



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO EM CIENCIAS ECONÔMICAS

Cenários Macroeconômicos e as Políticas Sociais no  
Brasil pós-Constituição de 1988: uma análise dos  
governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís  
Inácio Lula da Silva

Ilana Stein

107326791

PROFESSOR ORIENTADOR Lena Lavinas

Julho/2012



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO EM CIENCIAS ECONÔMICAS

Cenários Macroeconômicos e as Políticas Sociais no  
Brasil pós-Constituição de 1988: uma análise dos  
governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís  
Inácio Lula da Silva

---

ILANA STEIN

107326791

PROFESSOR ORIENTADOR Lena Lavinas

Julho/2012



***As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.***



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Prof.<sup>a</sup> Doutora Lena Lavinas, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), por todo apoio prestado durante a orientação deste trabalho e, principalmente, por todos os ensinamentos dentro e fora da sala de aula.

Igualmente gostaria de agradecer aos meus pais por sempre acreditarem no meu potencial e me apoiarem nas decisões, além de todo o carinho e educação que me deram. Ao meu irmão, por ser sempre um amigo presente e aos demais familiares.

Ao querido Adam, por todos os bons momentos, além da ajuda na revisão da monografia. E, por fim, aos meus queridos amigos, porque sem eles a vida teria menos graça.



## **Resumo**

A partir das conquistas expressas na Constituição de 1988, o Estado brasileiro passou a ter novos deveres em relação aos seus cidadãos, contemplados com novos direitos. A ampliação dos direitos de cidadania exigia uma nova política macroeconômica, para sua consolidação.

O período que compreende a promulgação da Carta Magna e o triunfo da estabilidade política e econômica – que ocorrem em momentos convergentes, com a eleição de Fernando Henrique e o Plano Real em 1994 – é marcado por passos lentos em direção a concretização dos direitos sociais ampliados. Por este motivo, optou-se, nesta monografia, por estudar os dois mandatos que se seguiram à conquista da estabilidade econômica em ambiente democrático, isto é, os governos dos presidentes FHC e Luiz Inácio Lula da Silva, entre 1995 e 2010.

Será analisado como se deu a condução da Política Social nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luís Inácio Lula da Silva, com foco na relação que se estabeleceu entre ela e as Políticas Macroeconômicas do período. Serão estudados os oito anos de cada um dos governos – o que possibilita uma comparação simétrica no tempo – abordando as crises e os desafios que ambos enfrentaram em nível político e econômico, e a relevância que teve o Gasto Social em suas gestões.

O objetivo é mostrar os principais pontos desses dois mandatos, de forma a situar o leitor no debate. São apresentadas as políticas desenvolvidas no período e alguns resultados – tais como variação no Índice de Gini, PIB, desemprego, etc. – para que essas variáveis contribuam na elaboração de um termômetro de avaliação dos respectivos governos.



## **Abstract**

*After the achievements of the 1988 Constitution, the State was awarded new duties and obligations towards the Brazilian citizens, which were contemplated with new rights. The extension on the civil rights required a new macroeconomic policy, for its consolidation.*

*The period that comprises the promulgation of the Magna Carta and the triumph of politic and economic stability – that occurred at the same time, when Fernando Henrique was elected and the Real Plane was launched, in 1994 – is marked by slow steps on the direction of the extended civil rights. For these reason, at these monograph was chosen to study just the two mandates that preceded these attainment of economic stability in a democratic environment, this is, on the FHC and Luiz Inácio Lula da Silva governments, between 1995 and 2010.*

*This monograph intends to analyze how Social Policies were conducted under those administration, focusing on their relation with Macroeconomic Policies. Eight years of each president will be studied – enabling a symmetric comparison in time – covering the crises and the challenges that both of them faced in political and economical contexts, and the relevance of Social Expenditures on their agendas.*

*The purpose is to show the main points from each management, in a way that the reader understands the different sides of the debate. Some of the politics developed in the period and various results – like the Gini Index, GDP (Gross Domestic Product), unemployment taxes, etc. - will be presented, so an evaluation on the respective governments can be formed.*



## Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A INTRODUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS.....</b>	<b>11</b>
1.1 – UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE AS ESTRUTURAS ANTERIORES E A ATUAL.....	11
1.2 – O QUE MUDOU NO ÂMBITO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	15
1.3 – O QUE MUDOU NO ÂMBITO DA SAÚDE.....	17
1.4 – O QUE MUDOU NA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	19
<b>CAPÍTULO 2 - A GESTÃO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....</b>	<b>22</b>
2.1–O TRIPÉ DA POLÍTICA MACROECONÔMICA.....	22
2.2 – POLÍTICAS SOCIAIS: DISTRIBUIR PARA NÃO UNIVERSALIZAR.....	29
2.3 – UM BALANÇO GERAL DO GOVERNO.....	37
<b>CAPÍTULO 3 - A GESTÃO DE LUIS INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010).....</b>	<b>40</b>
3.1– PANORAMA GERAL: CONTINUIDADE OU RUPTURA?.....	40
3.2 – POLÍTICA SOCIAL: E AGORA, LULA?.....	49
3.3 – A CRISE FINANCEIRA E A MAROLINHA.....	56
3.4 – RESULTADOS GERAIS DO GOVERNO LULA.....	58
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>64</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS.....</b>	<b>66</b>



## Introdução

A ideia de que cabe ao Estado a proteção de todos os seus cidadãos ganha forma quando Beveridge, ex-ministro da Inglaterra, publica em 1942 um documento que ficou conhecido como Relatório Beveridge. A Seguridade Social universal é o ponto de partida para este estudo.

Este tema ganha força a partir da bem sucedida experiência dos *Welfare States* na Europa do pós-guerra, levando depois de então, as políticas sociais a um destaque maior na agenda de muitos governos. Junto a este fenômeno, observa-se a ascensão de um Estado mais presente na economia e que buscava, em conjunto com a sociedade, instrumentos de promoção de emprego, crescimento e desenvolvimento.

O objetivo do trabalho é estudar a relação existente entre as políticas econômicas e sociais, de um ponto de vista analítico no caso brasileiro e, mais especificamente, nos últimos dezesseis anos de governo. A escolha temporal não é à toa: ela permite uma comparação simétrica entre dois ex-presidentes de partidos oposicionistas e que representaram gestões, até certo ponto, distintas neste tema.

Como políticas sociais são planos que exigem, essencialmente, gastos públicos, é importante analisar em que sentido caminha a política econômica, já que esta possui a capacidade de impor restrições ao uso orçamentário. Em experiências anteriores, já se comprovou que o gasto social costuma ser um dos primeiros dispêndios a ser cortado quando surgem restrições financeiras ao poder público (Sicsú, 2006). Esta análise pode ser importante para entender se o social desempenha um papel periférico ou central na esfera administrativa.

Pelo lado das políticas econômicas – considerando as três principais: monetária, cambial e fiscal – cabe aqui um breve resumo sobre como cada uma delas pode afetar diretamente o plano social.

A política monetária no Brasil tem como principal ferramenta a escolha da taxa básica de juros da economia, a Selic. Se estes juros são os mesmos que remuneram os títulos públicos (pagos pelo governo aos investidores) então a política monetária tem papel decisivo na determinação de recursos disponíveis para a realização do gasto social. A política cambial contribui para a questão pois, para um governo que não atua com um



câmbio totalmente flutuante, é necessário fazer reserva de moeda internacional para intervir no mercado de dólares quando este escapar do patamar aceitável. O custo embutido nisso é a diferença entre a taxa de juros doméstica e a taxa de juros internacional, o que exige uma capacidade orçamentária para este fim, podendo comprimir o espaço para o gasto social. Por último, analisemos a política fiscal, que tem um impacto mais amplo e complexo e que, em linhas gerais, pode ser explicada como a orientação que o governo segue referente aos gastos públicos. Quando a dívida pública está alta ou existem pressões por austeridade, o governo aumenta impostos e corta gastos, configurando a chamada política contracionista. Do contrário, quando está autorizado a gastar com mais liberdade, chama-se de política expansionista.

A seguir serão detalhados os assuntos de cada capítulo explicando o racional por trás deles.

No Capítulo 1 será traçado um panorama das conquistas da Constituição de 1988, destacando os principais pontos que tangem os direitos sociais e a organização dessa estrutura. A intenção é entender a transformação do papel do Estado frente o bem estar dos seus cidadãos.

O Capítulo 2 refere-se ao período presidencial sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso. Uma análise geral das principais políticas macroeconômicas, dos conflitos enfrentados na época e das soluções escolhidas para melhorar o nível de vida da população semeará o debate sobre, até que ponto, as duas dimensões centrais que guiam o estudo foram convergentes ou divergentes.

No Capítulo 3 uma análise análoga ao Capítulo 2 ocorrerá sob a perspectiva da gestão Lula. Nesta parte, coube dedicar uma seção à crise financeira internacional e seu enfrentamento, por se apoiar em uma posição divergente do *mainstream* econômico e obter resultados que foram considerados positivos.



## **Metodologia**

A discussão a que se propõe este trabalho foi estruturada de forma a inicialmente analisar a aprovação na Carta Magna e o caminho para a consolidação dos direitos sociais ao longo dos governos que assumiram neste período. Tal abordagem se faz necessária para que o leitor entenda o novo cenário e as novas demandas que surgiram à época, diferentes do discurso de alívio da pobreza e da fome que sempre existiu.

Em um segundo momento, a análise se volta para a condução das políticas e para a direção em que caminharam os objetivos econômicos e os objetivos sociais.

Nesse sentido, o trabalho consiste em um ensaio empírico a partir de extensa literatura sobre o tema, que busca analisar as diferentes políticas adotadas e seus resultados. Foram consultados textos de diversas publicações tais como artigos, livros, dissertações e teses, procurando equilibrar diferentes visões partidárias a fim de que o estudo tivesse uma perspectiva pluralista apesar do viés natural de qualquer trabalho científico. Além disso, foram utilizados dados a fim de ilustrar mudanças na estrutura social, no padrão de desigualdade, nas receitas e gastos da União, e etc.

Adotou-se uma metodologia comparativa com a intenção de colaborar para ensaios conclusivos sobre quais tipos de políticas possuíram objetivos convergentes e quais tiveram intenções divergentes, além de esclarecer um ponto importante: se isto gera influência ou não no sucesso dos objetivos sociais.



## **Capítulo 1- A Constituição de 1988 e a introdução dos Direitos Sociais**

A data em que foi promulgada a Constituição de 1988 é celebrada por vários autores como uma ruptura histórica, fruto de um longo processo de redemocratização do país. Já se passaram mais de duas décadas e ainda encontra-se em pauta a discussão do porquê este documento ter representado tal marco para a cidadania. Segundo Lavinias (2006), a nova Carta veio refundar o sistema de proteção social brasileiro ao instituir a Seguridade Social, pois, até então, o Brasil possuía um modelo bastante limitado, de caráter exclusivamente contributivo e restrito aos trabalhadores formais.

Este capítulo visa esclarecer quais as principais mudanças decorridas com o advento da Constituição de 88, contrastando com o que existia anteriormente.

A seção 1.1 tecerá um panorama das características gerais das Constituições anteriores para que, em um momento seguinte, seja possível entender porque esta foi considerada uma grande mudança jurídico-institucional no cenário brasileiro.

Na seção 1.2 será abordado mais especificamente o tema da Assistência Social na Carta Constitucional. A seção 1.3 será dedicada a descrever os avanços na área da Saúde e, por fim, a Previdência Social - terceiro ramo que forma a Seguridade Social - será contemplada na seção 1.4.

### **Seção 1.1 – Um histórico da criação do sistema de proteção social brasileiro**

A elaboração de uma Constituição é um processo permeado de embates políticos e influência de grupos dominantes. As constituições anteriores a de 1988, tais como a de 1967 e 1945, foram pautadas na expressão dos interesses de determinadas classes poderosas em suas respectivas épocas. Em linhas gerais, a Era Vargas - marcada pela forte ideologia trabalhista - foi responsável pela criação de um esboço de um sistema de proteção social na Constituição de 1945. Já a Constituição de 1967, fruto de um período de ditadura, representava uma classe política marcada pela ideologia de Segurança Nacional.



Apesar de existir um grande potencial de discussão acerca destes assuntos devido a sua amplitude, este trabalho focará apenas na mudança do papel do Estado frente às políticas sociais e nas novas estruturas criadas para assegurar os direitos.

Os mecanismos de equidade social quase sempre ocuparam posições periféricas nas agendas dos governos. Isto porque havia um entendimento de que, na sociedade, existiam dois grupos de pessoas: os merecedores, que tinham condições de se proteger das inseguranças do mercado, e os não merecedores, que se encontravam em situação de necessidade por não terem capacidade e mérito de se alocar no mercado de trabalho.

Diversos autores concordam que o caráter das políticas sociais no Brasil até a Carta Magna de 88 era baseado na meritocracia e no corporativismo. Segundo o Relatório do IPEA (2009), podemos definir este modelo através da concepção de um Estado que atua para corrigir as distorções do mercado, mas no sentido de complementar e não substituir, e cujo financiamento se dá mediante contribuição do trabalhador e de seu patrão. Isto é, a proteção social era pensada na lógica de um seguro praticamente voltado àqueles que se encontravam no mercado de trabalho formal, seguindo o modelo bismarkiano<sup>1</sup>.

Assim, tal sistema pode ser considerado conservador, pois apesar de proteger em certo grau os indivíduos, mantém o status de desigualdade da sociedade.

Fagnani (2008) analisa a estrutura das políticas sociais pós-64, anterior à nova constituição, e enumera quatro características marcantes:

- Caráter regressivo no financiamento do gasto social – As contribuições sociais, difundidas nos diversos setores, tornaram-se a principal fonte de financiamento. Estas incidem sobre a folha de salários, sendo pagas por empregados e empregadores. Em termos efetivos, porém, elas incidiam apenas sobre o salário dos trabalhadores, pois a parte que cabe às empresas é entendida como um custo adicional na produção, e repassada para o preço final das mercadorias;
- Processos decisórios centralizados na União – Condicionado principalmente pelo contexto de autoritarismo. Materializou-se na criação de mecanismos

---

<sup>1</sup>Por modelo bismarkiano entende-se um sistema onde os benefícios estão condicionados a uma contribuição individual. Esta nomenclatura faz referência as políticas adotadas por Otto Von Bismarck, chanceler da Alemanha no século XIX.



burocráticos com prevalência do Poder Executivo, que contribuiu para que a sociedade civil ficasse alheia aos processos desencadeados pelo Estado;

- Privatização do espaço público – Permeabilidade das políticas e programas sociais aos interesses particulares, empresariais e clientelistas. A fragilidade dos mecanismos democráticos possibilitou que este movimento se desse tanto por meio de influência direta quanto pela ocupação de posições privilegiadas nos processos decisórios;
- Fragmentação institucional – Demonstrava a falta de preocupação com a coordenação institucional, tendo como consequência ações fragmentadas e de pouca efetividade. Não atingiu a todos os setores da política social, ficando restrita aos segmentos relativamente periféricos (alimentação e assistência);

O autor acredita que este modelo tinha objetivo de, ao mesmo tempo, demonstrar preocupação com a questão de distribuição de renda e legitimar o regime vigente junto às camadas mais pobres, sem causar grandes impactos que violassem os interesses das classes mais privilegiadas.

O resultado das ações sociais implementadas nesta época, tendo em vista as características apontadas anteriormente, foi irrelevante na redistribuição de renda para a população mais pobre. Seus impactos se deram apenas na expansão da oferta de bens e serviços, alavancada pela criação de novos mecanismos institucionais e financeiros.

Esta estrutura, então, se caracterizava como um entrave a ser superado pela nova Constituição para que a reforma do sistema de proteção social pudesse produzir efeitos significativos.

O artigo 194 da Carta Magna de 88 definiu os princípios e diretrizes dessa nova política integrada:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:



- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.”

Além deste grande avanço nos direitos sociais, a Constituição também criou uma nova institucionalidade para o financiamento das políticas e programas sociais. Este ficou conhecido como “Orçamento da Seguridade Social” e junto do Orçamento Fiscal e do Orçamento das Estatais, passou a integrar o Orçamento da União. Isto representou a criação de um fundo público com canalização de recursos próprios e exclusivos para as políticas de saúde, assistência social e previdência, distinto daquele que financia as demais políticas de governo. Ou seja, os recursos destinados ao Orçamento Social não podem ser utilizados para outros fins, que não os supracitados. Cabe destacar, entretanto, que este princípio constitucional foi “alterado” em 1994 com um projeto de emenda que criou a FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), posteriormente denominada como DRU – Desvinculação das Receitas da União. Este mecanismo está autorizado a desvincular 20% de todos os impostos e arrecadações sociais<sup>2</sup>, sob o argumento de dar mais flexibilidade aos recursos do governo federal.

