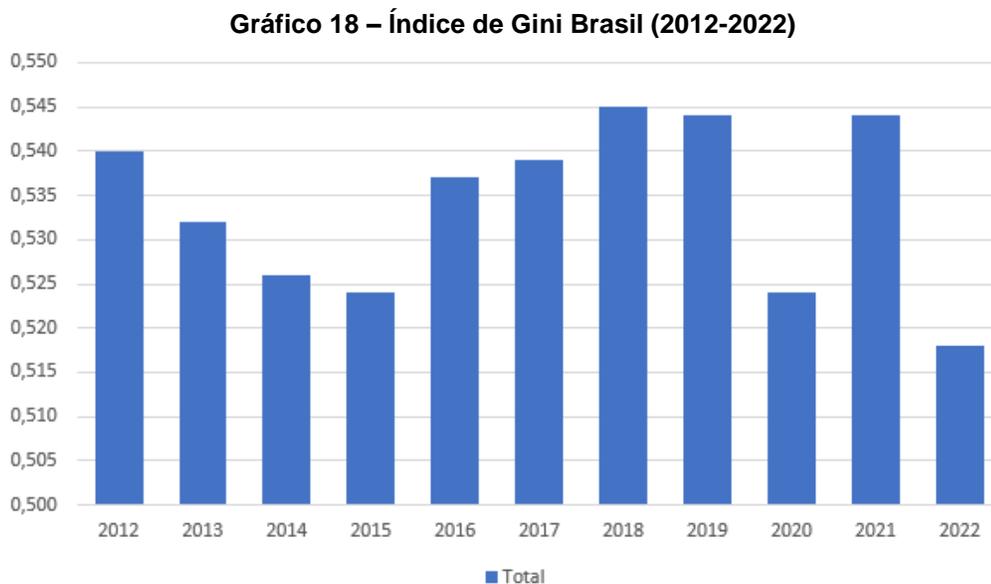
5.4 INDICADORES SOCIOECONÔMICOS

Os gastos públicos desempenham um papel crucial na luta contra a pobreza e na promoção do desenvolvimento. Por meio dos investimentos governamentais, é possível melhorar a qualidade de vida da população e os indicadores socioeconômicos de um país. Em contrapartida, a redução de verbas em áreas fundamentais como educação e saúde resulta no aumento da pobreza e na deterioração da qualidade de vida

É possível analisar como anda a qualidade de vida da população através dos indicadores socioeconômicos. Com a Emenda Constitucional 95 e com a limitação dos gastos públicos, acredita-se que os indicadores apresentaram um agravamento na condição de vida da população. Adicionalmente, a reforma trabalhista e a reforma previdenciária têm o potencial de causar diversos prejuízos para a sociedade. Dessa maneira, buscou-se analisar como estão os indicadores que representam a realidade da população, visando avaliar os impactos decorrentes das políticas austeras implementadas durante o governo Temer.

Iniciaremos nossa análise pelo indicador de Gini. Esse indicador foi elaborado pelo matemático Conrado Gini, e é utilizado para determinar a concentração de renda de um determinado grupo. O indicador varia de 0 a 1, sendo 0 uma situação de igualdade, onde todos possuem a mesma renda, e 1 o lado oposto, onde toda a renda é concentrada em apenas uma pessoa. No Brasil, as políticas sociais, em especial os programas de transferência de renda, contribuem para a melhoria desse indicador, pois atua de forma redistributiva na renda.

No gráfico abaixo é possível observar a trajetória do Índice de Gini no período de 2012 a 2022 no Brasil:

