

## Tentativa de (Re) construção do Estado de Bem-Estar Social no Brasil

Rafael Milani da Costa (UEM)\*

Jaime Graciano Trintin (UEM)\*\*

*“O verdadeiro fundador da sociedade civil foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer: isto é meu. E encontrou pessoas suficientemente simples para acreditá-lo. Quantos crimes, guerras, extermínios, misérias e horrores não pouparia ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou enchendo o fosso, tivesse gritado a seus semelhantes: Defendei-vos de ouvir esse impostor, pois estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos e que a terra não pertence a ninguém.”*

Jean-Jacques Rousseau

### Resumo

Este artigo visa comparar os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) a luz das formas de relação entre Estado e mercado, mais especificamente confrontar os dois governos com as teorias do Estado de bem-estar social e do Estado Neoliberal. Evidencia-se no estudo a proximidade do governo FHC com os princípios preconizados pelo Estado Neoliberal, enquanto que as políticas econômico-sociais adotadas durante o governo Lula se aproximam dos preceitos do Estado de bem-estar social. No entanto, essa última forma de Estado adotada no Brasil convencionou-se, nessa análise, denominar Novo Estado de bem-estar social - que é a uma tentativa de (re) construção do modelo clássico - por ser um híbrido de políticas neoliberais e de bem-estar social.

**Palavras-chave:** Estado de bem-estar social. Estado neoliberal. Governo FHC. Governo Lula.

**Área:** Economia Brasileira – **Sub-área:** História Econômica e Economia Brasileira Contemporânea

## SESSÕES DE COMUNICAÇÕES

(XVI Encontro Nacional de Economia Política)

\*Bacharel em Ciências Econômicas, pós-graduado em Administração Tributária e mestrando do programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Maringá .

\*\*Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

## **Abstract**

This paper aims to compare the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) in light of the forms of relationship between state and market, specifically comparing the two governments with the theories of the Welfare State and the Neoliberal State. It is evident in the study the proximity of the Cardoso government with the principles advocated by the Neoliberal, while socio-economic policies adopted during the Lula government is approaching of the precepts of Welfare State. However, this latter form of state adopted in Brazil it is generally assumed in this analysis called New Welfare State – which is an attempt to (re) construction of the classical model – for being a hybrid of neoliberal policies and welfare.

**Key-words:** Welfare State. Neoliberal State. Cardoso Government. Lula Government.

## **1 Introdução**

Foi a partir do século XV, com o enfraquecimento do feudalismo e a expansão comercial européia que se criaram as bases materiais para ascensão do capitalismo ainda na sua fase mercantil e, posteriormente, do capitalismo industrial que a constituição dos Estados Nacionais e a relação destes com os cidadãos foram se formando. Os principais modelos de Estado observados até os dias atuais foram: Estado liberal, Estado socialista, Estado de bem-estar social e Estado neoliberal.

Nesse estudo, se dará atenção às construções no Brasil de Estado de bem-estar social e Estado neoliberal em razão dos avanços do ideário neoliberal e do abandono das políticas de construção do Estado de bem-estar social nos principais países europeus e, no Brasil, a partir da segunda metade do século vinte do século passado. O objetivo do artigo, além de analisar o arcabouço histórico e teórico desses modelos, é verificar a aplicação empírica dos mesmos através da análise dos governos Fernando Henrique Cardoso e governo Lula. Para alcançar esse propósito, na primeira parte do trabalho é realizada uma análise dos princípios fundamentais do Estado de bem-estar social e do Estado Neoliberal. Na segunda parte a intenção é mostrar as formas de Estado adotadas no Brasil entre as décadas de 1930 e 1990. Em seguida examina-se os governos FHC (1995-2002) e governo Lula (2003-2010) tentando inserí-los nas teorias exploradas.

## **2 O Estado de Bem-Estar Social**

### **2.1 Origem**

A proteção social fornecida pelo Estado surge, com maior visibilidade, ao mesmo tempo em que nasce a fase concorrencial da economia no século XVIII, cujo marco fundamental é a revolução industrial iniciada na Inglaterra. Dá-se, nesse momento, uma ampla invasão das cidades por parte dos camponeses que buscavam melhores salários. A falta de infra-estrutura e de empregos para todos gerou uma grande massa de indivíduos paupérrimos que subsistiam nas cidades. Além disso, aqueles que estavam empregados recebiam baixos salários em consequência do excesso de mão-de-obra e, por isso, também viviam em condições de extrema pobreza. O aumento da violência urbana, da propagação de doenças e da degradação dos costumes foram alguns dos resultados desse processo.

Um exemplo de atitude tomada pelo Estado em relação a esses problemas sociais foi a denominada Lei dos Pobres promulgada pela Rainha Elizabeth I no século XVI, época em que o fenômeno da acumulação primitiva de capital começa a ganhar força. Tinha como objetivo proporcionar auxílio financeiro às pessoas indigentes e incapazes de garantir o seu sustento com o próprio trabalho (COELHO, 2009).

