



Eixo: Política Social e Serviço Social.

Sub-eixo: Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo.

A FALÁCIA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NO BRASIL NA ERA NEODESENVOLVIMENTISTA

ANDERSON MARTINS SILVA¹
EDNÉIA ALVES OLIVEIRA²

Resumo: Este artigo é resultado de uma pesquisa bibliográfica e constitui parte de uma dissertação de mestrado em andamento. Objetiva apresentar sinteticamente os argumentos de Aloisio Mercadante, André Singer e Márcio Pochmann em favor da existência de um novo desenvolvimentismo acompanhado da consolidação das bases do Estado- de bem-estar social brasileiro ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Em seguida, apresentam-se elementos prático-críticos considerados necessários pelos autores do artigo à apreensão do significado histórico dos governos PT afim de comprovar a inexistência de um estado de bem-estar no Brasil, tendo como referência a configuração das políticas sociais no período.

Palavras-chave: Novo Desenvolvimentismo; Estado de bem-estar social; Política Social; Partido dos Trabalhadores.

Abstract: This article is the result of a bibliographical research and is part of an ongoing Master's dissertation. It aims to present briefly the arguments of Aloisio Mercadante, André Singer and Márcio Pochmann in favor of the existence of a new developmentalism accompanied by the consolidation of the foundation of the brazilian welfare state throughout the Workers Party (PT) governments. Then, practical-critical elements considered necessary by the authors of the article to the apprehension of the historical significance of the PT governments are presented, in order to prove the lack of a welfare state in Brazil, having as reference the configuration of social politics in the period.

Keywords: New Developmentalism; Welfare state; Social Politics; Workers Party.

1. INTRODUÇÃO

A caracterização dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) no período 2003-2014, no que tange a relação entre capital e trabalho é alvo de grande polêmica. Acumula-se uma literatura que varia daqueles que defendem que a administração petista foi uma espécie de superação da lógica neoliberal acompanhada do coroamento e efetivação do programa democrático popular

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: <anderson.martins.silva@hotmail.com>.

² Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal de Juiz de Fora.

ensaiado pelo PT e movimentos sociais na década de 1980, até as visões mais críticas que colocam em evidência em suas análises o caráter de continuidade neoliberal entre os governos da década de 1990 e os governos do PT. Como exemplo dos primeiros, podemos apontar Pochmann (2012; 2014), Mercadante (2010) e Singer (2012; 2015). Dentre os segundos, encontram-se Gonçalves (2011; 2012; 2013), Filgueiras (2010), Boschetti e Behring (2009), Oliveira (2017) Siqueira (2013). Na seção *Novo desenvolvimentismo e Estado de bem-estar social na era Lula* apresentaremos de maneira breve os argumentos do primeiro grupo de autores referidos. Na seção *Elementos prático-críticos para a apreensão do significado histórico dos governos do Partido dos Trabalhadores* procuraremos colocar em evidencia alguns elementos que consideramos importantes para a compreensão do significado dos governos PT, presentes nos trabalhos do segundo grupo de autores citado.

2. NOVO DESENVOLVIMENTISMO E ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL NA ERA LULA

Segundo Mercadante (2010, p. 25) a evolução da economia brasileira durante os governos Lula (2003-2010) configurou-se como uma inflexão histórica das tendências estruturais presentes na economia brasileira, dentre elas a restrição externa – problema histórico da economia brasileira. Pela primeira vez o Brasil avançava na “construção de uma verdadeira estabilidade econômica”. Para esta visão, o aspecto mais marcante do governo Lula consistiria na centralidade com que foram tratadas as políticas de renda e de inclusão social. De acordo com o autor, na perspectiva neoliberal implementada no país pelos governos Collor e FHC nos anos 1990,

[...] segundo a qual os problemas sociais seriam resolvidos essencialmente pelo mercado, complementado por políticas de caráter compensatório, foi substituída por uma ação sistemática e enfática no combate à pobreza e às desigualdades sociais, o que contribuiu decisivamente para a forte dinamização do mercado interno de consumo de massa (MERCADANTE, 2010, p. XXV)

A forte dinamização do mercado interno, decorrente do impacto das políticas públicas implementadas por Lula representaria desse ponto de vista, uma singularidade no processo histórico brasileiro. Nesta, o social teria sido alçado à condição de

eixo estruturante do processo de crescimento econômico brasileiro. Assim, na leitura de Mercadante, a dinamização do mercado interno configurou-se como uma “profunda ruptura com as políticas do período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina”. Além disso, tal situação significaria o início de uma “ruptura com o padrão histórico de desenvolvimento do país, caracterizado pela concentração e pela exclusão social” (MERCADANTE, 2010, p. XXV-XXVI).