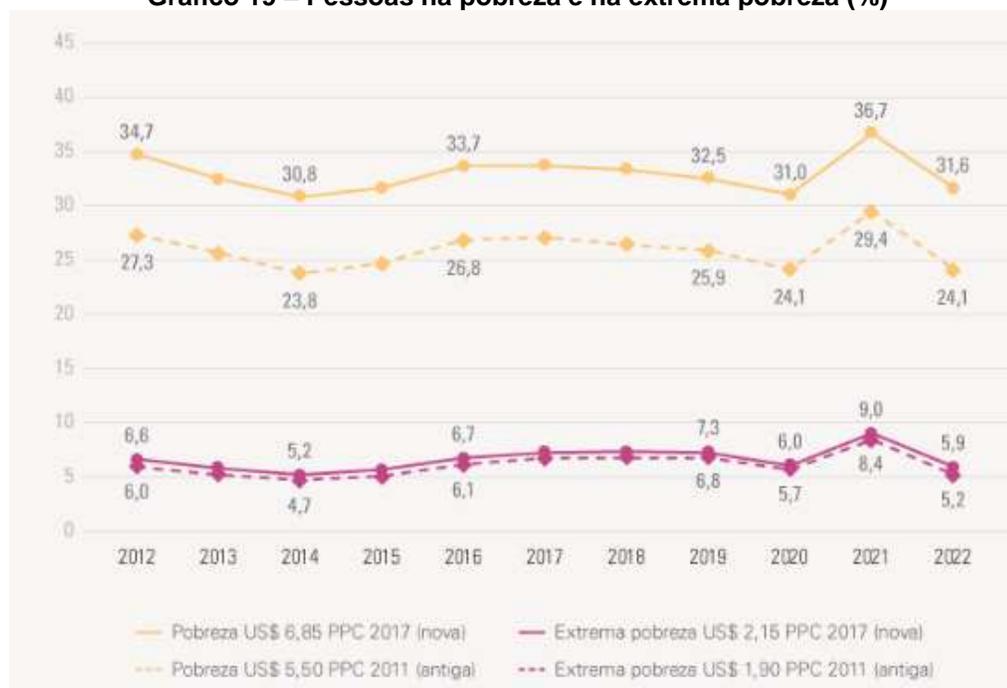


Fonte: Elaborado pela própria autora, 2024.

Conforme o gráfico acima, o indicador apresentou uma redução da desigualdade até o ano de 2015, onde o valor de Gini chegou a 0,524. Entretanto, a partir do ano de 2016 o indicador apresentou uma elevação, chegando a 0,545 em 2018, indicando um crescimento na concentração de renda. Com esse resultado no período de 2016-2019, é possível constatar que o Brasil inverteu o processo de diminuição da desigualdade e obteve um aumento na concentração de renda. A partir do ano de 2020, devido ao poder redistributivo do auxílio emergencial, foi possível detectar uma melhoria no indicador, refletindo uma redução na desigualdade, especialmente devido ao direcionamento do auxílio às famílias mais pobres. Isso ressalta a relevância do gasto público em políticas de transferência de renda.

A Taxa de Pobreza Nacional é o indicador responsável por mensurar o nível de pobreza de uma determinada população, a qual utiliza o parâmetro do Banco Mundial de US\$ 6,85/dia para a pobreza e US\$ 2,15 para a extrema pobreza – em termos de paridade de poder de compra a preços internacionais de 2017. Nesse contexto, o percentual de pobreza nacional chegou no nível mais alto da última década no ano de 2021, com a taxa voltando a cair no ano de 2022.