Entretanto, como em um paradoxo, as políticas de assistência social passaram a ser duramente criticadas na segunda metade do século XVIII (auge da Revolução Industrial). Os intelectuais Jeremy Bentham, Thomas Malthus, Adam Smith, David Ricardo e Herbert Spencer foram os principais integrantes dessa corrente de críticos. De forma geral, eles defendiam o liberalismo econômico ou economia de mercado, ou seja, combatiam as barreiras ao comércio internacional e lutavam pelo fim de tarifas alfandegárias, monopólios e regulamentações. Argumentavam, ainda, que a principal condição necessária para o desenvolvimento econômico era a proteção da propriedade privada, pois, a não ser que o direito de propriedade fosse garantido, o incentivo a trabalhar reduziria e a produção de riqueza diminuiria. Os direitos civis, especialmente quanto ao fim da escravidão e da criação de uma matriz legal universal, foram largamente adotados em nações liberais (FUSFELD, 2001).

Sob a influência desses pensadores e com o apoio incondicional da pujante burguesia o denominado Estado Liberal teve suas formas definidas entre o fim do século XVIII e início do

século XIX na Europa Ocidental, e acabaria por se impor primeiro sobre o poder absoluto e divino dos reis e depois sobre as monarquias constitucionais que ainda impunham uma excessiva intervenção do Estado nas relações entre os indivíduos na sociedade. Para os liberais a ação estatal deveria ser mínima cuidando basicamente da segurança interna e externa, pois o mercado era autorregulável. De forma geral, a função desse Estado era garantir a liberdade e igualdade entre os cidadãos (através de um sistema legal eficaz), os direitos de propriedade, a proteção da vida, a administração eficiente do patrimônio público e a emissão da moeda.

No Brasil o Estado Liberal não foi observado de forma prática apesar de comumente associar esse modelo com período da Primeira República ou República Velha (1889-1930). A escravidão, negando a liberdade e a igualdade a toda população, e os governos republicanos oligárquicos, que mantinham no poder um pequeno grupo elitista, descaracterizavam o liberalismo na sua essência. A base econômica era a produção de café e a exportação do produto gerava muitas divisas para o país. Essa orientação para o comércio exterior juntamente com o grande esforço em favor da industrialização justificam a afirmação que, pelo menos no campo econômico, o Brasil sofreu a influência da doutrina liberal (LEITE JÚNIOR, 2009).

O Estado de bem-estar social só começaria estabelecer suas bases de forma definitiva com o declínio do Estado liberal. Esse enfraquecimento do liberalismo foi consequência, principalmente, da crise econômico-financeira americana de 1929. Segundo Coelho (2009):

A complexidade da economia e da sociedade capitalista havia chegado a tal ponto que mesmo os mais convictos liberais não eram mais capazes de acreditar que o mercado fosse autorregulável, dispensando a intervenção do Estado. A partir daquele momento (crise de 1929), uma onda antiliberal começaria a se espalhar pelo mundo, ainda que de forma e com intensidade diferentes conforme a região do planeta.

Devido ao fracasso da burguesia mercantil, que até então detinha o poder estatal, e o proletariado incapaz de impor seus interesses, uma nova forma de Estado estrutura seu poder levando em conta os interesses de cada grupo, sem atender a nenhum integralmente. Este foi adquirindo adeptos gradualmente e foi apenas após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, que o

Estado assistencialista ganharia contornos definitivos, pois fora adotado por vários países em sua maioria europeus.

## 2.2 O auge: os anos dourados

O Estado de bem-estar social de base keynesiana (*Welfare State*), também conhecido como Estado providência ou Estado assistência, é uma forma específica de governar onde o Estado, através da implementação de políticas públicas, torna-se o grande promotor de um patamar mínimo de bem-estar social. O principal objetivo é reduzir as diferentes formas de pobreza e desigualdade inspirado por uma cultura coletiva e solidária em um contraponto do individualismo protegido pelo liberalismo. O Estado passou a intervir maciçamente na economia e, com isso, se tornou o grande responsável de estimular e manter um ritmo forte de crescimento e desenvolvimento econômico.

John Kenneth Galbraith (1908-2006), um dos mais críticos do capitalismo moderno, era fervoroso partidário de políticas públicas ativas a fim de promover a prosperidade. Vários pilares do Estado de bem-estar social foram escritos por ele. Galbraith criticava o poder econômico das grandes empresas e não acreditava nos mecanismos de mercado como meio eficiente de alocação de recursos. Coerentemente, argumentava em favor da intervenção estatal, a fim de assegurar uma distribuição de renda equilibrada e garantir um padrão mínimo de bem-estar para os cidadãos (FUSFELD, 2001).

Um período de rápido crescimento econômico mundial seguiu-se à Segunda Guerra Mundial ao mesmo tempo em que o modelo de Estado de bem-estar social fora adotado por vários países. A eleição de John F. Kennedy, grande defensor das causas das minorias e da cidadania, é um exemplo de que a população norte-americana exigia uma maior intervenção estatal com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais.