Segundo Mercadante, somam-se a *estabilidade econômica* conquistada durante os governos Lula e a *implementação do social como eixo de estruturação do desenvolvimento*, a *consolidação da democracia e das instituições republicanas no país*, a *consolidação de uma nova inserção externa da economia brasileira* combinada ao *aumento do protagonismo do Brasil na esfera internacional*, a *“crescente incorporação da sustentabilidade ambiental como vetor de desenvolvimento”*, a colocação do Brasil como potência petrolífera tardia, além dos esforços levados a cabo no sentido da construção de uma *“sociedade do conhecimento que produza massa crítica de inovações, incorpore valor ao processo produtivo e gere educação de qualidade par todos”* (MERCADANTE, 2010, XXVI, grifos nossos). Deste modo:

Tais características distinguem historicamente o novo processo de desenvolvimento brasileiro não apenas do que se convencionou chamar de modelo neoliberal, mas também do antigo nacional-desenvolvimentismo. Assim, defendemos a tese de que começou-se a gerar, no Brasil, o que denominamos aqui de “Novo Desenvolvimentismo”, centrado, em sua primeira etapa, na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza, e que vem moldando a história recente do país e o seu futuro (MERCADANTE, 2010, p. XXVI).

Para o autor, nos documentos preparatórios para o programa do governo Lula, dentre estes o documento *Um outro Brasil é Possível* definia-se como aspecto central do padrão de desenvolvimento proposto a “elevação do social à condição de eixo estruturante do crescimento econômico, por meio da constituição de um amplo mercado de consumo de massa” acompanhado de políticas de renda e inclusão social. Pela via do fortalecimento do consumo popular e do mercado interno se geraria uma “nova dinâmica para o crescimento acelerado, bem como escala e produtividade para a disputa do comércio globalizado, impulsionando as exportações e consolidando a trajetória de crescimento acelerado e sustentado” (MERCADANTE, 2010, p. 2-3).

Em resumo, o programa de governo Lula para as eleições de 2002 pautado na articulação entre o social, o democrático e o nacional se orientava para “promover a inserção internacional soberana do Brasil” a partir de uma ruptura com as políticas neoliberais do período anterior. Para tanto vislumbrava-se a necessidade de mudanças estruturais no país: de um lado o desmonte das armadilhas deixadas pelos anos de implementação da orientação econômica neoliberal e de outro a construção das bases de um novo padrão de desenvolvimento (MERCADANTE, 2010, p. 3). Além dos elementos citados, o programa também propunha,

[...] a articulação de três níveis de políticas públicas: a sustentabilidade ambiental; a regionalização das políticas de governo, com vistas a superar as desigualdades e reconstituir em novas bases o pacto federativo; e, sobretudo, a inclusão social, com a garantia dos direitos humanos e a promoção da solidariedade e da cidadania (MERCADANTE, 2010, p. 3).

Nesse sentido, Lula e o PT assumiam o compromisso de criar um amplo mercado de consumo de massa, capaz de promover a inclusão de milhões de brasileiros e a universalização das políticas sociais resolvendo por essa via o “drama histórico da concentração de renda e riqueza” (MERCADANTE, 2010, p. 3).

De acordo com Mercadante (2010, p. 3), a “grave fragilidade macroeconômica do país, agravada pela estratégia do medo impulsionada pela candidatura da continuidade do governo FHC” em 2002, combinada as “incertezas geradas pela eventual vitória de um candidato de perfil popular como Lula impulsionaram um poderoso ataque especulativo financeiro contra o Real, crescente ao longo de toda a campanha eleitoral de 2002”. Nessa atmosfera veio a público a Carta ao Povo Brasileiro. Vejamos o seu conteúdo nas palavras de Mercadante,

Na “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em julho de 2002, abdicávamos publicamente de uma estratégia de ruptura e assumíamos o compromisso com uma *transição progressiva e pactuada para o novo modelo de desenvolvimento*. O compromisso com a estabilidade econômica era apresentado como inegociável e o regime de metas inflacionárias, o câmbio flutuante, o superávit primário e o respeito aos contratos eram claramente incorporados ao programa de governo. Acredito que a opção por uma transição progressiva foi acertada e fundamental para assegurar a governabilidade democrática, administrar politicamente a condição de minoria no parlamento, especialmente no Senado Federal, e acumular forças para que

podéssemos avançar em direção ao novo padrão de desenvolvimento (MERCADANTE, 3-4, grifos nossos).