Segundo Teixeira (1991), o neologismo criado para traduzir a intenção desta nova política (do inglês, *security*; do francês, *securité*; do espanhol, *seguridad*) diz respeito exatamente a construção de um sistema de proteção social, concebido como instrumento indispensável ao processo de reprodução da força de trabalho. A noção de seguro (*insurance*; *assurance*; *seguro*) estava sendo deixada para trás, ainda que restassem alguns traços deste modelo.

---

<sup>2</sup> Cabe ressaltar que a DRU não incide sobre o Orçamento da Previdência Social, pois está previsto em lei que todos os recursos destinados para este fim não podem ser desviados. Em 2009, aprovou-se uma Emenda que levou ao cancelamento da DRU na Educação.



Ainda à luz de Fagnani (2008), em seu texto “Direitos sociais no fio da navalha”, a redefinição do papel do Estado no Brasil como aquele que garante os direitos sociais foi na contramão da corrente neoliberal que proliferava à época na maioria dos países em desenvolvimento. Este movimento, que se iniciou no final dos anos 70, no bojo da luta pela redemocratização, estruturou um projeto de reformas progressistas apoiadas em três questões centrais: restauração do estado democrático de direito; construção de um sistema de proteção social, inspirado nos princípios do estado de bem-estar social implantado nos países europeus nos “anos de ouro” do pós-guerra (1945/75); e na concepção de uma nova estratégia macroeconômica, plenamente direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda.

O olhar inovador sobre as classes menos favorecidas, deixou para trás o julgamento de merecedores e não merecedores, e caminhou em direção a um alargamento dos direitos sociais através de um modelo redistributivista. O princípio bismarkiano de contribuição para proteção social estava para ser acrescido de uma dimensão beveridgiana- universal e compulsório – no caso de alguns grupos sociais.

## **Seção 1.2 - O que mudou no âmbito da assistência social**

A Assistência Social no Brasil sofreu grandes mudanças após a introdução da Nova Carta Constitucional. Embora já existisse, a assistência esteve desde sempre atrelada ao populismo, vocação religiosa ou sentimento de caridade. Neste contexto, era composta por ações residuais, fragmentadas e com pouca clareza quanto a seus objetivos.

De acordo com Jaccoud (2008), as transferências monetárias compensatórias ainda não haviam sido introduzidas, com uma única exceção que era a Renda Mensal Vitalícia, criada em 1974. Este era um benefício concedido a idosos ou deficientes sem condições de sobrevivência. Contudo, seguindo a lógica bismarkiana do sistema de proteção social, a RMV era restrita àqueles que houvessem efetuado no mínimo doze meses de contribuições ao INSS.

Em 1988, porém, a Assistência Social passou a ser considerada uma política pública de Seguridade Social ao lado da saúde e previdência. Isto configurou um novo status, alterando a concepção da oferta dos serviços assistenciais, que passam a ser entendidos como responsabilidade do Estado cuja execução deve se fazer em parceria com



organizações da sociedade civil. Desta forma, as principais atuações se dão pela desmercantilização de bens e serviços e transferências monetárias.

Cabe ressaltar que as grandes mudanças no campo da Assistência tiveram início com a criação da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), em 1993, que regulamentou o texto constitucional e “estabeleceu os objetivos, princípios, e diretrizes das ações. Ela determinou, ainda, que a assistência social seja organizada em um sistema descentralizado e participativo, composto pelo poder público e pela sociedade civil”<sup>3</sup>.

Diversas fontes - tal como o artigo do IPEA (2008) - enumeram, quatro grandes avanços da CF88 para a Assistência Social. São eles:

- A ampliação do sentido da Assistência como Seguridade Social, integrada a previdência e a saúde.
- Garantia de atendimento a quem necessitar, independente de contribuição prévia; sujeito, entretanto a controle de recursos. Isto constituiu um direito de acesso a seus bens e serviços.
- O Benefício de Prestação Continuada, antiga RMV, que distribui benefícios no valor de um salário mínimo para deficientes e idosos com 65 anos ou mais que possuem renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo. As duas principais mudanças neste ponto foram a não obrigatoriedade de contribuição prévia e a vinculação do benefício ao salário mínimo<sup>4</sup>.
- Diz respeito às novas regras de organização institucional, agora descentralizada e com participação social na elaboração e no controle dessa política.

Este segmento da Seguridade Social passou a contar com uma Secretaria Nacional de Assistência Social, um Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. A partir de 2004, este ficou responsável pela elaboração do PNAS – Plano Nacional de Assistência Social – cuja função é direcionar as ações do Sistema Único de Assistência Social. O SUAS, que só teve sua base de implantação consolidada em 2005, “organiza a oferta da assistência social em todo o Brasil, promovendo bem-estar e proteção social a

---

<sup>3</sup> Retirado do site do Ministério do Desenvolvimento Social - <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial>

<sup>4</sup> Esta conquista é alvo de diversos ataques. Muitos acreditam que a vinculação do benefício ao salário mínimo traz rigidez para a política, o que pode acarretar problemas em períodos de contenção de gastos.



famílias, crianças, adolescentes e jovens, pessoas com deficiência, idosos”, segundo o site do MDS. Dentro de toda esta estrutura integrada, e como parte da estratégia de descentralização, existem os CRAS – Centros de Referência de Assistência Social – e os CREAS – Centros de Referência Especializados de Assistência Social – que são centros de acolhimentos diretos, localizados em tese em cada município brasileiro.

### **Seção 1.3 – O que mudou no âmbito da saúde**

Antes de 1988, apenas trabalhadores com carteira assinada tinham acesso à saúde.

Todos têm o direito a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar individual e de sua família, incluindo alimentação, vestimenta, habitação e cuidado médico, além dos indispensáveis serviços sociais; e o direito à segurança no caso de desemprego, doença, incapacidade, viuvez, velhice ou outra carência dos meios de subsistência em circunstâncias que estejam além de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, Art. XXV).

Diferente de outros campos de reforma da Constituição, as mudanças na saúde foram estruturais. À luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a saúde passou por uma mudança de paradigma, sendo encarada como uma política para além do tratamento médico. Passaram a integrar este conceito medidas como segurança alimentar, prevenção, condições de higiene, etc. Segundo Relatório do IPEA (2009), “os movimentos sociais procuram consagrar a universalização de direitos mediante leis e, sobretudo, por meio de sua inclusão nas constituições nacionais”. E de fato, este direito foi alcançado mais adiante no caso brasileiro, com a criação do Sistema Único de Saúde.

Ainda de acordo com o texto, antes do SUS, o sistema de saúde podia ser considerado excludente, segmentado, de oferta hegemonicamente privada, com ênfase em ações “ex-post”, ou seja, de recuperação e não de prevenção. Além disso, era altamente



centralizado no nível federal e marcado pela vinculação da assistência à condição de trabalhador formal.

Um dado interessante, segundo o mesmo relatório, é que até a década de 70 mais da metade dos leitos e instalações hospitalares eram de posse de entidades filantrópicas. Este número expressa a ausência do sistema público de provisão de saúde, tornando-se dependente da caridade de entes privados.

Ao longo deste período, algumas políticas foram desenvolvidas a fim de expandir a cobertura da saúde e na tentativa de mudar o perfil das ações anteriores - restritas ao controle de doenças transmissíveis e de vigilância sanitária. Como exemplos, temos: a vinculação do atendimento à previdência rural (Funrural em 1971), posteriormente ampliando o acesso a qualquer pessoa que se encontrasse em situação de urgência (Plano de Pronto Ação, em 1974); a tentativa frustrada de aprovação do Prevsáude em 1981, que buscava uma hierarquização e integração dos serviços, aliados a participação comunitária; dentre outros. Estima-se, porém, que mesmo após estes esforços, metade da população não possuía qualquer tipo de cobertura.

Este cenário é reestruturado com a nova Carta Magna que:

- Determina a saúde como direito de todos e dever do Estado (Art. 196).
- Define o caráter de relevância pública de ações e serviços de saúde (Art. 197), com o que ficam justificadas sua regulamentação e fiscalização pelo poder público, especialmente pelo Ministério Público (MP).
- Declara a saúde livre à iniciativa privada (Art. 199).
- Define a forma de organização, os princípios, o financiamento e as competências do SUS e o caráter complementar da participação do setor privado (Arts. 198, 199 e 200).

O amplo processo de descentralização permitiu maior participação de Estados e Municípios no financiamento, na gestão e na provisão dos serviços de saúde, diminuindo as desigualdades inter-regionais que prevaleciam no sistema pré-CF88.



A fim de evidenciar a ampliação do leque de serviços oferecidos, frente às ações restritas do período anterior, podem ser destacados alguns programas e diretrizes inovadoras:

- ampliação do acesso à atenção básica – Programa Saúde da Família (PSF)
- a ampliação do acesso a transplantes – Programa Nacional de Imunização (PNI)
- o acesso a medicamentos de alto custo
- o controle das doenças sexualmente transmissíveis e AIDS
- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu)
- o acesso a tratamento dentário – programa Brasil Sorridente
- o controle do tabagismo

Apesar destes avanços, a área da saúde pública ainda enfrenta muitos gargalos. Os próximos capítulos irão se ocupar em descrever, dentre outras, uma perspectiva atual desta área, destacando seus avanços e problemas na gestão FHC e Lula.

## **Seção 1.4 – O que mudou na Previdência Social**

O terceiro pilar da seguridade social – a previdência – será retratado a seguir, ainda que sua história se misture com os outros dois pilares e que seus avanços não estejam restritos a 1988.

Segundo Tamburi (1987) apud Vianna (1998), por função previdenciária geral entende-se um regime legal obrigatório – que pode não ser único – estabelecido em lei para garantir um rendimento substitutivo no momento que o indivíduo se retira da atividade laboral.

A história da Previdência no Brasil tem início com a Lei Eloy Chaves, em 1923, que deu origem às Caixas de Aposentadorias e Pensões. Segundo Teixeira (1991), as CAPs cobriam apenas os trabalhadores dos ramos de atividades considerados indispensáveis ao funcionamento dos setores agroexportadores, tais como ferroviários e portuários.

Porém, foi na década de 30, com a ascensão de Vargas e a lógica de uma estrutura sindical corporativa, que se estruturou um Sistema Previdenciário com a criação dos



Institutos de Aposentadorias e Pensões. Setorizados, os IAPs filiavam trabalhadores de determinada categoria, recolhiam fundos e atuavam sob o regime de capitalização.

Vianna (1998) afirma que este sistema reforçava a desigualdade social no país pois dava a cidadãos estratificados em categorias profissionais benefícios desiguais. Consagrou, além disso, a excludente vinculação entre contribuição e distribuição, além de transformar em pré-cidadãos todos aqueles cujo trabalho não era reconhecido por lei: autônomos, domésticas, trabalhadores rurais, entre outros.

O seguro por categoria contribuía para fortalecer o corporativismo e a forte ligação que existiu - rompida apenas em 1988 - entre direitos sociais e a condição de trabalhador formal. Esta vinculação cunhou o termo “cidadania regulada”, onde o exercício da cidadania acontecia via regulamentação das profissões (IPEA, 2009).

Cabe ressaltar alguns dos benefícios oferecidos pelos Institutos: aposentadoria por idade ou por invalidez; pensão; assistência médica hospitalar; auxílio funeral; auxílio detenção, etc.

Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social uniformizou os benefícios dos contribuintes mantendo, contudo, a estrutura dos IAPs. Evoluído para o regime de repartição simples, desde o início apresentou uma tendência crônica ao desequilíbrio financeiro (Teixeira, 1991).

Em 1966, os IAPs são unificados no INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), que filiavam toda mão de obra urbana com carteira assinada, independente de sua categoria, além dos então excluídos do sistema – autônomos, domésticas, rurais, etc. É neste cenário que o caráter exclusivo de seguro é parcialmente abandonado para ceder espaço a um sistema com viés mais distributivo e assistencial.

Do ponto de vista administrativo, observou-se a União cada vez menos contribuindo para o custeio do sistema. Segundo dados de Teixeira (1991), caiu de 11% no início da década de 70 para menos de 4% em 80.

O mesmo autor acrescenta ainda que mesmo com a metamorfose do sistema de capitalização para o de repartição simples, permaneceram práticas, conceitos e procedimentos que mantinham o sistema híbrido:

- existência de um sistema de contribuição individual;



- a base da folha de salários para as contribuições sociais, que eram responsáveis por 85% das receitas previdenciárias no período;

- a receita vinculada e a administração autônoma dos recursos arrecadados;

Cabe destacar que a participação da União no custeio do sistema reduz de 11% no início da década de 70 para menos de 5% no final.

É em 1988 que, com a promulgação da nova Constituição, ocorreram algumas importantes mudanças no Sistema Previdenciário, principalmente no sentido de universalização e manutenção do valor real dos benefícios (IPEA, 2009). A determinação do salário mínimo como piso para os benefícios; o cálculo da aposentadoria com base na média dos últimos 36 salários de contribuição; e a uniformização e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais com a inclusão dos então “segurados especiais” são algumas das conquistas enumeradas por Teixeira (1991).

O próprio texto constitucional previa uma revisão das decisões cinco anos após sua promulgação. Em 1993, então, uma comissão da Câmara – a Comissão Especial para Estudos do Sistema Previdenciário – reuniu-se para elaborar um diagnóstico que explicitou as fragilidades do sistema, propondo sugestões que o tornassem mais estável e seguro. Os pontos levantados neste documento ecoaram pelos anos seguintes, tornando o assunto Previdência bastante polêmico por muito tempo. Como a intenção deste capítulo é analisar a ruptura decorrida da chamada Constituição Cidadã, as alterações posteriores serão tratadas mais adiante.



## **Capítulo 2 – A gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

*“(...) Não fui eleito para ser o gerente da crise. Fui escolhido pelo povo para superá-la e para cumprir minhas promessas de campanha. Para continuar a construir uma economia estável, moderna, aberta e competitiva. Para prosseguir com firmeza na privatização.” (F.H.C., 1995)*

No seu discurso de posse em 1995, Fernando Henrique Cardoso falou dos objetivos e expectativas em relação ao mandato que iniciava. Com um viés neoliberal, estabeleceu como compromisso formal - que nortearia as ações de seu governo - a superação da inflação, trazendo de volta a estabilidade para o Brasil. Além disso, completa Giambiagi (2005), devido ao turbulento período político que o antecedeu, pretendia retomar a tradição de um presidente concluir o mandato na data prevista para passá-lo ao seu sucessor.

Compartilhando as ideias de Fagnani (2005) em seu artigo “Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade”, o argumento central a ser demonstrado neste capítulo é que, na gestão FHC, não houve compatibilidade entre estratégia macroeconômica e possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Isto não quer dizer que os objetivos em si fossem divergentes, mas a sua condução acabou minando as chances de sucesso em ambos, em razão do perfil da política macroeconômica e social adotadas.

A chamada contrarreforma liberal (1993-2002), que norteou o governo FHC, promoveu uma real desestruturação das bases de financiamento da União, estados e municípios, estreitando as possibilidades de elevação do gasto social – na contramão do que se esperava frente à promulgação da nova Constituição Cidadã - e, então, retardando a recuperação econômica do país.

### **Seção 2.1 – O tripé da política macroeconômica**

O período que se pretende analisar ficou conhecido por uma importante inovação na condução das políticas econômicas. Dado o objetivo central do governo de trazer a estabilidade monetária de volta, consolidando o Plano Real e deixando a memória inflacionária para trás, foram desenvolvidos mecanismos, principalmente a partir de



1999, que se tornaram a base de sustentação das políticas cambial, monetária e fiscal. O tripé da política econômica, como ficou conhecido, previa um câmbio flutuante valorizado, um sistema de metas de inflação controlado por elevadas taxas de juros e a obtenção de elevados superávits primários (IPEA, 2008).

A seguir será retratado de forma sucinta o percurso de cada uma das políticas macroeconômicas na gestão FHC.

### Seção 2.1.1 - Política fiscal

Giambiagi (2005) afirma que este período caracterizou-se por uma grave crise fiscal, reflexo principalmente de:

- Um déficit primário consolidado do setor público
- Um déficit nominal de 7% do PIB na média de 1995-1998
- Uma dívida pública crescente

A tabela 2.1 retrata a trajetória da dívida total líquida do setor público em % do PIB. De 1995 a 2002, o indicador cresceu quase 90% puxado principalmente pela dívida interna.