À medida que as famílias resguardadas por esse modelo gozavam de um horizonte de renda sem interrupções devido a programas como o seguro desemprego e a seguridade social, tornou-se possível o planejamento dos gastos para um longo período de tempo. Essa garantia de renda futura encorajou o endividamento e, conseqüentemente, estimulou a produção de bens de consumo. Durante as décadas de 1950 e 1960 o PIB mundial cresceu, em média, 4,9% ao ano. Além disso, as taxas de desemprego e a proporção de pessoas pobres despencaram. O

crescimento é ainda mais virtuoso quando o comparamos com o período 1896-1951, quando o PIB mundial aumentou apenas 2,21% ao ano (TRINTIN, 1999).

Esses anos de pujança econômica se constituíram no grande argumento do sucesso e eficiência do Estado de bem-estar social. No entanto, durante as décadas de 1970 e 1980 esse modelo já não dava a resposta positiva de antes. O crescimento desse período caiu, aproximadamente, pela metade em relação às duas décadas anteriores. Diante desse quadro de resultados negativos, uma nova proposta econômica começou a imergir, o neoliberalismo. Esta corrente defendia a desregulamentação dos mercados (devido ao excesso de regras impostas pelo Estado que eram inibidoras do investimento), as privatizações e a abertura dos mercados nacionais para a concorrência internacional. Essa agenda de proposições é uma retomada dos princípios liberais do século XIX. Mas segundo Coelho (2009), ao contrário do que imaginavam os defensores do liberalismo, os neoliberais reconheciam que os mercados não são autorreguláveis. O neoliberalismo atacava apenas o excesso de intervenção estatal como, por exemplo, monopólios passíveis de serem privatizadas.

### 2.3 O declínio: o nascimento do neoliberalismo

Segundo a visão neoliberal, o Estado não deveria ser o principal agente financiador do crescimento econômico e sim o setor privado. Defendiam a idéia do *homo economicus*, ou seja, a racionalidade humana era capaz de buscar a maximização do prazer com o menor custo em termos de dor. Numa retomada ao pensamento de Adam Smith, o neoliberalismo pregava que essa busca, caracterizada pelo egoísmo e o individualismo, levavam ao bem-estar coletivo. E mais, essa racionalidade era passível de matematização, ou seja, o prazer e a dor poderiam ser calculados de forma a encontrar um equilíbrio, onde um indivíduo só melhora a sua situação quando a situação de outro piorar (ponto ótimo de Pareto). No último século várias teorias de caráter liberal foram criadas e formaram a síntese neoclássica, que serviu de base para as ações executadas pelo modelo de Estado Neoliberal. Mas diferentes dos liberais, os neoliberais se manifestavam favoráveis a intervenção estatal em alguns setores específicos e em políticas sociais (principalmente se tratando de educação, saúde e formação profissional). Nessa perspectiva o Estado é encarregado de um novo papel: o de regulador. Deixa de ser produtor

para, através de agências reguladoras, zelar pelo interesse público quanto a qualidade e preço dos bens e serviços.

Na prática, as políticas neoliberais podem ser representadas por cinco objetivos: a estabilização de preços e das contas nacionais; a privatização das empresas estatais; a abertura comercial e liberalização dos fluxos de capital; desregulamentação da atividade privada e; uma política fiscal contracionista, no que tange uma redução dos gastos públicos em geral. Essas eram exigências da globalização que ampliou a integração entre os mercados e da revolução tecnológica que, por sua vez, aumentou consideravelmente a velocidade da informação tornando o capital cada vez mais volátil. Um grande volume de capitais pode dormir em um país e acordar em outro com muita facilidade.

Os grandes representantes do modelo de Estado neoliberal foram os governos de Margaret Thatcher, primeira-ministra da Inglaterra entre 1979 e 1990, e de Ronald Reagan, presidente dos Estados Unidos entre 1981 e 1989. Thatcher, por exemplo, formou seu programa de governo baseado na redução da intervenção estatal e implementação de um grande plano de privatizações. Por sua vez, uma das principais ações realizadas no governo Reagan foi a desregulamentação do mercado a fim de estimular a produção privada em detrimento dos gastos governamentais em setores produtivos. Segundo eles, o controle estatal e uma grande quantidade de regras inibiam o investimento privado. Até mesmo na América Latina, inclusive no Brasil, as políticas neoliberais foram colocadas em prática, em diversos graus e de várias formas.

### **3 O Estado de bem-estar social e o Estado neoliberal no Brasil**

Os primeiros indícios da formação de um Estado de bem-estar social generalizado no Brasil podem ser observados a partir da revolução de 1930 que pôs fim a República Velha, período que mostrava alguma relação com os princípios liberais. Até então, apenas alguns poucos grupos de trabalhadores eram organizados o suficiente para exigirem do Estado proteções sociais. A partir daquele momento o rompimento com a república oligárquica incorporou as massas no processo político e o Estado passou a ser o grande responsável da promoção do bem-estar da sociedade e da industrialização (com a finalidade de não depender somente do setor agrícola). Não é por acaso que esse período é conhecido também como desenvolvimentista.