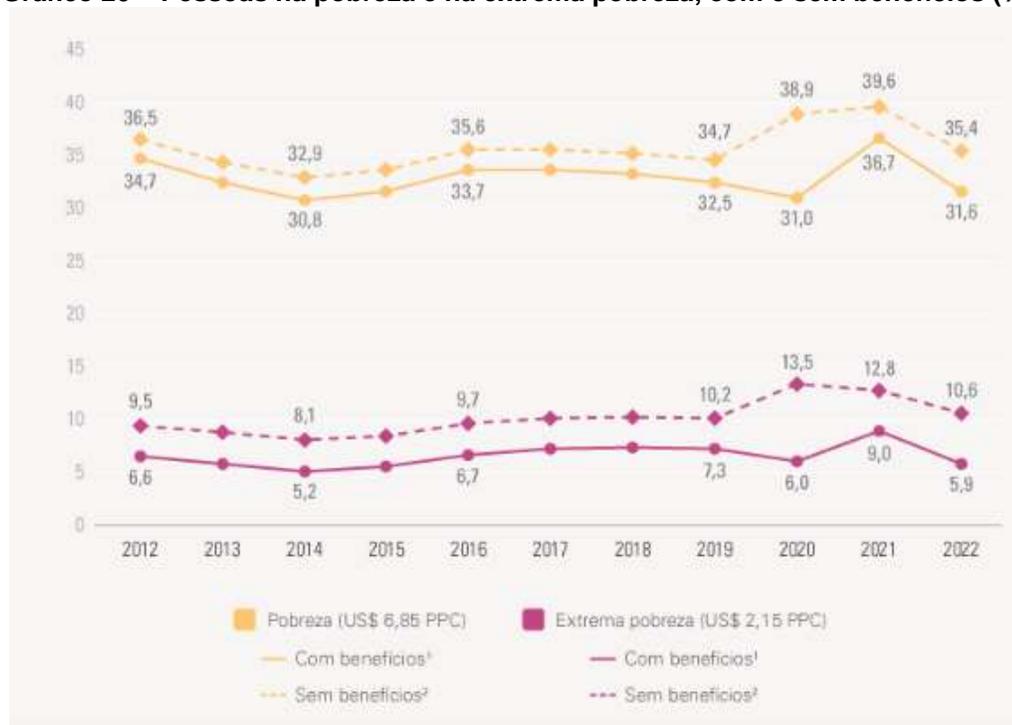
Gráfico 19 – Pessoas na pobreza e na extrema pobreza (%)



Fonte: Gomes (2023).

Conforme observado no gráfico acima, a taxa de pobreza nacional apresentou uma trajetória decrescente no período de 2012 a 2014, onde passou de 34,7% para 30,8%. Entretanto, durante os anos de 2016 a 2019 a taxa voltou a crescer, e a média no período se elevou para 33,3%. No ano de 2020, apesar da pandemia, o auxílio emergencial disponibilizado para as famílias de baixa renda ajudou para que a taxa de pobreza caísse para 31,0%. Conforme Gomes (2023), os programas sociais auxiliam para a redução da pobreza:

Gráfico 20 – Pessoas na pobreza e na extrema pobreza, com e sem benefícios (%)

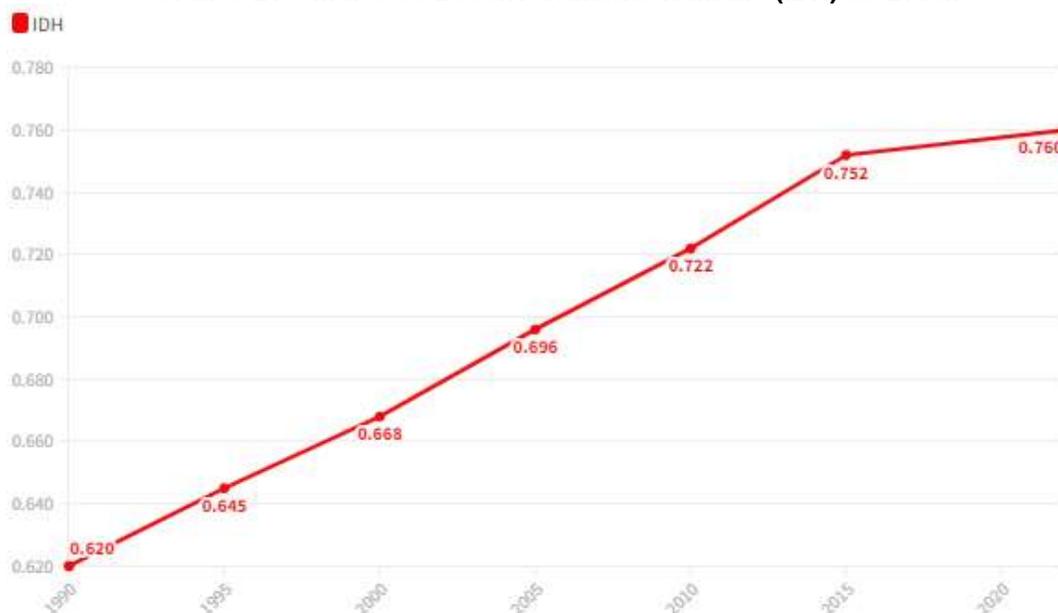


Fonte: Gomes (2023)

Conforme o gráfico acima realizado por Gomes (2023), caso não existissem os programas sociais, a taxa de extrema pobreza em 2022 seria cerca de 80% maior, passando de 5,9 para 10,6%. Em relação a taxa de pobreza, seria de 35,4% em 2022, ao invés da taxa de 31,6% que foi observada.