**Tabela 2.1: ASCENSÃO DA DÍVIDA GOVERNAMENTAL 1995-2002 (% PIB)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dívida Interna								
Líquida	24,5	29,4	30,2	36,9	39,2	39,7	42,7	42
Dívida Externa								
Líquida	5,4	3,9	4,4	6,5	10,5	9,7	10,5	14,6
Dívida Total								
Líquida	29,9	33,3	34,6	43,4	49,7	49,4	53,2	56,6

Fonte Banco Central. Vários Relatórios

Fonte: Banco Central, 2011. Vários Relatórios.

Segundo Sicsú (2006), para que a dívida pública não aumente continuamente, um governo deve adotar uma combinação das seguintes medidas: (I) aumento da arrecadação; (II) redução dos gastos correntes e de investimento; e (III) redução das despesas financeiras.



O governo Fernando Henrique utilizou a primeira alternativa, aumentando a carga tributária de 28,6% para 35,9% do PIB entre 1995 e 2002, segundo relatório da Receita Federal de Abril de 2003<sup>5</sup>.

A segunda alternativa também foi acionada com cortes no âmbito da saúde e da assistência social. No contexto liberal do governo FHC, dentro da lógica de redução dos custos e superávits primários, os programas focalizados de transferência de renda para as populações extremamente pobres ganharam destaque por representarem um incremento pequeno no gasto social (Moreira, 2011). O caráter universal é deixado de lado, contrariando diversos direitos assegurados em 88.

Vale lembrar que é uma garantia constitucional que a contribuição de empregados e empregadores - parte que compõe o orçamento da previdência - não pode ser desviada para outros fins. Dessa forma, tanto a DRU quanto outros cortes no orçamento atingem apenas os outros dois pilares da seguridade (Saúde e Assistência Social).

A terceira alternativa, porém, não foi concretizada. É evidente que qualquer governo deseja reduzir suas despesas, mas é importante ressaltar que a medida proposta acima refere-se à perseguição deste objetivo de forma efetiva e prioritária. A contínua elevação dos juros como fonte de captação de reservas demonstrou que existia outra prioridade: a estabilidade econômica, segundo o próprio governo.

Este quadro fez com que a obtenção de superávits primários fosse um dos objetivos centrais e quase exclusivos do governo FHC, posteriormente integrando o tripé que caracterizou a política do período. Este critério de análise do resultado fiscal – o resultado primário - consiste no total das receitas arrecadas pelo nível federal, menos as despesas não-financeiras, mais especificamente, os gastos com os juros da dívida pública tanto interna quanto externa. Ou seja, quando um governo obtém superávits primários, ele está mostrando ao mercado que possui recursos para arcar com as despesas financeiras e, quanto maior o resultado, mais o país fortalece, em tese, sua credibilidade (Sicsú, 2006).

A questão é que muitas vezes a obtenção deste superávit exige um grande esforço das contas públicas com corte de gastos em diversos âmbitos. Um dos facilitadores deste processo foi o FEF (Fundo de Estabilização Fiscal, 1996 – antigo FSE (1994 e 1995)),

---

<sup>5</sup> <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/estatisticas/default.htm> - acessado em Jan/2012



criado na primeira etapa do Plano Real – durante o ajuste fiscal – posteriormente chamado de DRU (Desvinculação das Receitas da União, 2000). Este mecanismo, já citado no capítulo anterior, foi criado com o intuito de dar mais flexibilidade ao orçamento da União e permite ao governo desviar até 20% das receitas vinculadas (como é o caso das contribuições sociais) para outros fins. É neste sentido que o gasto social é prejudicado.

### **Seção 2.1.2 - Política cambial**

A política cambial desempenhou importante função no governo FHC, sendo a âncora cambial uma das principais formas pela qual a inflação era combatida no primeiro mandato. O grande defensor desta política, o presidente do Banco Central Gustavo Franco, acreditava que manter o câmbio valorizado seria eficaz para inibir o aumento dos preços domésticos devido à concorrência dos importados. Em meados de 1994, o dólar valia R\$0,86.

Como se pode imaginar, a manutenção do real em patamares tão valorizados frente ao dólar era um processo “artificial” no sentido em que havia um controle que inibia grandes variações no preço do dólar e, por isso, exigia imensos esforços das contas do governo. Além disso, causou grandes impactos na indústria e na estrutura industrial do país.

Para Fagnani (2005), o Plano Real atrelou a estabilidade de preços à abertura comercial, à sobrevalorização cambial e aos recursos externos, o que custou caro para os brasileiros. Segundo o Banco Central, o déficit em Transações Correntes saltou de R\$ 1,8 milhão para R\$ 33,5 milhões entre 1994 e 1998.

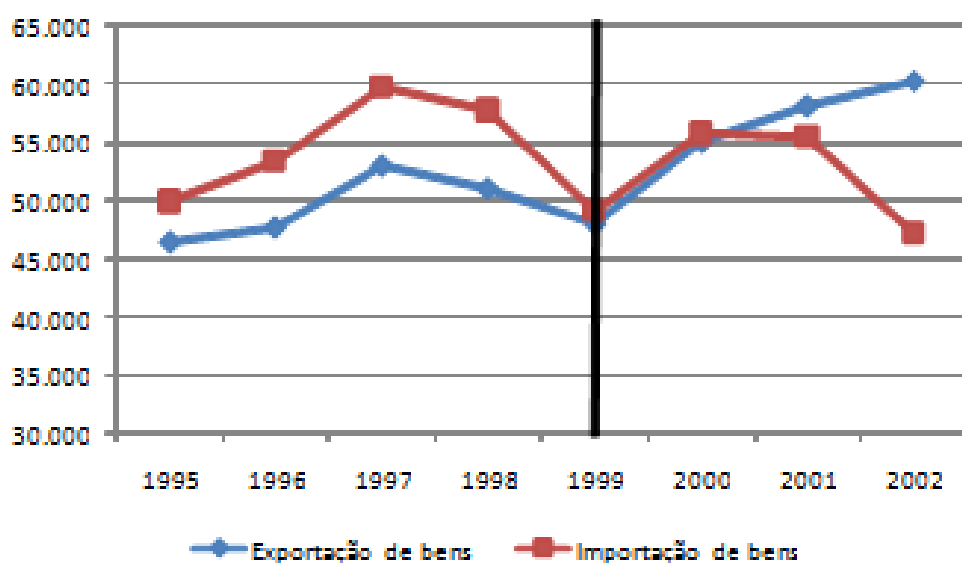
O forte desequilíbrio das contas externas, resultado direto da política adotada ampliou a vulnerabilidade da economia. O preço dos produtos importados tornou-se mais acessível para a população enquanto os nacionais perdiam competitividade externa. A combinação de um grande aumento das importações, em torno de 22% a.a. entre 1995 e 1997, contra um desempenho pouco empolgante das exportações, apenas 6,8% a.a. neste mesmo período, foi prejudicial para a Balança Comercial.



A dependência em relação às reservas internacionais residia no fato de ser necessário ao governo ter um estoque de moedas internacionais para poder intervir quando o Real se desvalorizasse, vendendo dólares no mercado cambial para trazer a moeda de volta ao patamar desejado. Isso fez com que o regime de âncora cambial fosse enfraquecendo até chegar a uma situação crítica que, impulsionada pelos efeitos da moratória Russa<sup>6</sup>, tornou-se insustentável em 1999. Neste momento o governo viu-se obrigado a deixar o cambio flutuar, fazendo o dólar subir de R\$1,20 para R\$2,00 em menos de 45 dias.

A balança comercial conseguiu se recuperar após a desvalorização ocorrida logo no início do ano, o que favoreceu uma mudança de cenário no segundo mandato do presidente Fernando Henrique. O gráfico 2.1, compilado com base em dados do IBGE (Contas Nacionais Trimestrais, acessado em 2011), mostra a mudança de rumo das exportações e das importações a partir de 1999.

**Gráfico 2.1: BALANÇA COMERCIAL 1995-2002 (US\$ mil)**



Fonte: Banco Central (2011) – Contas Nacionais

A cobertura dos desequilíbrios na Balança Comercial dependia da acumulação de reservas cambiais. Além do financiamento na forma de investimento direto externo (IDE), que acabava por gerar novos endividamentos, uma das principais estratégias implicava em elevar a taxa de juros para que se tornasse atrativa aos olhos do mercado mundial.

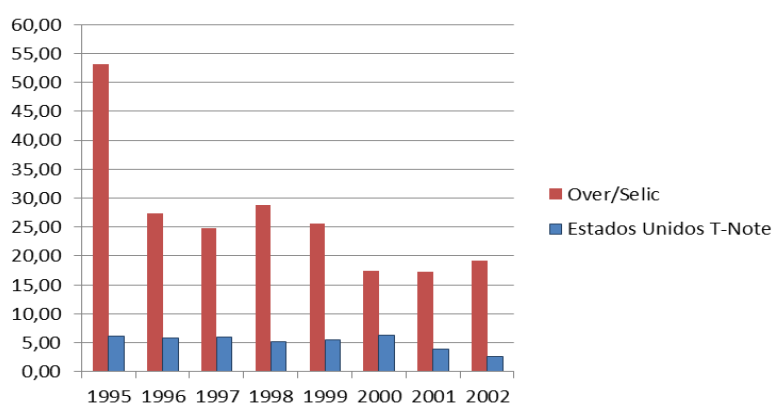
<sup>6</sup> Ocorrida em 1998, resultou na desvalorização do rublo e na interrupção dos pagamentos externos.



Sicsú (2006) alerta que o problema neste caso é que o custo para a formação e obtenção de reservas é a diferença entre a taxa de juros doméstica (que remunera os títulos públicos) e a taxa de juros internacional (pois os dólares adquiridos pelo BC são aplicados em títulos de outros governos, em sua maioria nos títulos do tesouro americano).

Quando comparamos a trajetória da taxa de juros doméstica frente à internacional no período (gráfico 2.2), percebe-se a disparidade que havia entre elas e, portanto, os altíssimos custos gerados para bancar esta política.

**Gráfico 2.2: DIFERENÇA ENTRE A TAXA DE JUROS DOMÉSTICA E INTERNACIONAL (%)**



Fonte: FMI e BC – Carta de Conjuntura (IPEA) 2011

Conforme pode-se observar no referido gráfico os juros brasileiros chegaram a níveis exorbitantes. Podemos perceber um movimento de escalada a partir da adoção do regime de âncora cambial. Com isso, o objetivo de formar reservas internacionais foi alcançado passando de um patamar de U\$30 para U\$60 bilhões (Fagnani, 2005).

A próxima seção tratará de forma mais detalhada sobre este assunto, abordando a política monetária no governo FHC, cujo principal ator foi a taxa de juros.

### **Seção 2.1.3 - Política monetária**

Convidado a assumir a presidência do Banco Central em meio à confusão da desvalorização cambial em 1999, Armínio Fraga, cuja especialidade era o mercado



financeiro internacional, anunciou, de início, duas providências: a elevação da taxa de juros básica e a adoção do sistema de metas de inflação (Giambiagi, 2005).

Segundo o mesmo autor, este último mecanismo, que vinha apresentando bons resultados em outros países, foi entendido como uma “troca de âncora” devido à derrocada da âncora cambial.

O sistema de metas de inflação foi descrito por Giambiagi (2005) como um regime onde o Conselho Monetário Nacional (CMN) define um alvo para a variação do IPCA e a partir disso passa a balizar as decisões de política monetária do Copom. Trabalha com a margem de tolerância (acima e abaixo da meta) para acomodar impactos de variáveis exógenas. Quando a inflação fica fora da meta estabelecida, o presidente do Banco Central deve enviar ao Ministro da Fazenda uma Carta Aberta explicando as causas do não cumprimento e listar as medidas a serem tomadas para o próximo ano.

A tabela 2.2 demonstra quais foram as metas estabelecidas em cada ano a partir da adoção do sistema em 99 e qual foi a inflação efetiva alcançada.

**Tabela 2.2: METAS DE INFLAÇÃO E RESULTADOS VERIFICADOS**

<b>Ano</b>	<b>Meta</b>	<b>Banda</b>	<b>Limites inferior e superior (%)</b>	<b>Inflação Efetiva no ano - IPCA (%)</b>
<b>1999</b>	<b>8%</b>	<b>2 pp</b>	<b>6 - 10</b>	<b>8,94</b>
<b>2000</b>	<b>6%</b>	<b>2 pp</b>	<b>4 - 8</b>	<b>5,97</b>
<b>2001</b>	<b>4%</b>	<b>2 pp</b>	<b>2 - 6</b>	<b>7,67</b>
<b>2002</b>	<b>3,5%</b>	<b>2 pp</b>	<b>1,5 - 5,5</b>	<b>12,53*</b>

\* Ano das eleições - vitória de "Bola Lula"

Fonte: Bacen-IPEA/Dimac – Carta de Conjuntura Março/2011

Nota-se que o ano de 2002 extrapolou a meta em 7 pp. Isto foi descrito na carta do Ministro da Fazenda como efeito sobre a incerteza política sobre o capital estrangeiro. Mais explicitamente, este resultado representou o medo dos investidores internacionais frente à iminente vitória do candidato à presidência, Luis Inácio Lula da Silva.

A fuga de capitais gerou uma forte desvalorização do câmbio, encarecendo os preços dos importados e refletindo no IPCA.

Sobre este método de controle da inflação – o sistema de metas – ainda há muita divergência entre economistas. Alguns (como João Sicsú) acreditam que deu certo no Brasil e em outros países pelo fato de que a inflação já se apresentava em queda



enquanto outros (como Giambiagi, por exemplo) acreditam que este foi o responsável pelo domínio do dragão da inflação.

Apesar de controverso, é aparente que a economia finalmente apresentou bons resultados no controle dos preços após um longo período de instabilidade. Isto, porém, exigiu a subordinação da taxa Selic – além da base monetária e da taxa de câmbio - à política monetária.

Biasoto (2004) appud Fagnani (2005, pag 425) acredita que a explosão do endividamento público deveu-se a isso, que, na prática, manifestou-se através da manutenção de juros elevados para o controle dos preços. Junto a isso, pode-se dizer que outros fatores também contribuíram em menor escala para esta situação. Entre eles: a desvalorização cambial que aumenta o valor em moeda nacional da dívida que está indexada ao dólar; a parcela de juros que foi rolada nos anos anteriores e incorporada ao estoque da dívida e, em menor medida, a “federalização” das dívidas de estados e municípios.

Dessa forma, e levando em conta o que foi explicado na parte referente à política fiscal, pode-se entender como a política monetária esteve na contramão da promoção social e da consolidação dos princípios e direitos estipulados na nova Constituição.

A seguir, serão narrados os principais pontos da política social de Fernando Henrique.

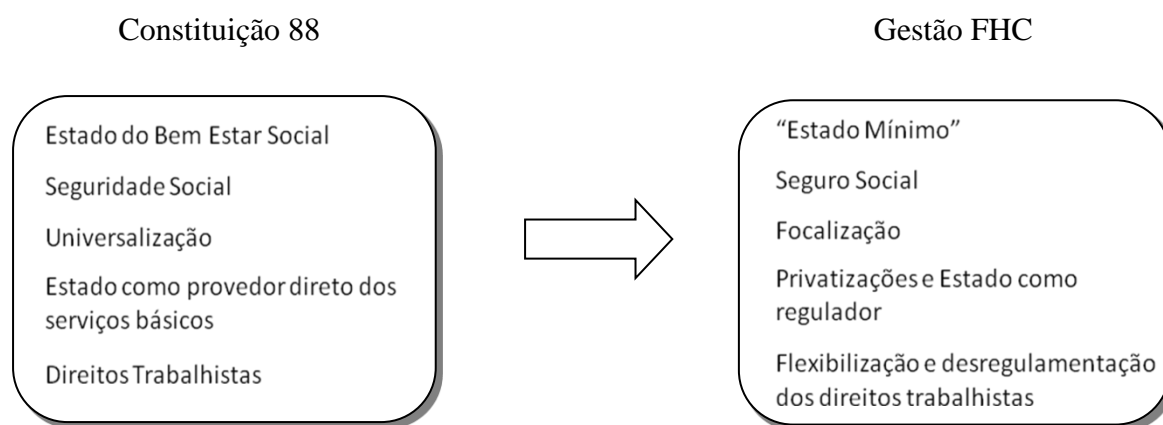
## **Seção 2.2 – Políticas Sociais: Distribuir para não universalizar**

Fagnani (2005) acredita que o atraso de 40 anos do Brasil para incorporar o modelo de *welfare state* europeu comprometeu o sucesso deste sistema aqui, pois nosso sistema de proteção social terminou ocorrendo em um momento em que este paradigma não era mais dominante e, ainda pior, estava na contramão do capitalismo liberal que vingava em todo o mundo. Ou seja, muitas conquistas da Constituição expressas no capítulo anterior como, por exemplo, uma política universal e equitativa (art. 194), já nasceram com poucas chances de sobrevivência.