No seu discurso de posse em 3 de Novembro de 1930, o presidente Getúlio Vargas estabeleceu várias metas para o governo que se iniciava. Dentre elas a difusão intensiva do ensino público, a promoção de uma gradual extinção de latifúndios visando proteger o pequeno produtor rural e a criação de um ministério responsável pela saúde pública e outro destinado a superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural. Inequivocadamente são propostas influenciadas pelas teorias do Estado de bem-estar social. E os projetos não ficaram somente no papel, pois dez dias após a chegada de Vargas ao poder foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública. Em 1932 ocorreu a regulação da jornada de trabalho, em 1933 foi fundado o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão e em 1940 foi instituído o salário mínimo.

Nas décadas posteriores, as políticas sociais iniciadas na Era Vargas (1930-1945), foram mantidas e em algumas ocasiões ampliadas. Nas décadas de 1940 e 1950 destacam-se a adesão de várias classes profissionais ao Instituto de Aposentadoria e Pensão e a promulgação do decreto-lei nº 5452, de 1º de maio de 1943 que aprovou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A década de 1960 foi marcada, já sob a égide dos governos militares, por mais alguns avanços sociais. Em 1965 foi criado o Banco Nacional de Habitação cujo objetivo principal era fomentar os empreendimentos imobiliários. Em 1966, através do Decreto-Lei nº 72, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) unificando os muitos institutos existentes até então e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e em 1967 foi lançado o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) que pretendia eliminar o analfabetismo no país. Na década de 1970 continuaram os avanços na área de seguridade social, como a criação do FUNRURAL (1971) que inclui os trabalhadores rurais na previdência social. Em 1973, os benefícios previdenciários foram estendidos aos trabalhadores autônomos.

Muitos países latino-americanos abraçaram o capitalismo fomentado pelo Estado, com destaque para o Brasil e México. Esse modelo emergiu precisamente das crises do liberalismo em escala mundial na década de 1930, e predominou até a década de 1970. Entretanto foi a partir de 1973, com o primeiro choque do petróleo, que as bases do Estado de bem-estar social começaram a desmoronar. Desponta nesse momento, então, a grande chance do retorno dos princípios liberais, mas com uma nova roupagem: o neoliberalismo. Sob o slogan “o melhor governo é aquele que governa menos” as reformas de inspiração neoliberal foram implantadas em muitos países que adotavam alguma forma de Estado de bem-estar social. A América Latina foi uma



região que sofreu uma grande ascendência das políticas neoliberais em seu sistema socioeconômico, político e ideológico.

As propostas neoliberais começaram a ser impostas em vários países em desenvolvimento durante a década de 1980, já que a maioria dos países mais ricos já havia adotado o modelo de Estado Neoliberal na década anterior. Essas propostas, sustentadas pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ficaram conhecidas como Consenso de Washington e tratavam de disciplina fiscal, eficiência dos gastos públicos, taxas de câmbio competitivas, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação, liberalização comercial, privatização, eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e liberalização financeira.

No Brasil, a influência do Estado de bem-estar social na Constituição de 1988 é muito visível. O país, após muitos anos de ditadura militar e pequena quantidade de direitos sociais, clamava por políticas que garantissem o mínimo de dignidade humana. Batizada de constituição cidadã, pelo então presidente da Assembléia Nacional Constituinte Ulysses Guimarães, a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, restituiu a democracia e cedeu direitos sociais e individuais nunca antes usufruídos pelos brasileiros.

Mas como que numa contradição, verificou-se no Brasil uma intensa atividade político-econômica, já na década de 1980, em direção as recomendações do Consenso de Washington. Era senso comum que, o combate às altas taxas de inflação - característica marcante do país nesse período - deveria ser a principal meta do governo. A estabilização de preços é uma pré-condição para a adoção das demais proposições neoliberais. No entanto vários planos econômicos que visavam frear a escalada inflacionaria falharam. Entre eles destacam-se: Cruzado (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor I (1990) e Collor II (1991). Foi apenas em 1994, com o Plano Real, que a estabilização foi finalmente alcançada.

No fim da década de 1980 e início da década de 1990, no governo Fernando Collor de Mello, outra ação de inspiração liberal foi colocada na pauta econômica do país: a abertura comercial. Segundo Bielschowski e Stumpo (1996) essa maior integração internacional do comércio brasileiro ocorreu em duas fases. Na década de 1980 o destaque foi as exportações. Nesse período imperava grandes restrições as importações. Mas na primeira metade da década de 1990, a abertura econômica trouxe outra característica: o rápido crescimento do coeficiente importado.

Essa nova tendência de mercados globalizados passaram a contribuir, de forma decisiva, para reforçar uma nova direção das políticas de desenvolvimento econômico. Importantes estudos focalizaram a necessidade de reduzir a intervenção governamental e de liberalizar os mercados (DEVLIN et al, 1994).

Diante desse panorama de globalização e neoliberalismo toma posse, no dia 1º de janeiro de 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), cujo governo foi considerado o grande representante do Estado neoliberal no Brasil. Para justificar tal afirmação analisa-se a seguir, as principais políticas adotadas por FHC objetivando classificá-las como neoliberais.