Além dos indicadores de Gini e da Taxa de Pobreza Nacional, outro indicador importante para avaliar o bem-estar social da população é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No cálculo do IDH, é levado em consideração a expectativa de vida, educação e renda per capita.

Gráfico 21 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil



Fonte: Sampaio (2024)

O IDH demonstrou uma grande evolução nas últimas décadas, passando de 0,620 em 1990 para 0,760 em 2022. Apesar do crescimento e da melhoria histórica do índice, a trajetória de crescimento está mais lenta entre os anos de 2015 e 2022. Observa-se que no referido período o IDH cresceu 0,008 pontos, passando de 0,752 para 0,760, enquanto no quinquênio anterior, de 2010 a 2015, cresceu 0,030 pontos.

5.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base nos dados analisados, é possível examinar os efeitos resultantes da austeridade implementada durante o governo Temer. A Emenda Constitucional 95 gerou uma deterioração significativa nos recursos destinados aos principais setores do sistema de proteção social. Observa-se que, em função do congelamento de gastos, o orçamento destinado a três dos quatro principais componentes do gasto social – saúde, educação e assistência social – sofreu retração no período de 2016 a 2019. O único setor que não experimentou redução foi a previdência social. Entretanto, a tendência de deterioração do orçamento sofreu uma interrupção em 2020 devido ao cenário pandêmico. Os gastos realizados nesse ano mascararam os efeitos da austeridade promovida por Michel Temer, uma vez que houve um aumento significativo nas despesas em resposta à crise

sanitária. No entanto, ainda foi possível perceber os impactos das medidas de austeridade implementadas.

Conforme já previsto por Rossi; Dweck (2016), os gastos destinados à saúde e educação sofreram redução, enquanto os gastos com a previdência tiveram que ser mantidos:

Adicionalmente, os gastos com previdência, hoje em torno de 8% do PIB, devem aumentar por uma questão demográfica, mesmo com uma eventual reforma. Nesse contexto, não há espaço para a manutenção dos gastos de saúde e educação em proporção ao PIB, que tenderão a cair com a nova regra (Rossi; Dweck, 2016, p. 4).

A redução do orçamento para a saúde tem comprometido a manutenção dos serviços essenciais e dificultado o acesso a eles, especialmente para a população de baixa renda que depende predominantemente do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, os cortes orçamentários têm agravado a qualidade dos atendimentos hospitalares, como evidenciado na reportagem de Veloso (2018). Quanto a educação, também foi possível observar redução no orçamento, em especial a partir do ano de 2016, retomando o investimento somente em 2023. A redução nos investimentos afetou diretamente a qualidade da educação pública, ampliando as desigualdades educacionais entre as diferentes classes sociais.

Quanto a reforma trabalhista implementada em 2017, que tinha como objetivo flexibilizar as relações de trabalho e gerar emprego, teve resultados contrários ao esperado. Em vez disso, observou-se uma precarização do trabalho, com um aumento na contratação de trabalhadores com vínculos de terceirização e intermitentes, gerando maior insegurança e instabilidade para os trabalhadores. Além disso, as negociações diretas entre empregado e empregador aumentaram a vulnerabilidade dos trabalhadores e deram abertura para a perda de direitos. A taxa de desocupação também não demonstrou melhora após a reforma, evidenciando ainda mais o fracasso dessa medida.