As contradições entre a Carta Magna de 1988 e o ideário neoliberal que se instalara na política brasileira eram marcantes e são importantes para explicitar a forma como o Estado se portou frente às questões sociais. O quadro 2.1 ilustra este cenário:

### Quadro 2.1: MUDANÇAS DE PARADIGMAS



Fonte: elaboração própria baseado em Vianna (2008)

Vianna (2008) afirma que os anos 90 deram luz a uma institucionalidade avessa à concepção da Seguridade Social. Este estaria traçado em “raias paralelas”, por fora do que estava previsto na Constituição. Quais os rebatimentos de tal institucionalidade às avessas no desenho das políticas sociais? Pretende-se responder a tal questão analisando os grandes programas e políticas sociais da era FHC.

#### Seção 2.2.1 – Assistência social - Programa Comunidade Solidária e PRODEA

A política social direcionada para a Assistência Social na gestão de Fernando Henrique seguiu duas linhas distintas: a primeira, impelida pelas conquistas da Constituição e implementadas através da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) e a segunda que atuou à margem da nova institucionalidade, que buscava combater a pobreza e a desnutrição, teve como principais atores o Programa Comunidade Solidária e, no segundo mandato, o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social.



Sobre a primeira frente, faz-se importante destacar o papel que a LOAS teve sobre a política no período que se segue, pois a implantação de suas medidas independe das diretrizes do governo em questão. Logo no início foi criado um dos principais mecanismos de transferência de renda - o Renda Mensal Vitalícia - posteriormente chamado de BPC (Benefício de Prestação Continuada), que era responsável por transferências monetárias a idosos carentes e pessoas portadoras de deficiências físicas, que, em 2002, cobria cerca de 1,5 milhões de pessoas.

A segunda frente e, talvez a principal, integrou uma das primeiras medidas tomadas por Fernando Henrique como novo presidente: o Programa Comunidade Solidária foi criado em 12 de janeiro de 1995. Um importante conceito embutido no programa era a necessidade de parceria sociedade-governo devido aos limites da ação estatal (Peres, 2005), pois se defendia a ideia de um Estado mínimo. Ligado ao Gabinete Civil e presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso, o Comunidade Solidária previa o combate à pobreza através dos princípios da descentralização e da solidariedade. Situava-se fora da Seguridade Social e esse era um ponto criticado por aqueles que defendiam a institucionalidade da Constituição<sup>7</sup>.

Segundo Peres (2005), o programa definia suas ações a partir dos critérios de focalização, necessidades, parcerias, urgências e solidariedade. Alguns destes, como a focalização e a urgência, referem-se a cobertura apenas das camadas mais pobres da população e, contrariamente ao previsto, não combate de maneira eficiente as desigualdades sociais e a pobreza.

Ao longo do tempo, porém, o governo passou a receber duras críticas devido à percepção de que sua estratégia social estaria basicamente restrita ao Comunidade Solidária. Em sua defesa, o presidente afirmava que, para além deste programa, era preciso entender o papel social da estabilidade econômica que estava sendo alcançada através do Plano Real. Para reduzir a vulnerabilidade, a meta era acabar com a inflação.

Neste sentido é preciso destacar o caráter regressivo da inflação e explicar por que penaliza de forma mais intensa a população com menor poder aquisitivo: A inflação é usualmente definida como um aumento generalizado dos preços da economia. Como as camadas mais pobres são aquelas que gastam a quase totalidade de sua renda no

---

<sup>7</sup> Isso quer dizer que os benefícios pagos não obedeciam ao piso do salário mínimo instituído pela Constituição nem configuram uma cesta de direitos, como é o caso das aposentadorias rurais e urbanas ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).



consumo, sendo caracterizada por uma maior propensão marginal a consumir (Keynes, 1936), esta população tem sua renda quase integralmente atingida pelos preços em alta. Em contrapartida, as outras camadas, que têm uma razão consumo/renda menor, conseguem poupar parte do que ganham ou deixar de gastar quando os preços estão inflacionados, aplicando tais recursos e, por isso, acabam protegendo-se da ciranda inflacionária.

Os anos 80, por exemplo, foram de intensa concentração de renda, dentre outros fatores, por causa do processo inflacionário.

“Nunca houve uma distribuição de renda equivalente a que está sendo feita no Brasil, hoje. Não existe separação entre econômico por um lado e social por outro. (...) Não queremos um Brasil de migalhas.” (Cf. Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso em Corumbá. O Estado de São Paulo, 19/4/1996)

No início de 1996, foi criada uma Secretaria-Executiva que ficou responsável pela coordenação do plano social. O órgão se apressou em publicar o documento “Uma estratégia de desenvolvimento social” cuja intenção era sistematizar as diretrizes básicas e apresentar as políticas e programas previstos para esta área. A proposta era exercer uma política que garantisse o direito social, a igualdade de oportunidades e a proteção dos grupos mais vulneráveis (Draibe, 2003).

De inspiração social-democrata e visando uma sociedade de bem-estar social, a proposta abrangia atuação nas áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento (cf. Brasil, Presidência da República, 1996 – pag.9).

A política era constituída por três conjuntos:

- Serviços básicos de vocação universal e de responsabilidade pública – Melhoria nos serviços de educação, saúde, habitação, previdência, etc.;
- Programas básicos – Seleção de 45 programas prioritários que receberiam atenção especial;
- Programa de enfrentamento da pobreza – liderado pelo então Programa Comunidade Solidária.



Com este documento o governo procurou se defender das críticas, mas os recursos continuaram em declínio e cada vez mais eram criados programas fragmentados que buscavam atingir uma parcela muito focalizada da população – os extremamente pobres e vulneráveis.

O período em questão foi marcado por uma imensidão de programas que pretendiam combater a fome, a miséria, a erradicação do trabalho infantil, a baixa qualificação profissional, entre outros, que geravam desorganização e ineficiência. Este arranjo de diversos programas picotados e sem unidade deu margem para casos como o de famílias que recebiam mais de um benefício do mesmo programa enquanto, por outro lado, existiam famílias elegíveis que não conseguiam se inscrever em nenhum programa. A título de exemplificação, Lavinias (2006) lista algumas destas medidas, exaltando o impacto reduzido e o peso quase insignificante que representavam nos gastos governamentais:

**Tabela 2.3: PROGRAMAS SOCIAIS DO PERÍODO**

<b>Programa</b>	<b>Ministério</b>	<b>Descrição</b>	<b>% do Gasto Social Total</b>
<b>Bolsa-Escola</b>	<b>Educação</b>	R\$15 a R\$45 reais para famílias com crianças que frequentassem a escola	<b>0,78</b>
<b>Bolsa-Renda</b>	<b>Integração Nacional</b>	R\$60 reais para famílias pobres vítimas da seca do Nordeste que mantivessem suas crianças na escola	<b>0,04</b>
<b>Bolsa-Alimentação</b>	<b>Saúde</b>	R\$15 a R\$45 reais para gestantes em fase de alimentação	<b>0,07</b>
<b>Auxílio Gás</b>	<b>Minas e Energia</b>	R\$ 15 reais para famílias comprarem botijão de gás	<b>0,31</b>
<b>Agente Jovem</b>	<b>Bem Estar e Assistência Social</b>	R\$65 reais para jovens em situação de risco que se tornassem ativos em suas comunidades	<b>0,02</b>
<b>PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil</b>	<b>Bem Estar e Assistência Social</b>	R\$25 a R\$40 reais para famílias pobres que retirassem suas crianças do trabalho e colocassem de volta na escola	<b>0,25</b>

Fonte: elaboração própria baseada em Lavinias (2006)

Outro aspecto essencial para descrever as políticas sociais no período FHC, foi o combate à fome. Segundo o Mapa da Fome elaborado pelo IPEA em 1993, mais de 30 milhões de brasileiros encontravam-se em condições de indigência. Este dado alarmante chamou a atenção do governo para esta carência e aumentou a visibilidade de programas como o PRODEA - Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos -, criado em 1993 e inicialmente destinado apenas para a população carente do norte de



Minas e do Nordeste. Representava a nível federal um retrato do que já ocorria em diversas políticas locais, e tinha como objetivo aumentar o grau de acessibilidade alimentar da população carente no curtíssimo prazo. Em 1995, passou a integrar o Comunidade Solidária e foi expandido para outras regiões, sob operacionalização da Conab (Lavinias, 2004).

O PRODEA atuava na distribuição de cestas de alimentos (em 1995, arroz, feijão e flocos de milho; em 1997, foi acrescido de farinha de mandioca e macarrão) e para ser beneficiário do programa eram necessárias algumas contrapartidas, geralmente ligadas à educação, saúde e trabalhos comunitários. É importante citar que, segundo Lavinias (2004), apesar do acréscimo dos 2 alimentos de 1995 para 1997, o aporte calórico diminuiu quase 20% devido a redução na quantidade de macarrão.

Este programa passou por diversas crises, principalmente devido às críticas que colocavam em cheque sua eficiência. A questão da distribuição de produtos *in natura* era agravada pelas notícias de que por diversas vezes os produtos haviam perecido e, além disso, pelos custos administrativos de todo o processo de estocagem e distribuição.

### **Seção 2.2.2 - Saúde**

No período pós-Constituição surgiram ações com ênfase na prevenção e acesso à saúde que estavam previstas como direito universal. Cabe lembrar que antes de 88 a gama de serviços estava voltada quase exclusivamente para o tratamento de doenças, restritas ao modelo “hospitalocêntrico” (Draibe, 2003) e ainda muito vinculada ao trabalho formal.

A seguir são destacados alguns programas e diretrizes inovadores que a ampliaram o leque de serviços oferecidos e tentaram reverter o foco do Sistema de Saúde:

- Ampliação do acesso à atenção básica – Programa Saúde da Família (PSF);
- Ampliação do acesso a transplantes – Programa Nacional de Imunização (PNI);
- Acesso a medicamentos de alto custo;
- Controle das doenças sexualmente transmissíveis e AIDS;
- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU);
- Acesso a tratamento dentário – programa Brasil Sorridente;
- Controle do tabagismo



A saúde ocupa o terceiro maior volume de recursos no Gasto Social Federal (entre 1995-2002), mas possui uma trajetória de dispêndios irregular (IPEA, 2008). Entre o primeiro e o último ano do mandato FHC, perdeu espaço na composição do GSF passando de 15,9% em 1995 para 13% em 2002 e também em relação ao PIB, caindo de 1,79% para 1,68%, entre os mesmos anos.

Conforme citado anteriormente, a saúde teve o orçamento afetado pela opção de políticas macroeconômicas do período. Isto ocorreu, segundo o Comunicado nº98 do IPEA (2011), porque a criação da CPMF em 1997 que tinha o objetivo de servir de fonte adicional para a saúde, acabou cobrindo a saída de recursos para alocação em outros setores. Ou seja, tornou-se uma fonte substitutiva ao invés de uma fonte adicional.

### **Seção 2.2.3 - Reformas da previdência**

Em matéria da Revista Veja de 14/04/99, FHC declarou: "Essa obsessão de parar de trabalhar a uma certa idade vai criar problemas na Previdência, que já são desagradáveis por causa do aspecto financeiro".

Esta frase ilustra o sentido que orientou a reforma parcial da Previdência ocorrida nesta gestão. Draibe (2003) descreve os principais pontos da reforma:

Através da EC nº20 de 98, ocorreram mudanças nos critérios de elegibilidade pela determinação de uma idade mínima para as aposentadorias, além da substituição do conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”. Com as novas regras, o acesso à aposentadoria passou a estar vinculado à comprovação de 35 anos de contribuição para os homens e de 30 anos para as mulheres exigindo-se, adicionalmente, idade mínima de 60 anos (mulher) e 65 anos (homem).

Destaca também a lei 9.876/99, responsável por aprovar o fator previdenciário para o INSS, através do qual era feito o cálculo do valor dos benefícios e onde se buscava desestimular as aposentadorias precoces e “premiar” os trabalhadores que contribuíssem por um tempo maior.



Apesar da tentativa de reduzir os custos da Previdência Social com reformas parciais que tentaram prorrogar o tempo de contribuição dos trabalhadores, esta área ampliou a participação de seus gastos no PIB, passando de 4,98% para 6,08%.

Uma das explicações para isso seria a inclusão dos trabalhadores rurais em 1996 nos benefícios previdenciários<sup>8</sup>. Como foi dito no capítulo anterior, uma das importantes mudanças da Constituição Cidadã no âmbito da previdência foi equalizar os benefícios de trabalhadores urbanos e rurais, substituindo o FUNRURAL pela previdência rural.

### **Seção 2.2.4 – Desemprego e desregulamentação**

O pensamento liberal da época foi responsável por lançar como foco da política trabalhista a redução dos encargos sociais e a flexibilização do mercado de trabalho. Isto porque havia a ideia de que o alto desemprego e informalidade decorriam do alto custo do trabalho, fruto da elevada incidência de encargos sociais sobre a folha de salários. Este fato comprometia a competitividade da indústria à nível internacional além de ser um desincentivo ao aumento do emprego (Fagnani, 2005).

Merece esclarecimento a incoerência destas ideias: Segundo Maria da Conceição Tavares (1995) apud Fagnani (2005), não existiam evidências de que a regulamentação fosse um obstáculo ao mercado de trabalho, assim como nada confirmava o pensamento de que a redução de salários contribuiria para aumentar o nível de emprego. No mesmo sentido, quando observados outros países considerados competitivos no cenário mundial, os encargos sociais encontravam-se no mesmo patamar (ou até inferior). Inclusive, contrariando o argumento do alto custo da mão de obra, o Brasil era um dos países com menor participação dos salários no custo de produção. Ou seja, o fracasso dos indicadores do mercado de trabalho deveria ser explicado através dos reflexos negativos da política econômica – ausência de investimento, de financiamento, câmbio super valorizado – ao invés de argumentos institucionais.

Embasado neste ideal e buscando enfrentar o desemprego - indicador que gera impopularidade e revolta social - Fernando Henrique declarou: “*O primeiro ano de*

---

<sup>8</sup> Criada pelas Leis 8.212 e 8.213 de 1991, extinguiu o tratamento administrativo-institucional separado dado até então ao setor rural na Previdência Social e incluiu os trabalhadores rurais e os “segurados especiais” no plano de benefícios normal do Regime Geral de Previdência Social. Além disso, estabeleceu o piso de benefícios para aposentadorias e pensões em um salário mínimo e reduziu a idade para se aposentar em 60/55 anos para homens/mulheres no meio rural.



*governo foi do frango, o segundo do iogurte. Acho que 1997 tem de ser o ano do investimento e do emprego."*(Revista Veja, 08/01/1997)

Infelizmente o desejo expresso no discurso do então presidente não se concretizou. Medidas como criação do contrato de trabalho em tempo parcial (MP nº1709/98), a extinção do índice de correção do salário mínimo através da MP nº1906/97 e a liberação para o trabalho aos domingos no comércio varejista (MP nº1878/99) mostram como a flexibilização afetou o âmbito das contratações, das remunerações e da carga horária (Fagnani, 2005).

Segundo Lavinias (2011), no primeiro mandato foram eliminados trezentos mil postos de trabalho no setor formalizado, seguido de relativa recuperação na segunda gestão. O desemprego alcançou taxas altíssimas, chegando a 11,7% em 2002, um aumento de 7pp frente ao primeiro ano de mandato, o que contribuiu para a impopularidade de Fernando Henrique e enfraqueceu seu futuro candidato às eleições, José Serra, que acabou derrotado pelo candidato da oposição, Luis Inácio Lula da Silva.

### **Seção 2.3 – Um balanço geral do governo**

Os oito anos de governo Fernando Henrique não foram marcados por crescimento, como indica a tabela 2.4. A preocupação prioritária com a estabilidade dos preços levou à adoção de uma série de medidas - tais como a elevação dos juros - que tiveram como contrapartida esfriar a economia.