Como vemos a opção do PT por não adotar uma estratégia de confronto aberto aos interesses das diferentes frações da classe burguesa no Brasil já estava dada na Carta. Neste momento, segundo Singer (2012), escolhia-se o caminho do meio entre o neoliberalismo e o reformismo forte defendido até as vésperas das eleições de 2002, conformava-se o que o autor denominou como reformismo fraco que, por conseguinte, ampliava a quantidade de anos necessários à redução da gritante desigualdade social vigente no país. Assim, na visão de Singer, teve lugar um reformismo lento e desmobilizador, mas que ainda assim deve ser caracterizado como reformismo.

Deste modo, ao longo do primeiro mandato de Lula, foi implementada uma política econômica conservadora, pautada na manutenção da política de juros altos, superávit primário elevado – 4,25% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2003 –, cortes de gastos públicos, congelamento do poder de compra do salário mínimo entre 2003 e 2004 e por fim o encaminhamento de uma reforma conservadora da Previdência Social que acabava com a aposentadoria integral do funcionalismo público (SINGER, 2012).

A partir do segundo mandato de Lula “após a consolidação da estabilidade econômica e dos fundamentos macroeconômicos, recompondo as bases para um crescimento econômico sustentado”, foi retomado pela via do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o “planejamento estratégico do Estado, a coordenação e acompanhamento dos investimentos públicos, o aprimoramento da parceria com o setor privado e a implementação de projetos estruturantes com grande impacto regional”. Em suma, desse ponto de vista, as obras do PAC visando a “superação dos gargalos logísticos e de infraestrutura ao desenvolvimento sustentado” tiveram grande relevância para o estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento no país (MERCADANTE, 2010, p. 8). Tal padrão, teria colocado o Brasil em condições favoráveis para o combate aos efeitos da crise de 2007-2008 de maneira que,

[...] o Brasil aumentou sua importância econômica no cenário pós-crise, ao contrário do que aconteceu com as nações mais desenvolvidas. Assumiu a liderança internacional em energia limpa e na exploração da biodiversidade, em um momento em que o desafio de construir uma economia verde, com baixo índice de carbono, mobiliza todo o planeta. Avançou em seu papel destacado na produção de alimentos, em uma

conjuntura internacional que projeta déficit crescente entre oferta e demanda de produtos agrícolas. Revelou seu imenso potencial de exportador de petróleo e derivados, após a descoberta dos grandes campos petrolíferos do Pré- Sal. Aumentou seu protagonismo internacional, graças a uma política externa ousada e criativa. Construiu um importante mercado interno de consumo de massa, com a inclusão social de dezenas de milhões de famílias, e consolidou suas instituições republicanas e o Estado Democrático de Direito (MERCADANTE, 2010, p. 9).

Segundo Pochmann (2014), o retorno do crescimento econômico combinado com a reorientação do gasto social contribuiu para a ampliação do emprego e da renda na base da pirâmide social brasileira. Com isso,

[...] o país passou a registrar desde 2004 uma importante inflexão na evolução da estrutura da sociedade. De uma estratificação social congelada ao longo da década de 1990 passou-se a uma significativa mobilidade social nos segmentos de menor rendimento. Em resumo, houve um decréscimo relativo na base da pirâmide social vinculado à ascensão de novos segmentos de rendimento (POCHMANN, 2014, p.68).

Para Singer (2012) a ascensão de novos segmentos de rendimentos possibilitou o desenvolvimento de um novo fenômeno a partir das eleições de 2006: o lulismo. Segundo o autor durante esse período ocorreu um duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento político brasileiro no período aberto a partir de 2002 com a eleição de Lula. A disputa entre esquerda e direita característica dos pleitos anteriores foi deslocada para o segundo plano, trazendo ao primeiro plano a polarização entre ricos e pobres.

Na definição do autor, o lulismo corresponde ao encontro do líder Lula com uma fração de classe, o subproletariado³ que, foi favorecido pelos programas de transferência de renda aprimorados a partir de 2003, e em retribuição votou massivamente no PT nas eleições de 2006. Tais programas, como já ressaltado estavam focados no combate à pobreza onde está se manifestava de maneira mais aguda, por meio da inserção no consumo de milhares de brasileiros sem para isso confrontar o capital. Visto de outro ângulo o realinhamento não significou apenas o nascimento do lulismo, mas também do antilulismo a partir do reagrupamento da classe média – horrorizada com o escândalo do mensalão – em torno do PSDB (SINGER, 2012).

³ Em 1981 Paul Singer denominou como subproletariado a sobrepopulação trabalhadora superempobrecida (SINGER, 2012).