Outro aspecto relevante a ser analisado é o orçamento destinado aos programas de transferência de renda. Os cortes nos orçamentos de programas como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) reduziram a capacidade desses programas de atender às necessidades básicas da população vulnerável. As medidas austeras adotadas resultaram na elevação da desigualdade, conforme visto anteriormente no

índice de Gini, e contribuíram para o aumento da pobreza e da insegurança alimentar. Aliado a isso, o Índice de Desenvolvimento Humano também demonstrou os efeitos negativos da austeridade. Enquanto que no período de 1990 à 2015 o índice apresentou um crescimento acelerado, no período de 2015 à 2022 demonstrou um crescimento mais lento.

Além disso, a pandemia de Covid-19 mascarou parcialmente os efeitos dos cortes de gastos. A crise sanitária fez com que o governo ultrapassasse o Teto de Gastos para financiar medidas emergenciais de saúde e auxílio econômico. Isso incluiu a ampliação temporária dos programas de transferência de renda, como o auxílio emergencial, que reduziu em parte os impactos socioeconômicos sofridos pela pandemia. No entanto, essa resposta emergencial não anulou os efeitos negativos das políticas austeras anteriores e, embora a expansão de gastos realizados durante a pandemia mascare os efeitos da austeridade anterior, os impactos ainda foram sentidos.

Por fim, foi possível observar que a política de austeridade do governo Temer teve impactos negativos na população de baixa renda, intensificando a desigualdade e comprometendo o sistema de proteção social. O Teto de Gastos e a Reforma Trabalhista contribuíram para a precarização das condições de vida, enquanto os setores essenciais de saúde, educação e programas sociais foram negligenciados.

6 CONCLUSÃO

O governo Temer iniciou em um cenário conturbado, em meio a uma crise política e econômica. Após o impeachment de Rousseff, a solução encontrada por Temer para a crise econômica foi um conjunto de medidas austeras com o objetivo de reequilibrar as contas públicas. Dentre as medidas adotadas, ganham destaque a reforma fiscal concretizada através da Emenda Constitucional 95, conhecida popularmente como Teto de Gastos, a reforma trabalhista, que foi responsável por diversas alterações na legislação trabalhista brasileira, e a ideia embrionária do que viria a ser a reforma da previdência, instituída no governo posterior.

Os gastos públicos atuam como instrumento de política econômica e social, e o corte deles em momentos de recessão tendem a provocar efeitos negativos, intensificando a crise e a desigualdade social. Este trabalho demonstra que o crescimento econômico deve vir acompanhado do desenvolvimento social, pois é necessário um equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e investimentos em componentes chaves do sistema de proteção social, que ajudam a promover uma melhoria na condição de vida da população e um aumento no bem-estar social.

A análise realizada sobre as políticas austeras adotadas no governo Temer evidencia os efeitos negativos da austeridade sobre a população brasileira. As medidas adotadas focalizaram em resolver o problema fiscal e econômico, mas não obtiveram sucesso em gerar um desenvolvimento econômico equitativo e que proporcionasse um aumento na qualidade de vida da população, principalmente quando observado as camadas de baixa renda.

A Emenda Constitucional 95 foi responsável pelo congelamento do gasto público pelo período de 20 anos, corrigida apenas pela inflação. Tal medida teve como objetivo o reequilíbrio do déficit fiscal, mas provocou uma grande limitação do investimento em setores essenciais como saúde, educação e assistência social. Os dados apresentados no trabalho indicam uma redução expressiva nos recursos destinados a essas áreas, o que acabou comprometendo a qualidade e a acessibilidade desses serviços.

Outra medida realizada foi a Reforma Trabalhista em 2017, que tinha como objetivo uma maior flexibilização do mercado de trabalho e conseqüentemente um aumento na geração de emprego. Entretanto, os resultados indicam aumento da

precarização do trabalho, com o crescimento de contratos intermitentes e temporários que provocaram insegurança laboral aos trabalhadores, além da redução dos direitos trabalhistas. Dessa maneira, o objetivo de crescimento no número de empregos formais não se concretizou.