**Tabela 2.4: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB NO BRASIL (1995-2002)**

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Crescimento do PIB</b>	4,2%	2,7%	3,3%	0,1%	0,8%	4,4%	1,3%	1,9%

Fonte: Bacen-IPEA/Dimac – Carta de Conjuntura Março/2011

Para Lavinias e Cavalcanti (2008), *“O resultado conhecido desta combinação de políticas foi a manutenção de patamar elevado de desemprego e das relações de trabalho com alta participação da informalidade na ocupação, além de um*



*comportamento errático da atividade da economia, com baixo investimento e carga tributária em elevação [...] a taxa de crescimento oscilou fortemente [...] num clássico movimento stop-and-go relacionados aos movimentos cambiais. [...] A taxa de investimento manteve uma média inferior a 17%, mas o que mais se destaca é a baixa capacidade de investimento dos governos, que se situou num patamar inferior a 2% do PIB no período 1995 a 2002.” (pag 261)*

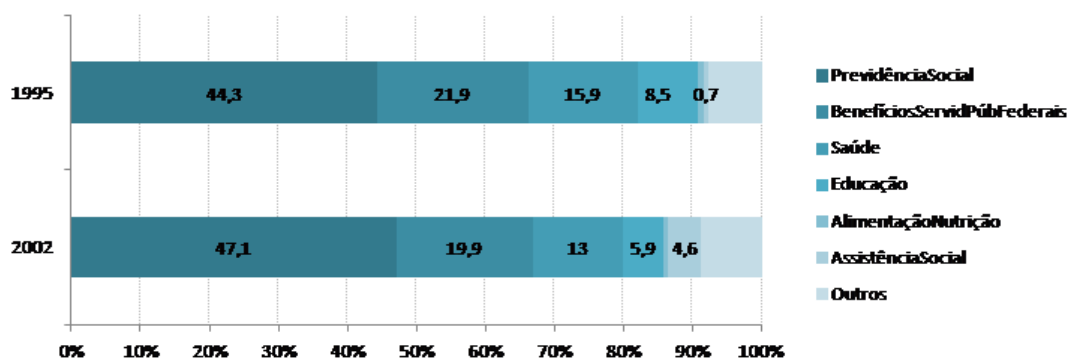
É interessante constatar que os piores resultados ocorreram em anos que foram abalados por crises internacionais – como a dos Tigres Asiáticos, da Rússia e da Argentina. Isso demonstra como as contas internas possuíam grande dependência do cenário externo e que era preciso desenvolver mecanismos que blindassem esses efeitos, como foi feito anos mais tarde com a crise de 2008 (gestão Lula). Internamente, cabe citar o ano de 2001 que, abatido pelo apagão e racionamento de energia, levou as indústrias a diminuírem sua produção e frear ainda mais o crescimento.

No campo do gasto social, um importante assunto para esta monografia, o período compreendido entre 1995 e 2002 apresentou alta de 1,68 pp na proporção do PIB. Isto quer dizer que se gastou mais com políticas sociais e que estas ganharam visibilidade à medida que a estabilidade foi conquistada. O governo entendeu que apenas combater a inflação não resolveria todos os problemas da sociedade e que era preciso implantar políticas que atendessem às necessidades básicas – alimentação, saúde, educação - e que gerassem emprego e renda.

O gráfico 2.3 mostra a mudança na composição do Gasto Social Federal. Os pontos mais chamativos são a redução do gasto com saúde e educação e o aumento da participação da assistência social.



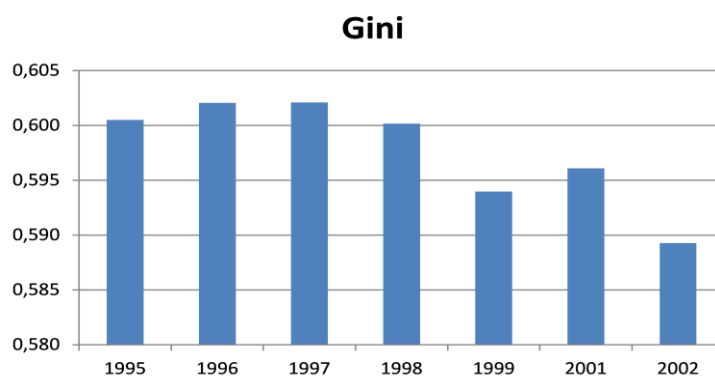
**Gráfico 2.3: COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL 1995/2002 - %**



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata – Comunicado IPEA nº98

Por último, é válido mostrar que ocorreu uma queda no Índice de Gini, que mede o nível de desigualdade de renda em um país. O gráfico 2.4 permite observar que após algumas oscilações, o índice terminou 2002 um pouco abaixo de 0,59 pontos. O resultado de queda é positivo, mas ainda diferente do que se poderia considerar aceitável.

**Gráfico 2.4: ÍNDICE DE GINI NO BRASIL (1995-2002)**



Fonte: IBGE 2010 – Índice de Gini

No capítulo a seguir será narrado, sob o mesmo enfoque das relações entre as políticas macroeconômicas e sociais, o que foi feito na gestão Lula entre os anos 2003 e 2010.



### **Capítulo 3 – A gestão de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

*“Ontem o Brasil votou para mudar. O brasileiro votou sem medo de ser feliz e a esperança venceu o medo”* (Lula, out/2002)

Com um discurso de mudança e renovação, o recém-vitorioso Luis Inácio Lula da Silva comemorou o resultado das eleições presidenciais de 2002. Depois de três derrotas consecutivas, o governo do PT chegou ao poder carregando a esperança de milhões de brasileiros por melhorias em suas condições de vida.

Um dos grandes debates acerca deste período questiona se o governo Lula conseguiu realmente cumprir este encargo ou se foi apenas uma continuação do governo anterior. Este será um dos pontos abordados no presente capítulo, buscando destacar o papel das políticas sociais e a relação estabelecida com as políticas macroeconômicas.

Uma das principais teses - e que será adotada neste capítulo - é a de que houve dois momentos distintos na gestão Lula. O primeiro, compreendido entre 2003 e 2005, foi marcado pela continuidade das políticas do período FHC, com manutenção das políticas econômicas ortodoxas, fundamentos liberais e favorecimento do setor privado (Salvador, 2011). O segundo, iniciado a partir de 2006, foi apelidado de “novo desenvolvimentismo”. Apresentou uma maior consonância entre as políticas econômicas e as sociais através da combinação das estratégias de crescimento com redistribuição de renda.

#### **Seção 3.1 Panorama Geral: Continuidade ou Ruptura**

De uma forma geral, avaliam-se os resultados da economia no período Lula como satisfatórios relativamente ao governo anterior, dadas as taxas expressivas de crescimento do PIB apresentadas, principalmente no segundo mandato. Existem duas principais correntes – alinhados e críticos - que divergem principalmente na análise das causas deste fenômeno (Mattei e Magalhães, 2011). Os primeiros creditam à ruptura com a política econômica anterior os bons resultados - levemente prejudicados no primeiro mandato por impactos ainda da política anterior - mas com uma inversão no segundo momento e resultados incontestáveis quando se iniciou um ciclo de crescimento com base na nova política de “desenvolvimentismo”. Já os segundos,



utilizam um argumento completamente oposto, afirmando que as reformas neoliberais empenhadas no governo FHC possibilitaram a expansão do período seguinte. Sem elas e, principalmente, sem uma moeda estável, qualquer política econômica estaria fadada ao fracasso. Adicionalmente, argumentam que houve um fator “sorte” - pois foram seis anos (2002/2008) sem crises mundiais – que configurou o momento em um período próspero não apenas para a economia brasileira como para todo o resto do mundo.

Para começar a falar sobre política econômica no início do mandato do governo petista, é preciso voltar alguns meses, em meados de 2002 e explicar o tal “risco Lula”. A desconfiança internacional em relação à iminente vitória do candidato operário levou o mercado a uma situação bastante peculiar. Com medo de medidas socialistas e nacionalistas, o risco Brasil - indicador que mede a confiança dos investidores em um país – rapidamente teve uma escalada de 830 pontos (em 02/01/2002) para 2.406 pontos (em 30/07/2002)<sup>9</sup>.

Nesse contexto, o futuro presidente entendeu que deveria escrever uma “Carta aos Brasileiros” garantindo suas intenções de não promover grandes mudanças na política econômica brasileira, caso vencesse as eleições. Isso decepcionou diversos setores de esquerda, mas serviu como um tranquilizador para o mercado. Ainda assim, o ano de 2002 apresentou um saldo bastante negativo em diversos sentidos, com a inflação de 12,5% ultrapassando a meta, crescimento pífio de 2,7%, entre outros.

Para estancar estes efeitos seria compreensível que, de início, o governo empenhasse forças conservadoras. Porém, na contramão do discurso de mudança que elegeu Lula, a orientação monetária que guiou o período FHC se manteve por um longo período – pelo menos até 2005 – no novo governo. Isto pressupôs controle inflacionário via juros, obtenção de superávits primários e restrições ao gasto público prejudicando, primordialmente, o gasto social e a transformação das condições de vida tão esperada pela população.

As forças conservadoras encontravam-se no busto do governo. Logo em 2003, durante seu discurso de posse no Ministério da Fazenda, Antônio Palocci afirmou que “o governo não pode dar um “cavalo de pau” em um transatlântico em movimento”. Isto

---

<sup>9</sup> Dados da JP Morgan disponíveis no ipeadata



sugeriu o que a Carta aos Brasileiros já havia se proposto a anunciar: não ocorreriam grandes mudanças na rota da política econômica em curso.

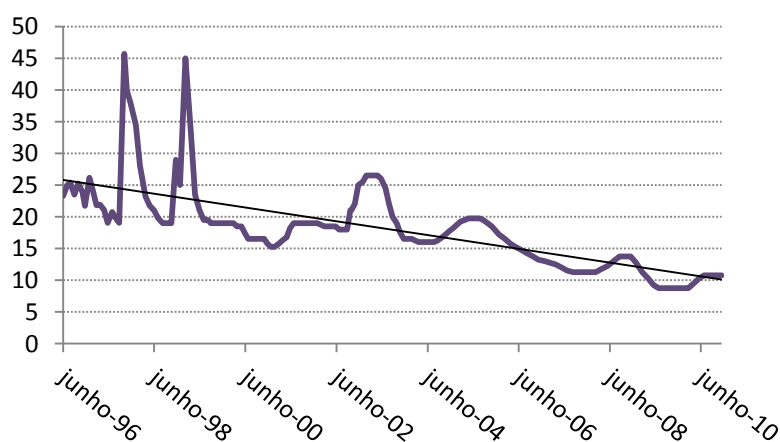
### Seção 3.1.1 - Política Monetária

Ainda no primeiro mandato, a discussão em torno da independência do Banco Central foi colocada no centro da agenda da reforma monetária. Como o principal meio de controle inflacionário era a taxa de juros, os setores financeiros exigiam a total autonomia do BC para arbitrar essa taxa de acordo com os interesses do mercado. O argumento era evitar intromissões do governo em busca de medidas que privilegiassem sua popularidade. Porém, como o regime de metas era o principal plano da política econômica do período, a autonomia do BC retirou do governo e do Presidente da República o poder de decisão sobre os destinos econômicos do país.

O ambiente recessivo se manteve até 2005, com políticas que respeitavam o tripé ortodoxo de FHC, marcado por altas taxas de juros e que limitavam o desenvolvimento econômico. A taxa de desemprego atingiu seu pico em 2003 com 13,4%, junto com um crescimento moderado que beirou em média os 3,3% no período 2003-2005. Com exceção de 2003, a inflação ficou abaixo dos intervalos determinados para cada ano pela política de metas.

Ainda assim, a preocupação exacerbada com a volta do processo inflacionário levava o governo a manter taxas de juros elevadíssimas, conforme expressa o gráfico 3.1.

**Gráfico 3.1 - TRAJETÓRIA DA TAXA SELIC (2003/2010) - %**



Fonte: Bacen- Histórico das taxas de juros - visualizado em 2012



Parte desta história começou a mudar quando, no início de 2006 o ministro Palocci e alguns de seus auxiliares de convicções ortodoxas deixaram a equipe econômica de Lula, em meio a acusações de corrupção – caso da quebra do sigilo bancário envolvendo o presidente da Caixa Econômica Federal. Em seu lugar assume Guido Mantega, economista formado pela USP e com um viés mais desenvolvimentista.

O segundo momento do período Lula, que se inicia a partir de então, é marcado pela quebra da lógica dominante na gestão FHC e do início da gestão atual, com os juros passando a entrar em declínio e o PIB em ascensão (média de 4,4%, contando com uma crise internacional).

Um movimento interessante de ser analisado é o do período de crise e pós-crise. Como os efeitos do *subprime* afetaram o desempenho da economia a partir do segundo semestre de 2008, a taxa Selic entrou em uma rota descendente no início de 2009, chegando a 8,75%, o menor patamar desde 1999, quando o regime de metas foi implantado.

Após diversas medidas de estímulo à economia, tais como a elevação de crédito e expansão dos gastos governamentais para impactar a demanda interna, o COPOM voltou a elevar a taxa básica a um patamar de 10,75% projetando um maior crescimento em 2010 (que, na prática, ocorreu).

A inflação durante os dois mandatos foi mantida sob controle, ficando dentro da meta em todos os anos com exceção de 2003 (que ainda sofria os reflexos no câmbio do “efeito Lula”).

**Tabela 3.1: METAS DE INFLAÇÃO E RESULTADOS VERIFICADOS**

Ano	Meta	Banda	Limites inferior e superior (%)	Inflação Efetiva no ano - IPCA (%)
2003	4%	2,5 pp	1,5 - 6,5	9,3*
2004	5,5%	2,5 pp	3 - 8	7,6
2005	4,5%	2,5 pp	2 - 7	5,69
2006	4,5%	2 pp	2,5 - 6,5	3,14
2007	4,5%	2 pp	2,5 - 6,5	4,46
2008	4,5%	2 pp	2,5 - 6,5	5,9
2009	4,5%	2 pp	2,5 - 6,5	4,31
2010	4,5%	2 pp	2,5 - 6,5	5,91

Fonte: Bacen-IPEA/Dimac – Carta de Conjuntura Março/2011

\*2003 ainda sofreu reflexos do “efeito Lula”



Outra implicação nada desprezível relacionada à taxa Selic é a questão da dívida pública líquida (Mattei e Magalhães, 2011). Como o controle inflacionário passa a ser a maior preocupação do governo e o manuseio da taxa de juros é a principal via para assentá-lo, seus efeitos impactaram de forma significativa o montante de juros pagos pelo setor público. A dívida pública é dividida em dívida externa, com base nos juros internacionais e dívida interna (paga aos detentores de títulos públicos, com rendimento balizado pela Selic). A primeira foi quitada no final de 2005 e a segunda continuou a crescer, saindo de R\$ 892 bilhões em 2002 para R\$1,4 trilhão em 2010.

Os detentores de títulos públicos ganharam, em média, R\$ 150 bilhões anualmente (intervalo), recursos estes que poderiam estar sendo aplicados em outras áreas que precisavam de investimentos.

Até 2005, o crescimento esteve sustentado na alta das exportações (Mattei e Magalhães, 2011), o que de certa forma dependia de fatores externos. Com a queda dos juros a partir desse ano, o consumo das famílias tomou uma grande proporção e passou a ser o carro chefe do PIB. Essa mudança não deve ser encarada apenas como circunstancial, pois trazer para o mercado interno o fator chave de crescimento é diminuir os riscos de oscilações dessa variável. E essa foi a ruptura com o modelo econômico anterior e a adoção de um novo padrão de crescimento, ancorado no aumento da demanda agregada apoiada no consumo das classes populares, com expansão do crédito. A seguir, serão esclarecidos mais a fundo os pontos relativos à Balança Comercial que são diretamente relacionados à política cambial do período.

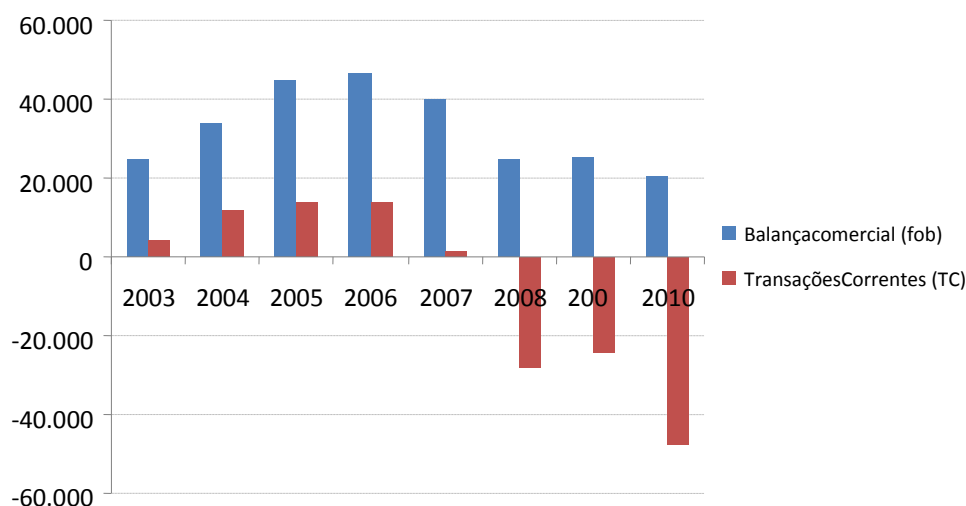
### **Seção 3.1.2 - Política cambial**

A desvalorização cambial ocorrida em 1999 impactou a política cambial por seguidos anos. Para entender parte desse efeito é preciso ter em mente que o Brasil por muito tempo foi um país essencialmente primário exportador. Isso nos coloca em uma posição delicada em relação à balança comercial já que os produtos importados possuem um valor agregado muito maior do que os exportados. Ou seja, uma posição equilibrada exige esforços do mercado exportador via quantidade ou via aumento do valor agregado dos produtos, sendo a primeira opção a mais recorrida no caso brasileiro.