Assim, segundo o autor, o lulismo significou a alteração da base social do PT, favorecendo que, a partir do segundo mandato, o crescimento ocorresse *pari-passu* com a diminuição da desigualdade por meio da integração do subproletariado ao proletariado via expansão do emprego com carteira assinada (formal).

Em suma, a partir da vitória de Lula em 2002, segundo Mercadante (2010), combinaram-se de forma inédita crescimento econômico sustentado, taxa média de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) quase duas vezes maior que a média das duas décadas anteriores, estabilidade econômica, inflação média dentro dos limites estabelecidos pelo sistema de metas e inferior a manifesta durante os governos FHC, contenção do déficit público, redução da vulnerabilidade externa da economia, além dos melhores indicadores de distribuição de renda da história brasileira contribuindo para a “retirada de 28 milhões de pessoas da condição de pobreza. De acordo com o autor:

A grande ênfase do governo Lula no atendimento, de forma massiva, às populações de baixa renda retirou da pobreza cerca de 30% das famílias que viviam nesta condição. O crescimento econômico acelerado gerou ao redor de 14,5 milhões de novos empregos com carteira de trabalho, mais que o dobro dos empregos formais gerados no período 1990-2002. A massa salarial cresceu, em termos reais, 20,7%. O Bolsa Família e os demais programas de transferência de renda protegem, hoje, 68 milhões de pessoas, cerca de 1\3 da população. E as políticas sociais como um todo, que hoje têm consistência e centralidade, transferiram para os mais pobres R\$ 33 bilhões por ano, um salto extraordinário que contribuiu decisivamente para a forte expansão do mercado interno de consumo de massa. Também houve importantes avanços no esforço de universalização das políticas sociais básicas, fundamentais para o desenvolvimento social brasileiro. Essa exitosa experiência brasileira na redução das desigualdades, comprovada por várias pesquisas, serve hoje de referência para as Nações Unidas na luta contra a pobreza extrema em outras partes do globo (MERCADANTE, 2010, p. 7).

Assim, durante os governos Lula teve início a construção daquilo que o autor caracteriza em sua tese como “Novo Desenvolvimentismo”, centrado, em sua primeira etapa, na distribuição de renda, inclusão social e combate à pobreza” (MERCADANTE, 2010, p. 9).

Para Singer (2015), configurou-se sob Dilma um “ensaio desenvolvimentista”, caracterizado pela continuidade do programa do lulismo, porém com algo mais de confronto, revelando a tentativa frustrada de Dilma de a partir do embate com a fração rentista da burguesia brasileira avançar do reformismo fraco rumo ao reformismo forte.

Assim, segundo o autor (SINGER, 2012), dado o grau elevado de miséria e desigualdade e o mercado interno potencial encontrado por Lula ao chegar ao planalto, as mudanças estruturais embora tênues quando comparadas as expectativas mais radicais, tiveram um forte impacto, principalmente quando considerados seus efeitos imediatos sobre o subproletariado. Cabe ressaltar que, para Singer, a conformação do lulismo foi favorecida pelo ciclo expansivo da economia mundial e pela valorização das commodities no período de 2003 a 2008, porém, foram as medidas adotadas por Lula em seu primeiro mandato, intensificadas no segundo e aprofundadas sob Dilma que garantiram o aproveitamento das oportunidades oferecidas pela dinâmica da economia internacional para a diminuição da pobreza e o fortalecimento do mercado interno.

Por fim, segundo Singer os governos do PT foram organizados de modo a dar materialidade aos princípios da Constituição de 1988. Em última instância, os governos do PT configuraram-se como ferramenta de construção de um Estado de bem-estar social, com geração de emprego, política de transferência de renda para os mais pobres, e avanços na construção de sistemas públicos de saúde e de educação (SINGER, 2012).

No mesmo sentido Pochmann afirma que a “derrota do neoliberalismo nas eleições de 2002 abriu caminho para a implementação da agenda do novo sindicalismo associada à difusão do padrão de consumo de massa e ao desenvolvimento do Estado de bem-estar-social”, para tanto o autor identifica como elementos estratégicos dos governos Lula a “busca pelo pleno emprego e o combate à pobreza e à desigualdade de renda”. Deste modo “a consolidação das bases do Estado de bem-estar-social favoreceu a ampliação das políticas de garantias do chamado salário indireto ao conjunto da classe trabalhadora” (POCHMANN, 2014, p. 66).