Analisando os indicadores sociais, percebe-se um impacto negativo da austeridade nas camadas mais vulneráveis da população. O índice de Gini, indicador que mede a desigualdade de renda de um determinado país, apresentou um aumento no período analisado nesta pesquisa. Além disso, foi possível observar elevação na porcentagem da população vivendo abaixo da linha de pobreza. A redução dos investimentos destinados aos programas de transferências de renda contribuiu para a piora dos indicadores, demonstrando a ineficácia das restrições orçamentárias e agravando a situação da população em situação de vulnerabilidade econômica.

A conclusão deste trabalho ressalta a complexidade das políticas austeras e seus impactos na sociedade. Apesar dos ajustes fiscais serem necessários em momentos de crise, é necessário observar os efeitos adversos que isso pode causar. A experiência no governo Temer indica que esse tipo de política, quando aplicado de maneira exacerbada e sem os devidos cuidados, pode agravar a desigualdade e dificultar o desenvolvimento socioeconômico. O equilíbrio entre responsabilidade fiscal e justiça social deve ser elementos norteadores na elaboração de políticas públicas, de maneira a assegurar que todos possam se beneficiar dessas ações.

REFERÊNCIAS

ALENCAR JR, O. G.; BRITO, M. S. O montante, o destino e a relevância do gasto social no Brasil - 2015 a 2017. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, Cuiabá, v. 7, n. 12, p. 360–380, 2021. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/rdtps/article/view/10666>. Acesso em: 16 jul. 2024.

ALLAN, N. A. Seis anos da reforma trabalhista: as promessas não cumpridas. **Consultor Jurídico**, 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-nov-13/nasser-allan-seis-anos-da-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 09 abr. 2024.

BASTOS, P. P. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, núm. esp., e172129, p. 1-63, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272129>. Acesso em: 3 abr. 2024.

BOITO JR., A. **Dilma, Temer e Bolsonaro**: crise, ruptura e tendências na política brasileira. Goiânia: Phillos Academy, 2020. (Coleção Párias Ideias). Disponível em: <https://phillosacademy.com/dilma-temer-e-bolsonaro>. Acesso em: 21 abr. 2024.

BRASIL. Ministério Do Desenvolvimento Social. **Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)**. 2024. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/relcrys/bpc/indice.htm#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,6.214%2F2007%2C%20n%C2%BA%206.564%2F>. Acesso em: 06 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. **VIS DATA**: Programa Bolsa Família, 2024a. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 06 abr. 2024.

CAVALCANTI, B. M.; VENERIO, C. M. S. Uma ponte para o futuro? Reflexões sobre a plataforma política do governo Temer. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 54, n. 215, p. 139-162, jul./set. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p139. Acesso em: 15 nov. 2023.

COCHRANE, J. **Fiscal Stimulus, Fiscal Inflation or Fiscal Fallacies?** 2009. Disponível em: <https://www.johnhcochrane.com/news-op-eds-all/fiscal-stimulus-fiscal-inflation-or-fiscal-fallacies>. Acesso em: 09 abr. 2024.

CURADO, M.; NASCIMENTO, G. M. O Governo Dilma: da euforia ao desencanto. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v.36, n.128, p.33-48, jan./jun. 2015. Disponível em:

<https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/746>. Acesso em: 02 dez. 2023.

DRUCK, G.; DUTRA, R.; SILVA, S. C. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CRH**, v. 32, n. 86, p. 289–305, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30518>. Acesso em: 14 jun. 2024.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M.; ROSSI, P. **Austeridade e Retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. Fundação Friedrich Ebert, 2018. Página 21-24. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/14632.pdf>. Acesso em: 07 dez. 23.

DWECK, E.; SILVEIRA, F. G.; ROSSI, P. Austeridade e desigualdade social no Brasil. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (org.). **Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 32-56. Disponível em: <https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2019/09/Economia-para-Poucos.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2023.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: Unicamp, 2017 (Texto para Discussão, 303). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

DWECK, E.; TONON, M.; KREPSKY, C. U. Assessing the Impact of Fiscal Consolidations on Unemployment and Growth in the Brazilian Economy. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 46., 2018, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPEC, 2018. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_/i6-89cb612e9992e4c990abdf0b285b76b9.pdf. Acesso em: 14 abr. 2024.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1994-1992. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 6, n. 1, p. 183-238, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643175>. Acesso em: 28 jun. 2024.