Os resultados positivos deste período estiveram sob impacto da expansão da ascendente potência mundial: a China. Com a economia em expansão, a China ampliou fortemente a demanda por *commodities* no mercado mundial, especialmente as de origem agroindustrial. Isso favoreceu os países ofertantes neste mercado porque os preços de seus produtos valorizavam-se. O Brasil se beneficiou desta onda, com saldos expressivos na Balança Comercial, passando de US\$13 bilhões em 2002 para US\$46 bilhões em 2006. Esse movimento seguiu até 2008, quando a crise interrompeu este percurso levando a uma queda de patamar, como indica o gráfico 3.2.

**Gráfico 3.2 – BALANÇA COMERCIAL X TRANSAÇÕES CORRENTES  
(2003/2010)**



Fonte: Bacen - IPEA/Dimac – Carta de Conjuntura Março/2011

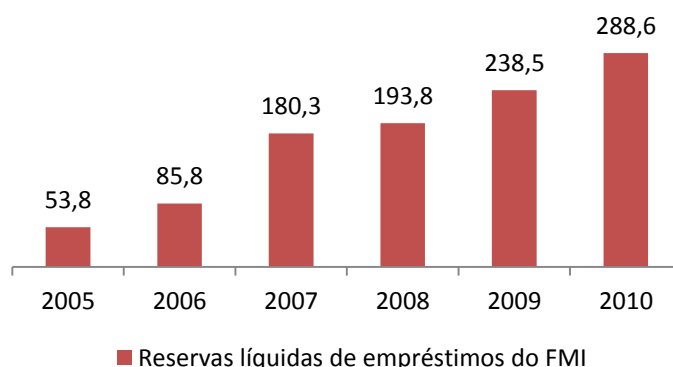
O saldo nas Transações Correntes era puxado para baixo pela conta de Serviços e Renda, por sua vez, impactada fortemente pelo déficit em lucros e dividendos. Filgueiras (2010) atribui isso à entrada de muito capital estrangeiro (via investimentos diretos) que, em um momento posterior, tem como contrapartida o envio de remessa de lucros e dividendos para os países de origem. Além disso, a partir de 2008 a situação se agrava com a necessidade de muitas empresas multinacionais capitalizarem suas matrizes quando estas se encontravam em países que sofreram maiores impactos que o Brasil.

Com resultados dos sucessivos superávits da Balança Comercial, o governo conseguiu elevar as reservas internacionais que superaram US\$240 bilhões em 2009, sendo um



importante indicador de que o país reduzira sua vulnerabilidade em relação às oscilações do mercado mundial, conforme mostra o gráfico 3.3 e como ficou comprovado na superação da crise.

**Gráfico 3.3 – ESTOQUE DE RESERVAS INTERNACIONAIS (2005/2010)**



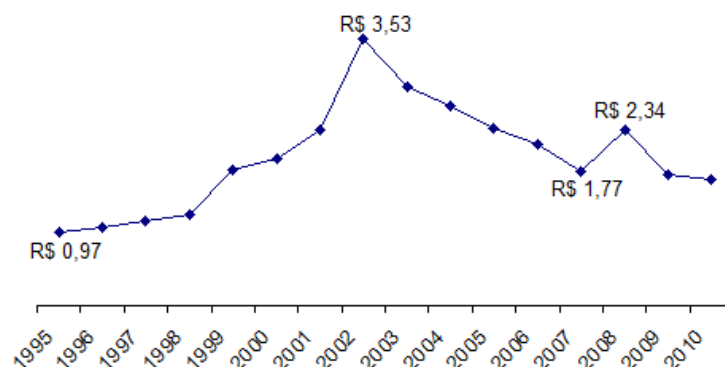
Fonte: Banco Central –IPEA/Dimac – Carta de Conjuntura Março/2011

A política cambial por vezes foi utilizada com a intenção de favorecer as exportações brasileiras, sendo marcada pela depreciação, conforme apresenta o gráfico 3.4. A média da taxa de câmbio no período Lula foi de 1 US dólar valendo R\$2,19. Muitos setores criticaram esta atuação que, mesmo em declínio, manteve o real desvalorizado na maioria do tempo, principalmente os setores importadores, que se beneficiam de um câmbio mais valorizado.

Uma questão relacionada a este ponto é perda de competitividade da indústria brasileira. Durante um longo período o câmbio foi o principal vilão do setor industrial, que acusava o governo de deixar o Brasil sofrer uma desindustrialização.



**Gráfico 3.4 – TAXA DE CâMBIO (US\$ x R\$) – 1995/2010**



Fonte: Bacen, FGV e IBGE – Carta de Conjuntura Março/2011 - IPEA

Vale lembrar mais uma vez que o pico de R\$3,53/US dólar alcançado em 2002, expresso no gráfico 3.4, foi reflexo da fuga de capitais receosos com a iminente vitória de Lula.

O ano de 2008 também se consagra como um ponto fora da trajetória, pois uma das primeiras reações dos especuladores internacionais com a iminência da crise foi retirar seu capital de investimentos e ações. Isso provocou novo pico, que foi controlado conforme se observou que o mercado brasileiro estava razoavelmente seguro.

A seguir, será tratado o tema da política fiscal e sua importância na superação dos efeitos da crise financeira internacional.

### **Seção 3.1.3 - Política Fiscal**

Na primeira fase do governo Lula, o gasto social, como sempre, seguiu afetado pela necessidade de obtenção de superávits primários.

Em 2003 foi enviada ao Congresso a EC 41/03, que previa a tão aguardada Reforma Tributária. Seu principal objetivo era a simplificação da estrutura fiscal, extinguindo tributos e cobranças cumulativas. Segundo Mattei e Magalhães (2011), estava impregnada pelo argumento neoliberal da necessidade de “desoneração da produção” e, por isso, se daria principalmente através da extinção de fontes de financiamento de políticas sociais – ou seja, extinção de impostos que estavam vinculados constitucionalmente a determinados gastos sociais – tais como a Confins, PIS-Pasep,



CSLL e etc. Isso significaria uma rasteira em setores como saúde e previdência, mas essa emenda constitucional acabou não sendo votada.

Se, por um lado o governo mantinha a política de superávits fiscais, por outro estava gastando grandes montantes no pagamento da dívida interna, remunerada pela taxa básica de juros, a SELIC, que se encontrava em patamares elevados. Isso, tal como no governo anterior, mostra a incoerência intrínseca nesta combinação: cortam-se gastos sociais e essenciais para remunerar o capital privado que busca ganhos financeiros.

Em 2005, o Ministério da Fazenda lançou um programa de ajuste fiscal de longo prazo chamado “déficit nominal zero” (Fagnani, 2011). Eram metas a serem alcançadas no período de dez anos, que previam a redução da razão dívida/PIB de 50% para 30%. Como qualquer fração matemática, há duas maneiras de diminuir seu resultado: reduzindo o numerador ou aumentando o denominador. Aplicado à economia, a primeira estratégia seria mais recessiva, com cortes nos gastos públicos (e, como sempre, nos gastos sociais), enquanto a segunda seria mais expansionista, visando o aumento do PIB. Cada opção teria seus prós e contras, e o governo acabou optando pelo lado recessivo.

Quando se observa a trajetória da dívida pública total, percebe-se que ocorriam dois movimentos divergentes à época. O primeiro consistia na redução da dívida externa graças aos superávits comerciais que possibilitaram o acúmulo de reservas e, conseqüentemente, o pagamento integral da mesma ao final de 2005. A partir deste momento, o Brasil passa a ser credor mundial (ficando, então com um saldo negativo na dívida externa). O segundo diz respeito à dívida interna que, quando comparada em números relativos ao PIB, apresenta leve alta (devido ao crescimento do PIB e não à redução da dívida), mas, quando exposta em números absolutos, demonstra uma expansão mais intensa. A tabela 3.2 ilustra este quadro:

**Tabela 3.2 - DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (% do PIB)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida Total	54,8	50,6	48,4	47,3	45,5	38,9	43,4	40,2
Dívida Externa	11,2	7,9	3,2	-1,2	-7,5	-11,1	-9,3	-9,8
Dívida Interna	43,7	42,7	45,3	48,4	53,0	49,9	52,7	49,9

Fonte: Bacen – Elaboração IPEA/Dimac – Carta de Conjuntura Março/2011

A partir de 2007, porém, a política de arrocho fiscal foi suavizada. O superávit fiscal passou de 4% do PIB em 2007 para 2% em 2009, segundo Filgueiras (2010).



Um importante mecanismo de estímulo à economia, criado em 2007, antes mesmo da crise mundial foi o Programa de Aceleração do Crescimento. O PAC veio para reforçar a postura desenvolvimentista que havia sido adotada, e visava impulsionar o investimento público na área de infraestrutura econômica e social. Em seus quatro primeiros anos de existência, o PAC contribuiu para este número, que passou de 1,62% do PIB em 2006 para 3,27% em 2010, segundo dados oficiais do governo<sup>10</sup>.

Teve importância fundamental para o país durante a crise financeira mundial, sendo uma das estratégias anticíclicas adotadas pelo governo de forma a garantir emprego (saldo líquido de 8,2 milhões de postos formais entre meados de 2007 e 2010)<sup>11</sup> e renda aos brasileiros. Isso, por sua vez, assegurou a continuidade do consumo de bens e serviços e manteve ativa a economia, aliviando os efeitos da crise aqui no Brasil – a chamada “marolinha”.

Fagnani (2011) defende que esse acontecimento mitigou o pensamento liberal e deu força a uma nova agenda de crescimento econômico. As melhorias do mercado de trabalho e das contas públicas, como vimos no caso da dívida pública total, abriram espaço para a ampliação do gasto social. Não que o caráter desenvolvimentista tenha começado a partir da crise, pois, conforme explicado no início deste capítulo, a nova fase ocorre a partir de 2006. Porém, o ano de 2008 veio para questionar alguns “dogmas” de políticas embasadas na linha do neoliberalismo, como as firmadas no Consenso<sup>12</sup> de Washington, por exemplo.

O mesmo autor ainda afirma que uma estratégia adotada para mitigar os efeitos da crise financeira foi a escolha do social como um eixo estruturante do desenvolvimento econômico. Como isso foi implementado será tema para a próxima seção.

Outro ponto importante de ser citado na política fiscal de Lula foi o aumento da carga tributária. Em porcentagem do PIB, esta se elevou de 31,9% em 2003 para 35% em 2009. Ao contrário da gestão anterior, este número reflete um aumento das receitas do governo que, em parte, foram aplicadas em gastos com o social. Apesar do ínfimo peso no PIB (0,6% em 2010), o Bolsa Família é o exemplo mais emblemático do mandato

---

<sup>10</sup> <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

<sup>11</sup> Ver gráfico da seção 3.2.2 – dados do MTE

<sup>12</sup> Conjunto de medidas formuladas por diversas instituições internacionais – FMI, Banco Mundial, etc. – com medidas de “ajuste macroeconômico para os países que passavam por dificuldades. Possuía um viés neoliberal refletido nas ações propostas através de um Estado Mínimo. Alguns exemplos são privatizações, disciplina fiscal, abertura comercial, etc.



Lula. Além deste, muitos outros gastos foram empenhados e a próxima seção se propõe a discutir estas questões.

### **Seção 3.2 - Política Social: E agora, Lula?**

A política social do governo Lula começou tímida e cheia de tensões. Aos poucos foi ocorrendo um esvaziamento do discurso de diversas reformas (como a agrária, por exemplo) influenciado pelos pensamentos divergentes entre a ala mais desenvolvimentistas e a ala mais conservadora, que residia principalmente no Ministério da Fazenda. A discussão sobre adoção de políticas mais focalizadas ou universais é um dos exemplos que acabaram expondo a indefinição de estratégia no período. A tese de Fagnani (2011) é que em um primeiro momento as forças liberais tiveram mais voz e, aos poucos, observa-se uma emergência de uma oposição em ministérios setoriais e fóruns democráticos, que orienta a criação de uma nova estratégia social.

Esta seção terá uma abordagem diferente da que foi dada no capítulo anterior, com um espaço reservado para a Seguridade Social e, em seguida, um aprofundamento nas questões sociais que foram centrais do período. Segundo Lavinas (2011), três foram os pilares importantes da política social no governo Lula:

- 1) a dimensão regulatória com os ganhos reais do salário mínimo;
  - 2) a expansão econômica com criação de empregos notadamente na faixa de até três salários mínimos e, também;
  - 3) as políticas de combate à pobreza e manutenção da demanda interna – Bolsa Família.
- A isso se agrega a nova política de expansão do crédito.

Esses foram os aspectos que levaram a uma forte redução da pobreza e da miséria, permitindo ainda uma inflexão da curva de desigualdade e, por isso, serão abordados mais detalhadamente.



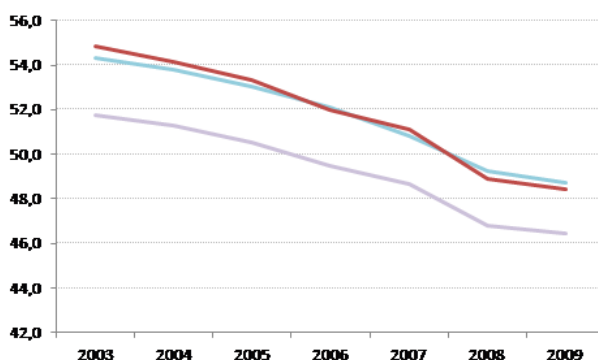
### Seção 3.2.1 - Seguridade Social

No âmbito da seguridade social, assiste-se a uma tentativa de consolidação de algumas políticas universais em curso desde 1988.

Na saúde, alguns esforços foram feitos para ampliar e melhorar a cobertura do SUS. Um dos principais ficou conhecido como “Pacto pela Saúde”, cujo objetivo foi estabelecer novas diretrizes e metodologias para o sistema único de saúde. Outros programas foram lançados, mas uma importante questão - que repousa no financiamento da saúde – se consolidaria com a emenda constitucional 29, não chegou a ser regulamentada até 2010. Mais polêmica ainda foi a extinção da CPMF em 2007, agravando os problemas de recursos disponíveis para o setor.

No plano da Previdência Social, Fagnani (2011) destaca a melhoria nas contas financeiras do segmento urbano que saiu da situação deficitária, na qual se encontrava desde 1998. Parte disso se deve à maior formalização do mercado de trabalho, que aumentou a PEA contribuinte de 61,7% em 2002 para 66,9% em 2009. O gráfico 3.5 demonstra essa redução no grau de informalidade.

**Gráfico 3.5 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE INFORMALIDADE (2003-2009) - %<sup>13</sup>**



Fonte: Ipeadata – Grau de informalidade definição I, II e III – visualizado em 2012

As linhas do gráfico 3.5 com cores diferentes representam definições distintas para o cálculo do IPEA; porém, independente da metodologia, o relevante é observar a queda verificada em todas elas. Ao saírem da informalidade, milhares de trabalhadores passam a adquirir diversos direitos que a carteira assinada oferece e, entre estes, alguns dos mais

<sup>13</sup> Esta taxa corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria)



importantes são: a aposentadoria, benefícios de seguro desemprego, seguro contra invalidez, etc. O governo também buscou ampliar o acesso de segmentos marginalizados à Previdência, através de medidas como uma nova regulamentação aos segurados especiais, incentivos para a formalização e flexibilização das alíquotas de contribuições, etc.

A assistência social será deixada mais para frente deste texto. Devido a grande visibilidade que teve no período – maior até do que seus impactos – será dedicada uma parte exclusivamente aos programas que compuseram esse braço da seguridade social.

### **Seção 3.2.2 – O principal legado: melhorias no mercado de trabalho**

O salário mínimo é uma importante variável a ser analisada porque além de determinar o piso salarial de uma parte considerável da população, transcende o mercado de trabalho e serve de referência tanto no valor quanto no critério de acesso a alguns benefícios da seguridade social. Ou seja, ao mesmo tempo tem impacto no poder de compra da população e nas contas do governo.