Ainda em 1993 FHC, então Ministro da Fazenda, foi um dos estrategistas do Plano Real, que foi bem-sucedido em acabar com os altos índices de inflação. Segundo Bacha (1997) o êxito do plano foi consequência de um engenhoso processo que consistiu em uma estabilização súbita preanunciada, precedida por uma fase de indexação plena, introduzida sem congelamento de preços, confisco de ativos financeiro ou recessão, e acompanhada de políticas cambial e monetária flexíveis. O resultado positivo do plano foi tão visível que, em 1994, FHC, usufruindo do status de grande responsável pelo fim do aumento generalizado dos preços, foi eleito presidente do Brasil em primeiro turno.

O governo FHC (1995-2002), além de despender grandes esforços para manter a estabilização de preços, adotou outras várias políticas de orientação neoliberal. Destaca-se, em primeiro lugar, a rígida política fiscal, que passou pela criação de fundos de reservas para emergências, aumento de alíquotas de tributos, corte de despesas e instituição de um novo tributo, a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Um plano de equilíbrio fiscal dos estados federados também foi proposto, culminando na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101 de 2000). Tanto o governo federal como os governos estaduais deveriam condicionar os gastos públicos com a capacidade de arrecadação, além de aplicar o princípio constitucional da transparência nesses gastos.

Em 1998, através da Emenda Constitucional nº 20 de 15 de dezembro, o governo tomou outra postura restritiva em relação aos dispêndios do setor público: uma grande reforma do sistema previdenciário, que possuía e possui até hoje um grande peso no montante de gastos realizados pelo Estado. Do total despendido pelo setor público em 2010, aproximadamente, 28% são gastos em previdência (FIEP). As principais transformações introduzidas pela reforma de 1998 foram a eliminação da aposentadoria proporcional, a criação do fator previdenciário (para

inibir a aposentadoria prematura), novas exigências para a concessão de aposentadorias especiais e a transformação da aposentadoria por tempo de serviço em aposentadoria por tempo de contribuição. Pretendia, portanto, adequar as regras até então vigentes de forma a dar maior sustentabilidade financeira e atuarial ao sistema previdenciário brasileiro.

A política cambial é outra questão de notória divergência durante o governo FHC. Segundo Pastore e Pinotti (1998) a estabilidade de preços exigiu uma âncora cambial, ou seja, o real foi fixado em relação ao dólar em uma relação de paridade para extinguir o efeito de memória inflacionária. A baixa credibilidade na política econômica de países com histórico de inflações elevadas guiou-os na adoção do regime de câmbio fixo. A combinação de câmbio fixo com a mobilidade internacional de capitais (resultado da globalização) torna os países vulneráveis a ataques especulativos. Conseqüentemente, esses países foram incapazes de impedir a fuga de capitais durante as várias crises ocorridas na década de 1990 – México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998). O Real valorizado e a redução de barreiras tarifárias internacionais provocaram, também, um barateamento dos produtos importados, ou seja, a indústria local perdeu fatias de mercado para produtos estrangeiros causando uma grande deterioração da balança comercial. Entre 1995 e 2000 as importações foram maiores que as exportações. Nesse período as reservas internacionais brasileiras ficaram próximas de zero. A supervalorização artificial da moeda foi sustentada até 1998, ano em que FHC foi reeleito presidente da república. Em janeiro de 1999, o governo promoveu a inevitável desvalorização cambial e a moeda rapidamente se ajustou ao seu valor verdadeiro. Logo foi perceptível uma queda das importações e uma reação positiva das exportações. A partir de 2001 o saldo da balança comercial passou a ser superavitária.

A onda de privatizações é outra característica que se sobressaiu na agenda política do governo FHC. A venda das empresas estatais, segundo o discurso governamental, serviria para desafogar o Estado das grandes tarefas econômico-estratégicas que a produção de bens e serviços exige e para obter recursos extras para o caixa do Estado. Foram vendidas à iniciativa privada grandes indústrias estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, além do sistema Telebrás de telefonia que atendia todo o país. Na lógica neoliberal as empresas estatais eram espaços de ineficiência produtiva e somente um choque de gestão capitalista poderia torná-las mais eficientes. No setor financeiro as privatizações se concentraram nos bancos públicos estaduais, com destaque para as vendas do Banespa (São Paulo), do Banerj

(Rio de Janeiro) e do Banestado (Paraná). As críticas desse processo se concentraram nos valores por quais essas empresas foram vendidas, pois foram arrematadas por preços considerados abaixo das do mercado (BELIEIRO JUNIOR, 2007).

Além das políticas citadas nos parágrafos anteriores, o governo FHC realizou outras de influência neoliberal, tais como: a extinção dos sistemas de controle gerencial das empresas (uma forma artificial de elevar os lucros), o aumento da carga tributária bem acima do valor da inflação e a aprovação de leis que facilitaram a entrada de empresas estrangeiras no Brasil e a flexibilização do monopólio em alguns setores.

Apesar de alguns avanços – a estabilização de preços é um exemplo – a política econômica do governo federal foi acusada por muitos críticos de preocupar-se apenas com a inflação, deixando o crescimento em segundo lugar. Brasílio Sallum e Antonio Delfim Netto argumentavam que os custos sociais para manter a inflação baixa eram muito altos, pois a taxa média de crescimento do PIB, entre 1990 e 1999, foi de apenas 1,7% ao ano. Por outro lado, os governistas regiam justificando que o crescimento com inflação não seria possível e que a conjuntura internacional desfavorável estava afetando diretamente o desempenho da economia.