FONSECA, V. P.; FILHO, H. C. M. Reforma Trabalhista: o que a Espanha ensina ao Brasil. **Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano**, Campinas, v. 6, p. 1-35, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.33239/rjtdh.v6.154>. Acesso em: 09 abr. 2024

GOMES, I. Pobreza cai para 31,6% da população em 2022, após alcançar 36,7% em 2021. **Agencia de Notícias IBGE**, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38545-pobreza-cai-para-31-6-da-populacao-em-2022-apos-alcancar-36-7-em-2021>. Acesso em: 16 jun. 2024.

GOV, 2020. **Auxílio Emergencial já pagou mais de R\$ 288 bilhões para garantir proteção social aos brasileiros**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt->

br/noticias/assistencia-social/2020/12/auxilio-emergencial-ja-pagou-mais-de-r-288-bilhoes-para-garantir-protacao-social-aos-brasileiros-1. Acesso em 17 fev. 2024.

GOV, 2023 (a). **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>. Acesso em 06 abr. 2024.

GOV, 2023 (b). **Programa Bolsa Família**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em 06 abr. 2024.

GOV, 2024. **Combate a fake News: Corte de R\$ 10 bilhões no Bolsa Família é falso**. Notícias, MDS, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/corte-de-r-10-bilhoes-no-bolsa-familia-e-falso>. Acesso em: 06 abr. 2024

KINDA, T.; WOO, J.; BOVA, E. Austerity and inequality: The size and composition of fiscal adjustment matter. **CEPR**, 2018. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/austerity-and-inequality-size-and-composition-fiscal-adjustment-matter>. Acesso em: 15 abr. 2024.

KONCHINSKI, V.; Emprego sem salário garantido cresce após reforma trabalhista. **Brasil de Fato**, 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/02/19/emprego-sem-salario-garantido-cresce-apos-reforma-trabalhista#:~:text=Segundo%20o%20Dieese%2C%20em%202021,para%20garantir%20um%20sal%C3%A1rio%20m%C3%ADnimo>. Acesso em: 09 abr. 2024.

KRUGMAN, P. The Austerity Delusion. **The Guardian**, 29 abr. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>. Acesso em: 09 abr. 2024.

LIMA, J. M.; LIMA, S. R. R.; SANTANA, A. F. **Estado e direitos sociais no Brasil: uma análise sobre as reformas no governo Temer**. Researchgate, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/326446501_Estado_e_direitos_sociais_no_Brasil_uma_analise_sobre_as_reformas_no_governo_Temer. Acesso em 03 set. 2023.

MATTEI, L. F. Sistema de proteção social brasileiro enquanto instrumento de combate à pobreza. **Revista Katálysis**, v. 22, n. 1, p. 57–65, jan. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592019v22n1p57>. Acesso em 18 nov de 2023.

MATIJASCIC, M. **Política social brasileira: conquistas e desafios**. Brasília, DF: IPEA, mar. 2015. (Texto para discussão, 2062). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3834/1/td_2062.pdf. Acesso em: 03 mar. 2024.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. In: CARNEIRO, R.; BALTAR, P.; SARTI, F. (org.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018. Disponível em: <https://editoraunesp.com.br/catalogo/9788595462571,para-alem-da-politica-economica>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MENDONÇA, R. A inutilidade eleitoral do Auxílio Brasil. **Valor Econômico – Globo**, 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/a-inutilidade-eleitoral-do-auxilio-brasil.ghtml>. Acesso em: 06 abr. 2024.

MORELLATO, A. C. B.; SANTOS, A. F. P. R.; Intervenção federal e a guerra contra os pobres na cidade do Rio de Janeiro. **Rev. Estud. Conflito Controle Soc**: Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 711-736, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v13n3.23016>. Acesso em: 02 fev. 2024.

OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. **A economia brasileira no governo Temer e Bolsonaro: uma avaliação preliminar**. Researchgate, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336147850_A_economia_brasileira_no_governo_Temer_e_Bolsonaro_uma_avaliacao_preliminar. Acesso em: 11 de agosto de 2023.