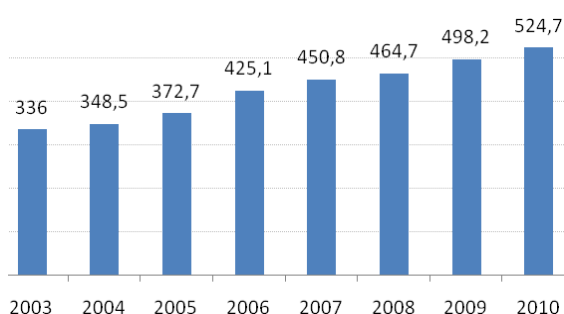
A recente política de valorização do piso salarial recompôs perdas sofridas no período de alta inflação. É importante ressaltar que esta recuperação ocorreu a partir de um dos piores patamares históricos. Neste ritmo, alcançou depois de mais de 40 anos, em Janeiro de 2010, o equivalente ao registrado em Março de 1968 (Lavinias, 2011).

Isso foi possível, em parte, pela nova regra estabelecida para o reajuste do SM: prevê que o novo valor incorpore a inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos atrás em 1º de janeiro de cada ano.

No gráfico 3.6, apresenta-se a trajetória de expansão do salário mínimo nos últimos mandatos presidenciais junto com a evolução do mercado de trabalho formal no país.

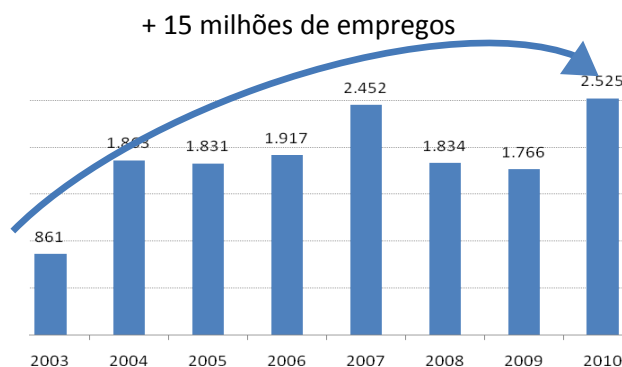


**Gráfico 3.6 – EVOLUÇÃO EM REAIS DO SALÁRIO MÍNIMO (2003-2010)**



Fonte: IPEA, dados compilados com base na média anual a preços de dez/10

**Gráfico 3.7 – CRIAÇÃO DE NOVOS POSTOS DE TRABALHO (2003-2010)**



Fonte: Ministério do Emprego e Trabalho (MTE), saldo do CAGED

Observa-se que o piso salarial a preços de dez/2010 cresceu 56% entre 2003 e 2010, com alta significativa (7,2%) mesmo em 2009, ano dos efeitos da crise mundial.

Já o gráfico 3.7 se refere aos postos formais de trabalho criados. Ao todo, 15 milhões de novos empregos foram criados, dando oportunidade à diversos brasileiros de possuir uma carteira assinada com os respectivos direitos que isso representa na redução da pobreza e da desigualdade.

Outro dado importante a ser citado é que pouco mais de 90% dos novos postos criados no período se concentraram na faixa salarial de até três salários mínimos, o que ratifica a grande relevância do valor do piso salarial para o período (Lavinas, 2011).

### **Seção 3.2.3 – A assistência social no governo Lula – a grande bandeira da reeleição**

#### **Fome Zero**

O Programa foi uma das maiores plataformas eleitorais do então candidato Lula. Criado em 2003 em substituição ao Comunidade Solidária, o Fome Zero pretendia catalisar uma diversidade de ações desenvolvidas por diversos ministérios. Buscava corrigir uma das críticas apontadas no capítulo anterior, que era a imensidão de programas fragmentados criados no governo FHC.



Englobaria, além da transferência direta de renda – que seria feita através do Cartão Alimentação<sup>14</sup> - atuações na reforma agrária, no fortalecimento da agricultura familiar, em programas de geração de trabalho e renda, desoneração tributária dos alimentos básicos, distribuição de alimentos, merenda escolar, entre outros (Graziano do Silva, 2010 appud Fagnani, 2010). Porém, a vida curta do Fome Zero teve fim com a instituição do Programa Bolsa Família logo em outubro de 2003.

### Bolsa Família

O Programa Bolsa Família surgiu como parte integrante do “Fome Zero” e acabou se tornando a principal política social do governo Lula. Segundo definição do site do Ministério do Desenvolvimento Social, “é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País”.

Possui três dimensões que pautam objetivos distintos:

- as transferências diretas de renda à família visam à promoção do alívio imediato da pobreza;
- as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Isso busca romper o ciclo de pobreza entre as gerações, e;
- as ações e programas complementares objetivam que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade na qual se encontram no presente. São exemplos a geração de trabalho e renda, fornecimento de registro civil, etc.

Segundo Lavinias (2011), a base inicial de beneficiários foi formada por parcela da população atendida nos programas fragmentados da gestão FHC, tais como Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás, etc.

Sustenta o status de maior programa focalizado de transferência de renda do Brasil e da América Latina. Apesar de representar uma fatia muito pequena do PIB – 0,6% em 2010, conforme exposto anteriormente – o Programa Bolsa Família representou um salto em alcance e eficácia no combate à pobreza. Desde sua criação até o final do

---

<sup>14</sup> Esse fato já á refletindo uma mudança na mentalidade em relação ao período anterior pois agora a distribuição seria feita em dinheiro e não em produtos, admitindo que os beneficiários dispusessem de autonomia para gastá-lo da forma como julgassem melhor



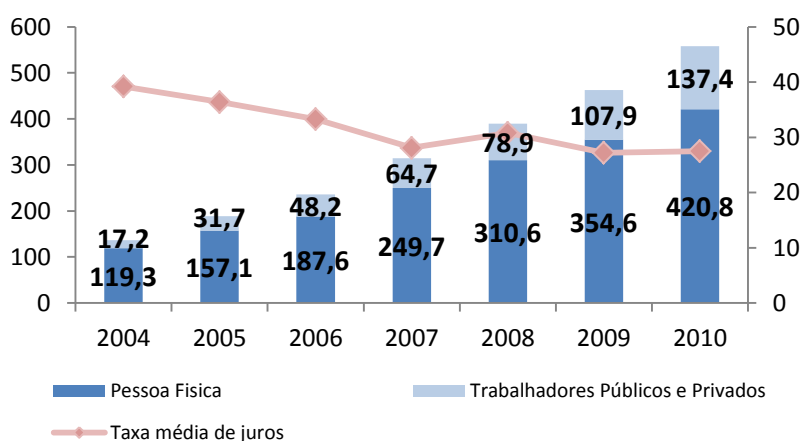
mandato Lula, o número de famílias beneficiárias passou de 3,6 milhões para 12,8 milhões (Fagnani, 2011).

Alavancou o direcionamento de recursos para a assistência social, que saiu de 5,1% do gasto social em 2003 e chegou a 6,8% em 2009, segundo dados do Ipea<sup>15</sup>.

### Seção 3.2.4 – Crédito pessoal

Outro fator relevante para a análise e que foi impulsionado pelo aumento dos empregos formais foi a oferta de crédito pessoal. Reprimida no passado recente devido às altas taxas de juros e prazos curtos, inicia uma trajetória de expansão em representatividade no PIB. Em números absolutos, isso configurou um salto de R\$136,5 bilhões para R\$558,2 bilhões no período mencionado, segundo o gráfico 3.8. Isso representa uma evolução de 308% em seis anos.

**Gráfico 3.8 – CRÉDITO PESSOAL (eixo da esquerda, em bilhões) E TAXA DE JUROS MÉDIA (eixo da direita, em %) – 2004/2010**



Fonte: Banco Central com base em Lavinas (2011)

O crédito à pessoa jurídica também apresentou crescimento, mas o crédito à pessoa física foi a “bola da vez”. Parte desse boom se deve a uma inovação institucional que permitiu reduzir os riscos de inadimplência e, com isso, as taxas de juros. Tal fato refere-se à criação do crédito consignado em 2003. Esse mecanismo, segundo o site da

<sup>15</sup> Ver gráfico 3.11 – Composição do Gasto Social



Caixa Econômica Federal<sup>16</sup>, é um empréstimo com taxa de juros especiais e prestações debitadas diretamente na sua folha de pagamento, para funcionários com mais de seis meses efetivos ou aposentados e pensionistas. O crédito consignado representava 25% do crédito pessoal em 2004 e saltou para 46% em 2010 (Lavinias, 2011).

Apesar disso, vale comentar uma das conclusões de um estudo feito por Lavinias e Ferraz (2010) appud Lavinias (2011), no qual se afirma que essa oferta de crédito não alcançou as camadas mais pobres, sem ter configurado uma inclusão financeira. Para estes, coube apenas o crédito de varejo, utilizado principalmente na aquisição de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos da linha branca, por exemplo) e bens salários. Essa afirmação coloca em cheque sua potencialidade como política social, uma vez que atingiu parcelas da população de formas desiguais.

Por fim, vale comentar que a política social adotada no período Lula não correspondeu totalmente às expectativas que haviam se firmado sobre sua gestão. Salvador (2011) classifica as mudanças como tímidas e afirma que apesar dos indicadores sociais apontarem considerável melhora – como o resgate de 28 milhões de pessoas da linha da pobreza e a ascensão de 36 milhões de brasileiros para a classe C -, todavia existe acentuada desigualdade e pobreza para ser vencida. Ou seja, o caminho da superação começou a ser trilhado, mas ainda há muito o que caminhar.

### **Seção 3.3 – A crise financeira e a marolinha**

Segundo Fagnani (2011), a crise financeira mundial foi responsável por mitigar a agenda neoliberal no Brasil. Porém, ao longo do seu estudo, outra visão é apresentada, na qual a postura desenvolvimentista ascende com a saída da ala conservadora do governo – mais precisamente com a saída de Palocci e sua equipe do Ministério da Fazenda. Prova disso é o lançamento de programas como o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – em 2007, que visava impulsionar investimentos na área de infraestrutura econômica e social.

O que não deixa dúvidas é que após a deflagração da crise, essas políticas, chamadas de anticíclicas, se intensificaram. Fatores já citados, como mercado de trabalho, expansão

---

<sup>16</sup> [http://www.caixa.gov.br/voce/credito/consignacoes/consig\\_caixa/index.asp](http://www.caixa.gov.br/voce/credito/consignacoes/consig_caixa/index.asp)



do crédito, valorização real do salário mínimo e ampliação de benefícios da Seguridade Social impulsionaram o alcance da estabilidade econômica com crescimento, distribuição de renda e inclusão social. O fortalecimento do mercado interno foi essencial para amenizar os impactos externos da crise. Se os brasileiros continuavam a consumir, os bancos continuavam a emprestar e os empresários seguiam vendendo.

Esse movimento inspirou o ex-presidente Lula a declarar em 2008 durante uma carreata em São Bernardo do Campo que a crise lá nos EUA era um tsunami mas que chegaria ao Brasil como apenas uma “marolinha”, se referindo ao seu leve impacto na economia nacional. Vale lembrar que apesar de ser um dos países menos afetados, o PIB de 2009 sofreu retração de 0,6%, o que, sem dúvida, foi efeito da crise financeira internacional.

Outra medida adotada foi a criação do Programa “Minha Casa, Minha Vida” que pretendia construir um milhão de novas moradias com mecanismos flexíveis de financiamento, favorecendo as classes mais baixas na aquisição da casa própria. Ocorre também a intensificação das obras do PAC – que somou até o final de 2010 mais de 600 bilhões de investimentos em rodovias, hidrelétricas, usinas, etc, segundo dados oficiais do governo<sup>17</sup>.

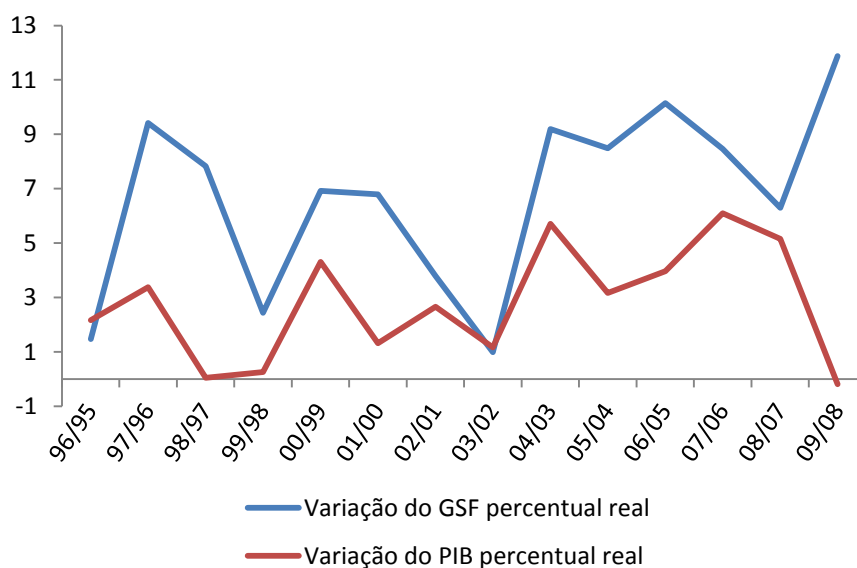
Dessa forma, fortalecendo o mercado interno e mantendo a economia aquecida com investimentos públicos principalmente em habitação, saneamento e infraestrutura, o governo contrariou o *mainstream* econômico - que prevê um Estado pouco intervencionista e com gastos contidos - e conseguiu colocar o Brasil em um ciclo virtuoso de crescimento, como fica evidente no ano seguinte, 2010, com crescimento do PIB de 7,5% em relação ao ano anterior.

---

<sup>17</sup> <http://www.brasil.gov.br/pac> - relatório de balanço 4 anos (2007-2010)



**Gráfico 3.9 – TRAJETÓRIA DO GASTO SOCIAL FRENTE O PIB (%)**



Fonte: Siafi/Sidor - Comunicado do IPEA n°98 (2011)

O gráfico 3.9 ilustra bem a discussão acerca da postura do governo frente o baixo desempenho econômico em eventuais crises. O que se observa na maioria dos anos é um acompanhamento acelerado do Gasto Social Federal em relação ao PIB. Quando o segundo cresce, o primeiro também cresce de forma mais intensa e vice versa. O ponto de discordância dessa lógica ocorre em 09/08, quando as curvas assumem trajetórias totalmente divergentes entre si. Neste momento, o governo cumpre claramente um papel anticíclico: ao invés de acompanhar a desaceleração do PIB, expande o GSF, fazendo este alcançar o maior patamar da série, de forma a configurá-lo em uma forma de enfrentamento da crise.

Além das políticas sociais, outras medidas importantes de política monetária e fiscal foram adotadas. Pode-se citar a redução de tributos, aumentando a renda disponível da população, redução do superávit primário, que libera mais recursos para serem gastos, redução dos juros, diminuindo o pagamento para investidores, maior atuação dos bancos públicos que injetaram recursos na economia, entre outros (IPEA, 2011).

O que foi feito neste período significa nada mais do que combinar (de forma mais intensificada) a política econômica com a social. Apesar de algumas restrições ao orçamento público, sendo a principal a DRU que, em 2010, retirou 46,6 bilhões do orçamento da Seguridade Social<sup>18</sup> – a escolha da dimensão social como carro chefe do

<sup>18</sup> Fonte SIAFI/Prodasen em [http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos\\_discussao/TD103-FernandoAlvaresDias.pdf](http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD103-FernandoAlvaresDias.pdf)



período para superação da crise, possibilitou que essa exercesse sua funcionalidade de forma mais eficiente.

### **Seção 3.4 – Resultados gerais do governo Lula**

O desempenho econômico, medido através do PIB apresentou resultados melhores do que a gestão anterior. Conforme mostra a tabela 3.3, a média de crescimento do produto interno bruto entre 2003-2010 foi de 4,02% frente os 2,34% alcançados entre 1995-2002. Além disso, em 2010, já no final do mandato Lula, o PIB obteve o melhor desempenho desde 1986. Segundo dados do IBGE, do lado da oferta o indicador foi puxado pela indústria e, do lado da demanda, foi o consumo das famílias o grande responsável pelo aquecimento da demanda interna.

Ambos foram estimulados por medidas governamentais, mais explicitamente, a indústria com as diversas obras e investimentos em infraestrutura que alavancaram o setor de construção civil, energia, etc; e o consumo do brasileiro foi estimulado via aumento dos salários, dos empregos, da concessão de crédito e, para os menos abastados, com a intensificação das transferências de renda que tendem a ser totalmente gastas em consumo, segundo a teoria Keynesiana.