3. ELEMENTOS PRÁTICO-CRÍTICOS PARA A APREENSÃO DO SIGNIFICADO HISTÓRICO DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES

Como afirmam Filgueiras et al (2010) é consensual entre os economistas a compreensão de que o desempenho da economia Brasileira ao longo dos governos Lula, no geral, foi melhor do que o de FHC, principalmente quando se considera o segundo mandato. Tal fato aparece nas estatísticas macroeconômicas comumente utilizadas “variando apenas o grau de importância que lhe é atribuído, de acordo, quase sempre, com o posicionamento político de cada um: alinhado ou crítico (à direita ou à esquerda) do governo Lula”. Deste modo, quando em questão as causas e o significado da performance macroeconômica dos governos Lula “não há qualquer convergência no diagnóstico (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 35). Dado o escopo de nosso artigo, focaremos a discussão nas análises posicionadas à esquerda dos defensores dos governos Lula e Dilma.

Como procuramos evidenciar na sessão anterior, os defensores dos governos do PT – dos quais utilizamos como exemplo Mercadante (2010), Singer (2012) e Pochmann (2012; 2014) – apontam como causa para os melhores resultados obtidos em relação aos governos FHC, a ruptura com a política econômica neoliberal, chegando a afirmar como o faz Mercadante o surgimento de um *novo desenvolvimentismo* a partir do segundo mandato (2006-2010) acompanhado da consolidação das bases do *Estado de bem-estar-social brasileiro* (SINGER, 2012; POCHMANN, 2014).

De maneira geral, o embate político entre o governo Lula e as perspectivas de direita, aparece de maneira simplista na figura da oposição “‘petistas’ versus ‘tucanos’ ou ‘governos de Lula’ versus ‘governos de FHC’”, conformando uma espécie de “círculo de ferro” que “estreita a percepção sobre a natureza do capitalismo brasileiro, pois circunscreve a observação e a análise à esfera fenomênica e aparente dos processos econômico-sociais” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 37). Colocada desta forma, a análise acaba afirmando a política econômica neoliberal como única possível, ou como algo “inegociável”, tal como na Carta ao Povo brasileiro destacada na seção anterior:

Como resultado, aprisiona-se o horizonte e as perspectivas político-econômico-sociais do país a um mesmo padrão de desenvolvimento capitalista, no interior do qual a mesma política econômica pode ser mais ou menos flexibilizada, de acordo com cada conjuntura. Neste contexto, debate-se a pertinência de uma maior ou menor participação do Estado na economia, os detalhes técnicos referentes à melhor operacionalização da política econômica (os valores das metas de

inflação a serem estabelecidos, os montantes de superávits fiscais de cada ano e a taxa de câmbio mais adequada) e o uso mais amplo ou mais restrito da política social focalizada (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 37).

Naturalizados os pressupostos neoliberais – procedimento básico na teorização de matiz liberal (MARX, 2011) – a questão central da natureza e limitações objetivas do capitalismo brasileiro é tirada do foco analítico, colocando-se em primeiro plano a discussão acerca de que governo foi mais ou menos competente na gestão da política econômica (GONÇALVES, 2013). Assim, um primeiro passo para a compreensão do sentido histórico dos governos Lula e mais amplamente dos governos PT é a re colocação do foco analítico sobre a natureza e limitações objetivas do capitalismo brasileiro, de modo a evidenciar as características do padrão de acumulação liberal periférico vigente a partir dos anos 1990 no Brasil.

Com a crise do modelo de substituição de importações (MSI) nos anos 1980, passaram a ser implementadas por sucessivos governos – com grande impulso a partir de 1994 nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – uma série de medidas de cunho liberal em cinco dimensões da organização econômico-social e política do país. Experimentaram-se mudanças na relação entre capital e trabalho, na relação entre as distintas frações do capital, na inserção internacional do país, na estrutura e funcionamento do Estado e por fim nas formas de representação política (FILGUEIRAS et al, 2010) culminando sob os governos do PT na consolidação do modelo liberal periférico (MLP):

Esse modelo tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro. O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da Previdência Social) e da privatização de empresas estatais, que implica reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional e se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. Por fim, a dinâmica macroeconômica do modelo subordina-se a predominância do capital financeiro e da lógica financeira (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 22).

A melhoria dos indicadores macroeconômicos a partir de 2003 “decorrente, sobretudo da conjuntura econômica internacional favorável, acompanhada pela flexibilização da política econômica”, longe de constituir a formação de um modelo novo desenvolvimentista, operou como importante fonte de legitimação do MLP e de sua política macroeconômica, contribuindo deste modo para a “consolidação da hegemonia – no sentido preciso de Gramsci – das frações financeiro-exportadoras do capital e dos grandes grupos econômicos privados e estatais nacionais” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 39; GONÇALVES, 2013).