É claro que a dimensão social não ficou de lado. Alguns representantes da escola de pensamento neoliberal defendem que as políticas sociais deveriam ser geridas pelo Estado, principalmente aquelas que garantam os direitos de cidadania e promovam a equidade. Inspirado nessa afirmação, um certo número de programas sociais foram criados, como o bolsa escola, o bolsa alimentação e o vale-gás. Entretanto, o valor do gasto social do governo FHC em 2002, por exemplo, foi o mesmo realizado em 1998, R\$ 219 bilhões e nos anos anteriores, de 1999 a 2001, tal número se apresentou ainda inferior, R\$ 213 bilhões, em média (CASTRO E CARDOSO JUNIOR, 2005).

Mas no geral, o governo FHC objetivou responder aos excessos de gastos públicos do passado tentando superar o populismo do Estado, como os neoliberais chamam o modelo de Estado de bem-estar social, e fortalecer uma política econômica responsável, baseada na estrita racionalidade econômica, que é um dos principais postulados da teoria neoliberal. Conclui-se, assim, que o Brasil conviveu em um modelo de Estado Neoliberal entre os anos de 1995 e 2002.

#### **4 O novo Estado de bem-estar social**

No segundo semestre de 2002, quando as pesquisas eleitorais apontavam uma grande probabilidade de vitória de Luis Inácio Lula da Silva para o cargo de presidente da república, tornou-se visível uma grande instabilidade econômica no país. A expectativa de eleição de Lula, que historicamente era grande defensor de políticas “esquerdistas”, gerava grande desconfiança nos agentes econômicos internacionais. Temia-se um calote do novo governo na dívida pública, tanto externa como interna. O fluxo de saída de capitais de curto prazo aumentou consideravelmente provocando uma grande elevação na cotação do dólar. Por conseguinte, a inflação também aumentou.

Um sinal claro dessa desconfiança foi o aumento de 30% na compra de imóveis nos meses finais de 2002 em relação ao ano anterior. Muitas famílias transformaram seu patrimônio financeiro em ativos reais (casas, terrenos e apartamentos); outras correram para o dólar e o ouro. Se a lembrança do confisco da poupança no governo Collor, em 1990, dito liberal, ainda estava muito viva na mente das pessoas, imagina-se, então, que medidas um governo de esquerda poderia tomar em relação ao patrimônio financeiro dos “mais ricos”. É evidente que a população mais pobre nada tinha a perder, pois era a que constituía os eleitores de Lula. (COUTO E COUTO, 2010, p. 15-16).

No entanto, logo após a confirmação da vitória, Lula anunciou Henrique Meirelles presidente do Banco Central e Antonio Palocci Filho ministro da Fazenda. O anúncio desses nomes ajudou a tranquilizar o mercado, pois se tratavam de pessoas conhecidas por possuírem estreitos laços com o pensamento neoliberal. Por outro lado, os eleitores de Lula, que confiavam na mudança de rumo da política econômica em favor da classe trabalhadora, ficaram desconfiados com os primeiros nomes divulgados da equipe econômica.

Ao assumir o governo federal, em janeiro de 2003, já ficava claro que a política econômica neoliberal de FHC iria continuar. Mantiveram-se as políticas de metas de inflação

que, na maioria das vezes, exigiam altas taxas de juros e superávits primários. Dessa maneira, os detentores dos títulos públicos (classes mais ricas da população) eram os que se beneficiavam, pois com os juros aumentando o retorno sobre esses títulos também aumentava. Em contraponto, o arrocho fiscal exigido pelas metas de superávit primário e pelo pagamento de juros impôs restrições ao dinheiro público que poderia ser aplicado em outros setores de reconhecida necessidade, tais como educação, saúde, habitação, seguridade social e infra-estrutura. Ou seja, os juros altos favoreciam os mais ricos em detrimento dos mais pobres.

A conjuntura internacional era favorável. Entre 2003 e 2008 presenciou-se uma recuperação da demanda global e dos preços das commodities, a liquidez internacional aumentou e o fluxo de capitais para economias emergentes tornou-se mais intenso. O crescente saldo da balança comercial, o recorde de reservas internacionais e a queda significativa da dívida pública externa são particularidades do governo Lula que só foram possíveis com o auxílio do quadro externo.