**Tabela 3.3: TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB NO BRASIL (2003-2010)**

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Crescimento do PIB</b>	1,1%	5,7%	3,2%	4,0%	6,1%	5,2%	-0,6%	7,5%

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Nacionais

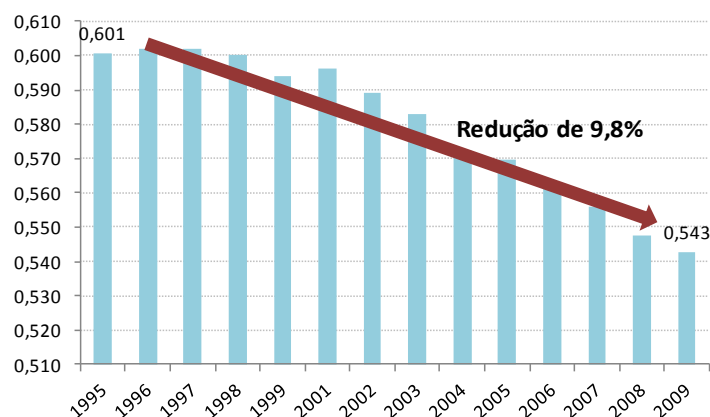
A grande questão é se a mudança de rumo instaurada em 2006 apresentou resultados concretos para a tese deste estudo. Terão os indicadores sociais apresentado melhoras a partir de uma maior interação com os objetivos macroeconômicos?

Ao que tudo indica, apesar do plano social continuar subordinado ao econômico, alguns avanços foram verificados. O foco dado pelo governo Lula foi diferente daquilo que se costumava verificar. Não à toa, este presidente que alcançou o recorde de aprovação popular com avaliação “ótima ou boa” para 80% dos entrevistados em 2010, segundo o IBOPE. Certamente muitos o acusam de medidas populista, mas não devem restar



dúvidas que milhares de vidas mudaram para melhor nestes anos. Para ilustrar parte desses avanços, abaixo serão apresentadas algumas variáveis que auxiliem na elaboração deste termômetro.

**Gráfico 3.10 – ÍNDICE DE GINI NO BRASIL (1995-2009)**



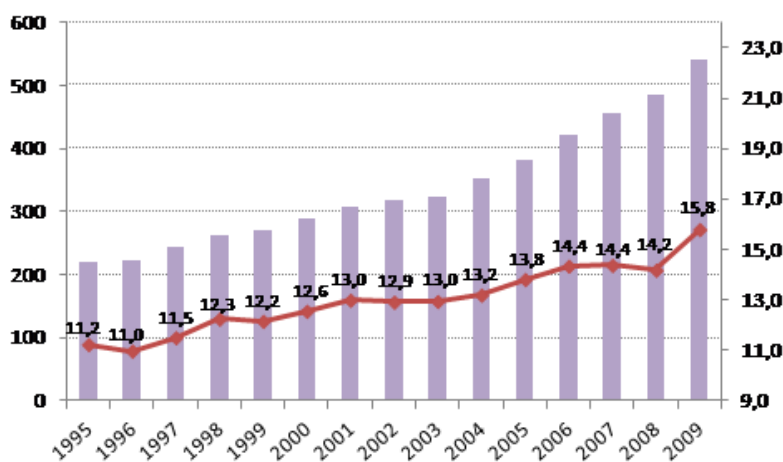
Fonte: Ipeadata – Renda – desigualdade – Coeficiente de Gini, visualizado em 2012

A redução contínua do índice a partir de 2001 e de forma mais acelerada depois de 2003 reflete que a diminuição da desigualdade social no governo Lula foi mais exitosa do que no governo FHC. O Gini caiu de 0,601 para 0,543, conforme ilustra o gráfico 3.10.

Lavinas (2011) cita autores como Hoffman e Soares que elaboraram estudos econométricos e justificaram que a maior contribuição na redução da pobreza e na desigualdade reside, basicamente, no mercado de trabalho, através da criação de empregos e na melhoria dos salários. Programas focalizados de transferência de renda possuem menor influência nesta variável.



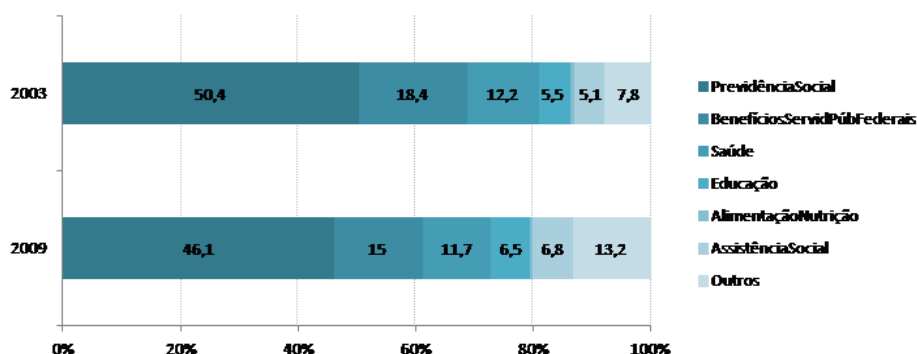
**Gráfico 3.11 – EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL (eixo da esquerda, em bilhões)  
E DA PARTICIPAÇÃO NO PIB (eixo da direita, em %) – 1995/2009**



Fonte: Ipea – Disoc – Comunicado do IPEA n°98

É interessante analisar o salto diferenciado que se observa entre 2008 e 2009, com um aumento de 11,7% no gasto social, como mostra o gráfico 3.11. Isso diz respeito à injeção anticíclica que o governo aplicou na economia durante a recessão mundial. Com o propósito de não deixar o Brasil estagnar foram ampliados diversos recursos também no âmbito social, como já falado anteriormente.

**Gráfico 3.12 – COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL (%)**



Fonte: Ipea – Disoc – Comunicado do IPEA n°98

Do gráfico 3.12 podem ser extraídas algumas informações interessantes, sendo a mais significativa a variável “outros”. Vale a pena esclarecer que dentro de “outros” incluiu-se gastos com habitação e urbanismo, duas áreas que ganharam destaque como forma de combate aos efeitos da crise de 2008 – com a criação do PAC, “Minha Casa, Minha Vida”- que apresentou alta de 2,9% do GS para 4,9% entre 2007 e 2009. Além desta,



emprego e defesa do trabalhador, cultura, desenvolvimento agrário e saneamento também compõem a variável.

O foco dado neste capítulo esteve menos relacionado à consolidação das conquistas da Constituição de 1988 e mais aos mecanismos utilizados pelo governo para atingir seus objetivos sociais. Porém, vale lembrar que, de certa forma, eles possuem uma forte ligação entre si ao reproduzirem um Estado que busca assegurar os direitos sociais da população.

O governo Lula optou por melhorar o nível de renda da população através da distribuição de benefícios e do fortalecimento dos mecanismos do mercado de trabalho. Essa estratégia, porém, deixa de fora as pessoas que ainda dependem dos serviços públicos, como saúde, educação, entre outros. Esses ainda não evoluíram o suficiente a ponto de configurar o sistema de proteção social do Brasil como efetivo e completo. Lavinas (2011) acredita que a maior imperfeição deste é ser excludente e regressivo. Para o país alcançar um patamar aceitável na conjuntura social, serão preciso reformas estruturais no sistema principalmente voltadas para a desconcentração de riqueza.

Certamente a conjuntura que observamos hoje em nossa sociedade ainda se distancia da prevista no art.194 da CF de 88 que prevê “universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e um caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados”.

Nossas políticas ainda são focalizadas, nosso sistema tributário é regressivo gerando iniquidades no custeio dos gastos com a seguridade, não há uma diversidade no financiamento sendo a DRU um mecanismo ainda necessário do ponto de vista dos governos. Porém, muito já foi feito e hoje vivemos uma sociedade livre e democrática que está em busca dos seus direitos. Já somos melhores do que fomos e ainda podemos ser mais.



## Conclusão

Nos últimos anos, temos assistido à utilização de grande parte do orçamento para pagar custos impostos pelo modelo de política econômica estabelecido – basicamente regidos pelas imposições da política monetária. Nessas circunstâncias, é esperado que os efeitos das políticas sociais sejam limitados (Sicsú, 2006).

A grande discussão entre as políticas focalizadas e as universais, também presente na era Lula, é uma interessante ilustração de como a política social pode estar subordinada às decisões macroeconômicas: a opção de uma política que atinge a todos é mais cara e, por isso, em situações de contenção orçamentária, opta-se por resolver apenas o urgente, que é ajudar aqueles que se encontram em situação extrema. Acontece que as políticas focalizadas atenuam as necessidades agudas mas não resolvem os problemas, nem previnem novas carências. Políticas universais exigem maior dispêndio, porém atendem a todos de forma mais igualitária, ainda que sujeitas a falhas. Dessa forma, pode-se até afirmar que é possível que no longo prazo uma política focalizada torna-se mais caras do que uma política universal.

As experiências e resultados a partir de uma ótica comparada de ambos os governos comprovam uma eficácia maior de medidas que colocam o social como ponto central. Em resumo, observou-se que o caráter contracionista do governo Fernando Henrique, que buscava consolidar a estabilidade da economia, levou a resultados pouco relevantes tanto para o nível de atividade econômica quanto para os indicadores sociais. O carro-chefe deste período foi, sem dúvida, o combate à inflação e a manutenção de uma moeda estável. Dessa forma, e com o âmbito social sendo tratado apenas com medidas fragmentadas, pouco se fala de melhoras expressivas na condição de vida da população.

Já no período Lula, os dois momentos distintos – de continuidade e ruptura, apresentados no capítulo 4 – explicitam como a diferença de tratamento da relação macro/social tem consequências em termos de melhoria na qualidade e distribuição de renda dos cidadãos. Apesar de ainda aquém de seu potencial, o destaque dado à dimensão social através de planos e ações coordenadas como, por exemplo, o aumento dos postos de trabalho em conjunto com a elevação do salário mínimo, trouxeram bons resultados para a economia brasileira. Na contramão do que afirmam algumas teorias a



favor da austeridade, o caminho do gasto social trouxe à tona, no caso do Brasil, um ciclo virtuoso de crescimento.

Segundo o IPEA (2011), o gasto social partiu de 11,2% do PIB para 12,9% entre 1995 e 2002. Já em 2003, início do governo Lula, o gasto variou de 12,9% para 15,4% em 2010. Isso mostra que o crescimento no período Lula se deu de forma mais acentuada, principalmente nas áreas da assistência social e do emprego e defesa do trabalhador. Estas foram as principais áreas de atuação no mandato petista, fazendo jus à melhoria de alguns indicadores sociais, como já foi apresentado no último capítulo. O Índice de Gini, por exemplo, reduziu cerca de 3% na gestão tucana e quase 7% no governo seguinte.

Com relação aos entraves para que o gasto continue expandindo, é preciso lembrar que a DRU foi e ainda é um dos principais fatores. Apesar de não representar uma estratégia econômica em si, ela é tida como fundamental para a maioria do governo na manutenção do equilíbrio orçamentário. O fim da DRU na educação, aprovado em 2009, foi uma grande vitória para a sociedade e deveria se ampliar para outros setores.

Além da DRU, outro importante fato é a urgência na redução dos juros a fim de diminuir os pagamentos extraordinários feitos com recursos públicos. Esse gasto, pode-se dizer, é um dos que menos agrega valor à sociedade. O pagamento é feito para investidores que em sua maioria são estrangeiros ou de uma classe social já elevada. É necessário reduzir a taxa de juros brasileira que se encontra entre as maiores do mundo. Não há uma explicação plausível para tal nível já que o Brasil não é mais considerado um mercado arriscado. Desta forma, e como já vem ocorrendo no atual governo Dilma, espera-se urgentemente por uma redução de patamar da taxa de juros. E que o dinheiro antes destinado a este pagamento possa retornar para a sociedade em forma de melhorias.

Este trabalho teve como intenção comprovar a tese de que as relações existentes entre as políticas macroeconômicas e as políticas sociais são evidentes e influenciam nos resultados socioeconômicos. Aplicar políticas que atuam em sentidos contrários têm como resultado, quase sempre, um prejuízo para o lado social.

Isso porque, como as políticas sociais são, essencialmente, políticas de gasto, e estão quase sempre subordinadas a uma posição do governo que disponibilize esses recursos. Ocorre que qualquer outra diretriz que contemple corte de gastos – como a obtenção de



superávits fiscais, a DRU - ou o extremo oposto, que contemple gastos volumosos – como uma política monetária com altas taxas de juros - acaba esbarrando e prejudicando a execução da política social pela restrição de orçamento. Na maioria das vezes, então, acaba sendo sobreposta pelas outras medidas, tidas como mais urgentes.

Por fim, sabe-se que ainda há muito que melhorar no cenário social brasileiro. Espera-se, portanto, que a tese expressa neste estudo possa contribuir de alguma forma para otimizar os esforços que serão feitos nesta direção. E, assim, o Brasil caminhará a passos largos rumo a um país com menos desigualdade e mais oportunidades para todos.



## Referências Bibliográficas

BEVERIDGE, William. **The BeveridgeReport**. Full Employment and Allied Services, 1942.

BRASIL. Presidência da República. **Uma estratégia de desenvolvimento social**. Brasília: Governo Federal; 1996.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 4 de Fevereiro de 2010. Disponível em [www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/)

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Organização das Nações Unidas, 1948. Disponível em

DRAIBE, Sônia. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social**. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, São Paulo; 2003.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social no Brasil (1964-2002): entre a Cidadania e a Caridade**. [tese]. Campinas (SP): Unicamp: Instituto de Economia; 2005.

\_\_\_\_\_. **Direitos sociais no fio da navalha**. In: 20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, ANFIP, 2008.

\_\_\_\_\_. **Apolítica social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Textos para. Discussão, Campinas: IE/UNICAMP, n. 192, jun. 2011.

FILGUEIRAS, Luiz. **Modelo Liberal-Periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula**. In: Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010. Rio de Janeiro. Editora Garamond, 2010, p. 35-69.

GIAMBIAGI, Fabio. et al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

IPEA. **Gasto Social e Política Macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005**. Texto para discussão nº1324; 2008.

\_\_\_\_\_. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vinte Anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA (volume 17, n.1), 2009.



\_\_\_\_\_. **15 anos de Gasto Social Federal. Notas sobre o período 1995 a 2009.** Comunicado nº98; 2011.

JACCOUD, Luciana. **Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de assistência social no pós-1988.** In: 20 anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília, ANFIP, 2008.

KEYNES, John Maynard (1936) **The General Theory of Employment, Interest and Money**, London: Macmillan (reprinted 2007)

LAVINAS, Lena .**Proteção Social: sem compulsórios, nem clientelas.** Teoria e Debate, São Paulo: Fundação P. Abramo, p. 12-18, 25 out. 2003

\_\_\_\_\_. GARCIA, Eduardo H .**Programas Sociais de Combate à Fome: o legado dos anos de estabilização econômica.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ - IPEA, 2004. v. 1. p. 256

\_\_\_\_\_. **From means-test schemes to basic income in Brazil.**International Social Security Review, v. 59, p. 103-125, 2006.

\_\_\_\_\_. **A Estrutura do Financiamento da Proteção Social Brasileira e as Contas da Proteção Social.** In: C.S. Dedecca; M. W. Proni. (Org.). Economia e Proteção Social: textos para estudos dirigidos. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006, p. 249-274.

\_\_\_\_\_. Cavalcanti, André .**O Legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar?.** In: Eduardo Fagnani; Wilnês Henrique; Clemente Ganz Lucio. (Org.). Previdência Social: como incluir os excluídos. São Paulo: LTr Editora Ltda, 2008, v. 4, p. 468-491.

\_\_\_\_\_. **Brasil: éxitos y desafios em la reducción de la pobreza y El liderazgo regional. Política Social no Brasil e seus efeitos sobre a pobreza e a desigualdade.** 2011. (Seminário).

MATTEI, Lauro. MAGALHÃES, Luis Felipe. **A política econômica durante o governo Lula (2003-2010): cenários, resultados e perspectivas.** UFSC,2010.

MOREIRA, Juliana Duffles Donato. **Estratégias de Redução da Pobreza e das Desigualdades Sociais no Brasil.** Dissertação de mestrado PPED, UFRJ; 2011.



PERES, Thais Helena de Alcântara. **Comunidade Solidária: A proposta de um outro modelo para as políticas sociais**; Civitas (Porto Alegre), v. 5, p. 109-126, 2005.

SALVADOR, Evilásio.e STEIN, Rosa. **Editorial da Revista SER Social**. V 13, nº 28. Brasília, p. 7-11, 2011.

SICSÚ, João. **Políticas macroeconômicas e políticas sociais**. In: Economia e Proteção Social. Dedecca C. S. e Proni M. W. (org). IE – UNICAMP, 2006.

TEIXEIRA, Aloísio. **Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro**. Rio de Janeiro: UFRJ-IE, 1991.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998. v. 1. 272 p

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social: um conceito e uma prática da civilização (ainda) moderna**. In 20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social; 2008.