Durante os governos Lula, não ocorreu ruptura no processo de precarização do trabalho aprofundado nas duas décadas anteriores, proliferaram-se a terceirização e a informalidade, com “exceção da política de salário mínimo, não se registrou nenhuma ação no sentido de reverter a situação criada anteriormente”. No que diz respeito aos sindicatos, estes “continuaram na defensiva e sem capacidade de mobilização dos trabalhadores”, dinâmica “reforçada agora pelo processo de transformismo ocorrido em sua vanguarda”. Verificaram-se no período a redução das taxas de desemprego e uma melhora do salário médio real e do salário mínimo, “resultado do maior crescimento econômico ocorrido a partir de 2006”. No entanto, isto “não significou o retorno a taxas de desemprego prevalecentes até os anos 1980” nem o fim da flexibilização dos direitos trabalhistas que “ainda continua na ordem do dia”. Com relação a fiscalização dos direitos do trabalho, com “exceção das ações contra o trabalho escravo, o comportamento contemporizador, ineficiente e conivente das instituições do Estado continuou o mesmo” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 49).

Na questão agrária as coisas não se deram de maneira muito diferente, os trabalhadores sem-terra só obtiveram revezes, sendo o processo de reforma agrária praticamente paralisado. Como podemos notar não há grande diferença nos números da reforma agrária entre os governos de FHC e do PT, enquanto nos oito anos do governo FHC foram assentadas 528,4 mil famílias, no período que vai de 2003 a 2012 compreendendo dois mandatos de Lula e meio mandato de Dilma foram assentadas apenas 562,7 mil famílias (ROMERO, 2014). Ao passo que a reforma agrária naufragava se desenvolvia o “apoio e a conivência do governo na implantação dos transgênicos e o estabelecimento de uma

relação privilegiada entre o governo Lula e o agronegócio” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 49).

No que diz respeito as relações intercapitalistas, o governo Lula impulsionou por meio das empresas e bancos oficiais um amplo “processo de concentração e centralização de capitais” que envolveu “grandes grupos nacionais, tanto na esfera produtiva quanto na financeira, bem como na relação entre ambas”. Assim, fortaleceu e intensificou o processo de internacionalização dos “grandes grupos nacionais”. Em particular, “observa-se uma articulação desses grandes grupos no interior do Estado, através da sua imbricação com as instituições financeiras estatais, os fundos públicos e os fundos de pensão”. No arranjo apontado, o BNDES cumpriu um papel central no financiamento de fusões e aquisições característico dos processos de concentração e centralização de capitais em curso – são exemplos dessa dinâmica, a intervenção do Estado no processo de associação de grandes grupos econômicos como a Sadia e a Perdigão, por intermédio do BNDES, e a compra através do Banco do Brasil de parte do Banco Votorantim (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 49-50). O mesmo ocorre nas áreas de infraestrutura e petroquímica onde “grandes grupos econômicos nacionais, associados ao Estado, participam da implantação de megaempreendimentos e na futura exploração dos serviços que daí derivarão” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 51).

Segundo Filgueiras, a “nova inserção internacional do Brasil” tão reivindicada pelos defensores dos governos PT, não representou “alteração significativa em relação ao período anterior”, mas apenas e tão somente, a manifestação na particularidade brasileira “da fase ascendente do ciclo econômico internacional e, em especial, em virtude do ‘efeito China’, em que pese a política cambial equivocada de valorização do real” sem mudanças significativas na composição das exportações e importações. Como afirma Filgueiras (2010, p. 50),

apesar de ter ocorrido uma maior diversificação no destino das exportações brasileiras, motivado principalmente pelo crescimento econômico generalizado que atingiu todos os países, as estruturas das exportações e das importações mantiveram-se praticamente as mesmas: de um lado, exportações de commodities (agrícolas e minerais) e produtos industriais de baixo conteúdo tecnológico e, de outro, importações de produtos com alto conteúdo tecnológico, em particular componentes e bens de capital.

Em resumo, do “ponto de vista qualitativo” a estrutura de exportação no Brasil da era Lula é “no fundamental, a mesma que prevaleceu no período do Modelo de Substituição de Importações, mas com uma participação percentual no comércio mundial menor” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 50).