Outra ação controversa de Lula foi a aprovação da reforma previdenciária do setor público ainda em 2003. Buscava-se tornar esse sistema mais justo em relação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de responsabilidade do INSS, e que concede cobertura aos trabalhadores da iniciativa privada. A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, originou as seguintes mudanças: a) elevação no teto de contribuições e benefícios; b) a paridade e a integralidade dos benefícios foram extintas para os futuros servidores; c) a idade de aposentadoria foi delimitada em 60 anos para os homens e 55 para as mulheres; d) as pensões, tanto atuais, quanto aquelas referentes aos atuais servidores foram taxadas em 30% para valores superiores a dez salários mínimos; e) foi instituída contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas, com alíquota de 11% para faixa superior a 5 (estados e municípios) e 6 (União) salários mínimos; f) os militares tiveram sua alíquota de contribuição majorada de 8,5 para 11% de seus rendimentos e; g) para os funcionários estatutários dos três níveis de governo, a alíquota foi fixada para os mesmos 11%, pois até então, havia diferentes valores por estado e por município, com grandes disparidades entre os valores. O objetivo principal dessas medidas era reduzir os grandes e crescentes déficits dos regimes de previdência dos servidores públicos. Em 2002, a arrecadação tributária do setor público usou R\$ 56 bilhões para suprir esses rombos (ZYLBERSTAJN *et al*, 2006).

Apesar das muitas críticas recebidas em decorrência das políticas citadas até aqui, o governo Lula é muito reconhecido pelos avanços sociais, principalmente no segundo período de sua administração (2007-2010). No setor educacional, por exemplo, foram criados o PROUNI (Programa Universidade para todos) – que consiste em um mecanismo de financiamento à educação em instituições privadas – e o projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB), que utiliza o ensino a distância para democratizar e interiorizar o ensino superior. No entanto, nessa mesma área, existem muitos desafios tais como melhorar o IDEB (Índice de desenvolvimento da Educação Básica) que atualmente está próximo a de países africanos e o investimento nos cursos profissionalizantes, pois a mão-de-obra qualificada vem se tornando um dos grandes gargalos do crescimento econômico.

Muitas outras políticas de cunho social foram adotadas durante o governo Lula: Luz para todos, fome zero, bolsa-família, expansão do crédito (crédito consignado e microcrédito), aumentos reais do salário mínimo, minha casa minha vida. Já o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II representa a tentativa de retomada dos investimentos públicos e planejamento estatal. O poder de compra da população mais carente aumentou consequência das políticas de transferência citadas. Graças a essas políticas sociais e econômicas observou-se uma melhora substancial no padrão de vida, em especial dos mais pobres, e o mercado interno foi fortalecido. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil passou de 0,649 em 2000 para 0,699 em 2010. O índice de Gini que em 1991 era 0,6366 caiu para 0,544 em 2009, indicando que apesar de ainda muito grande, a desigualdade de renda no país vem melhorando. Nos últimos 14 anos, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do Brasil cresceu 21,7% e saltou de R\$ 4.441,00 (1995), para R\$ 5.405,00 em 2009 (UNDP). O crescimento do PIB, 4% ao ano entre 2003 e 2010, apesar da pouca expressividade ficou bem acima do alcançado nos anos anteriores e o desemprego reduziu substancialmente.

Segundo Kanitz (2009), ao governo Lula ficará atribuído: 1) o fim do conceito de que o Social é atribuição da Primeira Dama, e sim do Estado, e que a parte econômico-administrativa deve ser delegada a profissionais do ramo; 2) reservas em moeda estrangeira como política de segurança contra crises; 3) dívida interna denominada em Real e não mais em dólar; 4) conquista do Investment Grade; 5) Juros de um dígito, 12 anos depois do Plano Real ter fracassado neste intento e; 6) Expansão do Programa Bolsa Família.

Mas os resultados vieram acompanhados de um aumento dos gastos governamentais e da dívida pública interna (dívida mobiliária federal). Enquanto que em 1990, a carga tributária no Brasil correspondia a 28% do PIB e em 2002 36,5%, essa estatística saltou para 41% em 2010. Além disso, o país está longe dos números alcançados por países que foram bem-sucedidos na implantação do modelo de Estado de bem-estar social, como os escandinavos ou nórdicos (Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca). A Tabela 1 comprova que a carga tributária brasileira equivale a de países desenvolvidos, mas o retorno social é apenas comparável a países pobres.

**Tabela 1 – Comparação entre países escandinavos e o Brasil**

	<b>Gastos do Governo (% do PIB) – 2010</b>	<b>PIB per capita US\$ (2009)</b>	<b>IDH (2010)</b>
Dinamarca	51,8	55.992	0,866
Finlândia	49,5	44.581	0,871
Noruega	40,2	79.089	0,938
Suécia	52,5	43.654	0,885
Brasil	41,0	8.121	0,699

Fonte: The World Bank (2011) – Elaboração do autor.

O conjunto de políticas do governo Lula perfilados nos parágrafos anteriores são, na maioria, compatíveis com as premissas do Estado de bem-estar social, mas sem abandonar totalmente as influências dos preceitos de política econômica de cunho neoliberal. Diante desse quadro, convencionou-se, nesse estudo, denominar essa forma híbrida de Novo Estado de bem-estar social.