OREIRO, J. L.; FEIJO, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, p. 219-232, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-31572010000200003>. Acesso em: 03 nov. 2023.

OLIVEIRA, A. S.; SILVA, S. P. **Trabalhadores em contrato intermitente no Brasil: evolução, cenários e perfil dos contratados pós-reforma trabalhista de 2017**. Brasília, DF: Ipea, 2023 (Texto para Discussão n. 2898). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2898-port>. Acesso em: 09 abr. 2024.

OLIVEIRA, J. R. F.; Intervenção militar no RJ está sendo usada de forma ilegal pelo governo Temer. **Brasil de Fato**, 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/07/31/intervencao-militar-no-rio-esta-sendo-usada-de-forma-ilegal-pelo-governo-temer>. Acesso em: 02 fev. 2024.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Acesso em: 08 jul. 2024.

PEIXOTO, V. M.; CRESPO, R. A. A crise política brasileira dos anos 2000 e o governo de Michael Temer. **Em Construção**: arquivos de epistemologia histórica e estudos de ciência, [S. l.], n. 4, p. 132–145, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/emconstrucao/article/view/37665>. Acesso em: 7 jul. 2024.

PINTO, H. S. **Do Auxílio Brasil ao novo Bolsa Família: quais os avanços para a segurança alimentar do país?** Boletim legislativo, n. 102. Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/611112>. Acesso em: 06 abr. 2024.

PIRES, M.; BORGES, B.; BORÇA JR., G. Por que a recuperação tem sido a mais lenta de nossa história? **Blog do Ibre**, 2019. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/por-que-recuperacao-tem-sido-mais-lenta-de-nossa-historia>. Acesso em: 15 jun. 2024.

ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. **Economia para poucos**: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. Autonomia Literária, 2018. Disponível em: <https://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2019/09/Economia-para-Poucos.pdf>. Acesso em: 07 set. 2023.

ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M.; ARANTES, F.; DWECK, E. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, p. e0223456, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>. Acesso em: 15 nov. 2023.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00194316>. Acesso em: 04 abr. 2024.

SAMPAIO, A. Brasil tem melhora no IDH, mas retrocede em ranking da ONU em 2022. **CNN**, São Paulo, 13 mar. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-tem-melhora-no-idh-mas-retrocede-em-ranking-da-onu-em-2022/>. Acesso em: 12 abr. 2024.

SENADO. Teto de gastos provocou queda de recursos para educação, apontam especialistas. **Agência Senado**, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/21/teto-de-gastos-provocou-queda-de-recursos-para-educacao-apontam-especialistas>. Acesso em: 12 abr. 2024.

SILVA, M. F. Governo Temer: uma estratégia de retomada conservadora no Brasil. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, 130, diciembre 2019, pp. 21-36. Disponível em: <https://rehip.unr.edu.ar/handle/2133/17724>. Acesso em: 04 out. 2023.

SILVA, C. A.; Intervenção federal e seus contornos no estado democrático brasileiro os desafios da intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro. **Revista acadêmica de direito da Unigranrio**, 2018. Disponível em: <https://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr/article/view/5314>. Acesso em: 04 abr. 2024.

STOPA, R. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, n. 135, p. 231–248, maio 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.176>. Acesso em: 04 abr. 2024.

TUVUCA, M. Bolsa Família x Auxílio Brasil: como separar programa social do eleitoral. **CNN**, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsa-familia-x-auxilio-brasil-como-separar-programa-social-do-eleitoral/>. Acesso em: 06 abr. 2024.

VELOSO, A. C. Falta de pagamento das OS faz o atendimento de hospitais piorar. **O Globo**, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/falta-de-pagamento-das-os-faz-atendimento-de-hospitais-piorar-22889268>. Acesso em: 15 jun. 2024.

VIEIRA, I. Michel Temer diz que impeachment aconteceu porque Dilma rejeitou “Ponte para o Futuro”. **The Intercept**, 2016. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

WEISSHEIMER, M. A. Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. **Editora Fundação Perseu Abramo**, 2006. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/304>. Acesso em: 06 abr. 2024.