Assim como Singer (2012), Filgueiras percebe traços de bonapartismo nos governos Lula, porém, ao passo que o primeiro aponta o subproletariado como beneficiado pelo arbítrio lulista – dada como argumento a retirada de cerca de 28 milhões de indivíduos da miséria pela via da política de transferência de renda e de valorização do salário mínimo –, o segundo identifica o estabelecimento do consenso por meio da “obtenção da confiança do grande capital e do consentimento dos setores subalternos” com o fortalecimento da hegemonia do capital financeiro e do atendimento de suas necessidades de acumulação. Acompanharam esse arremedo de bonapartismo o avanço da pequena política no sentido gramsciano com a “estatização dos partidos no poder, cooptação fisiológica para formação de maiorias, patrimonialismo e esvaziamento das instâncias parlamentares, com o fortalecimento das agências governamentais executivas” de modo que, neste ponto também não ocorreram grandes modificações em relação aos governos anteriores (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 51).

De acordo com Filgueiras et al (2010), no que se refere a instabilidade macroeconômica, observamos no período Lula uma “redução da vulnerabilidade externa conjuntural do país, decorrente direta e indiretamente da situação internacional” que se expressou na “melhora da balança comercial, na redução da dívida externa pública e no acúmulo de reservas internacionais”. Porém, a economia brasileira foi fortemente afetada pela crise aberta a partir de 2008, dá mostras disto a “redução da taxa de crescimento, que estava em torno de 6% em 2008 e passou a 0,2% negativo em 2009” trazendo à tona o problema da permanência da vulnerabilidade externa estrutural da economia brasileira. Para os autores (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 51-52) “nenhum passo significativo foi dado no sentido de melhorar o perfil de nossa estrutura produtiva e, por consequência, o de nossas exportações”, ao contrário do que divulgam os defensores dos governos PT, a política de infraestrutura plasmada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),

[...] revela concentração de recursos na ampliação da infraestrutura logística, produtiva e energética, com ênfase no aumento da capacidade de exploração de combustíveis fósseis. Ou seja, os incentivos do PAC aumentam a importância atribuída aos produtos primários – em particular o petróleo – na pauta das exportações, reforçam a dependência das *commodities* [...] e agravam a especialização retrógrada em curso que se realiza por meio da reprimarização das exportações nas economias periféricas (CHAGAS et al, 2015, p. 272).

Assim estabeleceu-se uma linha de continuidade entre os governos FHC e Lula que persistiu sob Dilma, expressa na manutenção e aprofundamento do Modelo Liberal Periférico instável e gerador de vulnerabilidade externa estrutural – consolidou-se um desenvolvimentismo às avessas (GONÇALVES, 2012). Apesar disso, dada a conjuntura internacional favorável no período, reduziu-se a vulnerabilidade externa conjuntural da economia (GONÇALVES, 2013) abrindo espaço para uma flexibilização da política macroeconômica neoliberal, manifesta na redução da taxa de juros, expansão do crédito e do investimento do Estado. Esta flexibilização conjuntural do ajuste econômico neoliberal permitiu a “ampliação dos gastos com a política social focalizada (Bolsa Família) e a adoção de uma política de aumento real do salário mínimo” (FILGUEIRAS et al, 2010, p. 37-38).

Para compreender efetivamente o financiamento das políticas sociais ao longo dos governos PT deve-se considerar a “estruturação da carga tributária brasileira e de seu significado no âmbito da política macroeconômica”. Como chamam a nossa atenção Boschetti e Behring (2009, p. 164-165) a “política fiscal iniciada durante o governo Fernando Henrique Cardoso e mantida durante o governo Luís Inácio Lula da Silva” tem sido “fortemente orientada pelas recomendações estabelecidas nos acordos firmados entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de 1988” de modo a favorecer o capital financeiro. Nesse sentido os “dados acerca dos programas sociais, no Brasil [...] devem ser considerados juntamente a outros, como o lucro médio dos bancos no Brasil, que é de 26% ao ano, enquanto nos EUA varia entre 10% e 15%, sem falar da maior taxa de juros do mundo” (SIQUEIRA, 2013, p. 192).

Ainda em relação a política social, Mercadante enfatiza, como já destacado acima, que os governos PT privilegiaram a universalização das políticas sociais. Contudo, este processo não pode ser considerado, pois a

saúde, a educação e a previdência continuaram divididas entre o setor público, de qualidade inferior e o privado com serviços de melhor qualidade, criando uma dualidade entre quem pode pagar e os que dependem dos serviços públicos. Moradia, transporte, educação, segurança, dentre outros são políticas de mercado, bem distante da universalidade defendida pelos governos PT e que vigorou nos países onde de fato o *Welfare state* teve lugar. O mesmo podemos dizer em relação às políticas de emprego e renda. Estas são focalizadas, parciais, descontínuas e baseadas em programas de transferência de renda, com valores que não permitem o acesso aos bens de consumo de outros segmentos da população. Por outro lado, são programas que funcionam como barganhas eleitorais e que são retirados em função de interesses do capital quando necessário.