## **5 Considerações finais**

Utilizando os conceitos da teoria das formas de Estado e aplicando-as empiricamente nos dois últimos governos - FHC e Lula - conclui-se que o primeiro adotou políticas de cunho essencialmente neoliberal e o segundo, muito embora prosseguisse com algumas medidas do governo anterior (Estado neoliberal), realizou muitas ações defendidas pela teoria do Estado de



bem-estar social. Esta forma híbrida em que se insere o governo Lula convencionou-se chamar, nesse estudo, de Novo Estado de bem-estar social ou a tentativa de (re) construir o modelo de Estado de bem-estar social clássico no Brasil. A consolidação da estabilização monetária, a continuidade da abertura comercial e econômica, a manutenção das privatizações e do novo papel do Estado (regulador), o fortalecimento da rede de proteção social e ampliação da transferência de renda e o aumento real do salário mínimo e dos gastos com previdência permitiram a recuperação do crescimento econômico brasileiro, mas ainda insuficiente quando acompanhamos os números alcançados por outros países emergentes.

Uma maior ou menor participação do Estado na esfera social-econômica da sociedade, conforme visto ao longo deste estudo, possui vantagens e desvantagens. Existem exemplos mundiais de sucessos e fracassos e cabe a cada nação definir o grau de intervenção que maximiza o desenvolvimento econômico e social. As recentes posições do governo brasileiro indicam que o país está em uma fase de experimentação tentando adaptar uma forma de Estado às características peculiares da terra *brasilis*. Mesmo porque o fortalecimento das instituições está ocorrendo e não pode ser abandonada tendo em vista garantir e moldar a democracia que ainda é muito jovem no país.

## 6 Referências

BACHA, E. L. O Plano Real: uma avaliação. In: MERCADANTE, A. (org). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas: Unicamp, 1997.

BARROS, J. R. M.; BAER, M. **O ajuste das contas externas brasileiras: avanços recentes e desafios**. Texto para discussão. São Paulo: MB associados, 2006.

BELIEIRO JUNIOR, J. C. M. Notas de análise sobre a era FHC (1994-2002). **Revista Topos**, Presidente Prudente, v. 1, p. 111-122, 2007.

BIELSCHOWSKY, R.; STUMPO, G. A internacionalização da indústria brasileira: números e reflexões depois de alguns anos de abertura. In: BAUMANN, R. (org). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BRAGANÇA, K. H. **Direito previdenciário**. 4ª edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

CASTRO, J. A.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1998 a 2002. In: JACCOUD, L. (org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Revista Economia e Sociedade da UNICAMP**, Campinas, v. 4, n. 2, p. 183-374, dezembro de 1995.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. Brasília: Programa Nacional de Formação em Administração Pública, 2009.

COUTO, J. M.; COUTO, A. C. L. **O medo do crescimento: política econômica e dinâmica macroeconômica no primeiro governo Lula (2003-2006)**. Maringá: Eduem, 2010.

DELFIM NETTO, A. O Plano Real e a armadilha do crescimento econômico. In: MERCADANTE, A. (org). **O Brasil pós-Real: a política econômica em debate**. Campinas: Unicamp, 1997.

DEVLIN, R.; FFRENCH-DAVIS, R.; GRIFFITH-JONES, S. Crescimento dos fluxos de capital e desenvolvimento: uma visão geral das questões de política econômica. **Pesquisa e planejamento econômico**, Brasília, v. 24, n. 3, dezembro de 1994.

FUSFELD, D. R. **A era do economista**. São Paulo: Saraiva, 2001.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

HOBBSBAWM, E. J. **A era dos extremos: o breve século XX 1914/1991**. São Paulo: Companhia das letras, 1996.

INDEX OF ECONOMIC FREEDOM. **The Heritage Foundation**. 2011. Disponível em <<http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>> Acesso em 24 de janeiro de 2011.

KANITZ, S. C. Governo Lula e o Governo FHC. **Portal Luis Nassif construindo conhecimento**. 2009. Disponível em < <http://www.luisnassif.com/profiles/blogs/governo-lula-e-o-governo-fhc>> Acesso em 16 de fevereiro de 2010.

LEITE JÚNIOR, A. D. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro**. Brasília: Programa Nacional de Formação em Administração Pública, 2009.

OURIQUES, N. D.; RAMPINELLI, W. J. **No fio da navalha: crítica das reformas neoliberais de FHC**. 2ª Ed. São Paulo: Xamã, 1998.

PASTORE, A. C.; PINOTTI, M. C. Política econômica, vulnerabilidade externa e crescimento. In: VELLOSO, J. P. R. (org). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século – Vol. II**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

SANTOS, M. P. G. **O Estado e os problemas contemporâneos**. Brasília: Programa Nacional de Formação em Administração Pública, 2009.

THE WORLD BANK. **Data**. 2011. Disponível em <<http://data.worldbank.org/indicator>> Acesso em 24 de janeiro de 2011.

TRINTIN, J. G.; ROSSONI, S. R. M. Os anos dourados do capitalismo: breve abordagem sobre o crescimento capitalista. **Akrópolis – revista de ciências humanas da UNIPAR**, Umuarama, v. 7, n. 27, 1999.

UNDP (United Nations Development Programme). **Statistics: The Human Development Index (HDI)**. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/statistics/hdi/>> Acesso em 24 de janeiro de 2011.

ZYLBERSTAJN, H.; AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P. F. Reforma de previdência social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. **Revista Contabilidade e Finanças**, v. 5, p. 56-74, 2006.