Considerar um estado de bem estar social sem as benesses alcançadas nos países de capitalismo central, onde o salário era a via da inserção no consumo e a produção em massa permitia a geração de empregos que subsidiava, em conjunto com o capital, o fundo público para financiamento das políticas sociais de forma geral é apostar num reformismo sem reformas (ARCARY, 2014) como evidenciado na afirmação de Singer de que o reformismo lulista é lento e desmobilizador.

Outro dado a ser considerado é a ausência de políticas assistenciais durante a vigência do estado de bem estar social na Europa, pois o seguro desemprego e outros tipos de políticas de atenção ao trabalhador fora do mercado de trabalho permitia a manutenção da renda, não pela via da transferência de renda mínima, e sim com políticas de renda que variavam em torno de 70 a 80 % do salário recebido, além de serviços de qualidade que funcionavam como salários indiretos como saúde, educação, transporte, moradia dentre outros (OLIVEIRA, 2017).

No segundo governo Dilma, após o fracasso do suposto ensaio desenvolvimentista apontado por Singer, para atender a política de ajuste fiscal apostou-se mais uma vez na retirada de “benefícios” aos trabalhadores, retirando investimentos de políticas de emprego e renda. Já no final de 2014, logo após a reeleição, Dilma altera as regras do seguro desemprego, do sistema de pagamento do PIS e do pagamento de pensão por morte e auxílio doença.

De acordo com a nova lei, as regras para o acesso ao seguro desemprego, nossa única política passiva de emprego, determinam maior tempo de trabalho com carteira assinada. Antes o trabalhador poderia recorrer ao seguro desemprego após 6 meses de emprego com carteira assinada, desde que demitido sem justa causa. Com as novas regras a carência passa para 18 meses, depois 12 e, finalmente 6 meses para quem solicita o benefício pela terceira vez. No bojo das mudanças, foi alterado também os critérios para o abono salarial, exigindo comprovação de vínculo empregatício de pelo menos 180 dias remunerados e, em plena atividade, além de no mínimo cinco anos de cadastro no PIS ou no PASEP, isso para os trabalhadores que recebem até dois salários mínimos. No caso das pensões, o governo alterou as regras estipulando um limite para pagamento das pensões aos viúvos e viúvas baseada na expectativa de vida do cônjuge. De acordo com as regras, o valor das pensões, antes pagas integralmente, passam a ser de 50% acrescidos de 10% quando o pensionista tenha dependentes. Aqui também o critério é de contribuição, pois só terá acesso ao benefício quem tiver contribuído por pelo menos 24 meses. Já no início de 2015 o governo comemorava a economia de 18 bilhões de reais com estas mudanças (OLIVEIRA, 2017).

A justificativa para tais mudanças é a geração do superávit primário. Portanto a política social brasileira continua sendo o mecanismo de barganha para garantir o processo de acumulação de capital no país. Desta forma atende a dois senhores pois transfere renda mínima aos pobres ao passo que irriga o grande capital financeiro nacional e internacional por meio do pagamento de juros elevados (MARQUES; MENDES, 2007). Um exemplo paradigmático é a retirada dos custos sociais do trabalho das empresas com a flexibilização e precarização dos contratos e relações trabalhistas, retirando benefícios como décimo terceiro salário, FGTS, férias remuneradas, dentre outros. A política social, portanto, permaneceu com seus traços históricos de fragmentação, focalização e residualidade. Não conseguindo reverter a desigualdade social no país. Mesmo com o Bolsa Família, esta situação não se alterou, pois, o programa recebeu investimentos de 18 bilhões em 2012, beneficiando cerca de 50 milhões de pessoas, atestando a existência de ¼ da população vivendo em situação de pobreza (ROMERO et al, 2014). Neste sentido, podemos afirmar que o estado

de bem-estar no Brasil dos governos PT é falacioso, pois não alterou a distribuição da renda entre o capital e o trabalho e nem reduziu a enorme desigualdade social existente (GONÇALVES, 2011).

4. CONCLUSÃO

A partir do exposto podemos considerar que o país jamais viveu um estado de bem-estar social, mas sim permaneceu sob o estado de mal-estar social como destacou Oliveira (1998). A política social residual, focalizada, descontínua e fragmentada e com renda mínima para a subsistência de níveis de pobreza elevados são evidências desta análise. Por outro lado, o atendimento das demandas sociais da classe trabalhadora é marginal, pois, do ponto de vista estrutural o que se viu durante os governos do PT foi a “desregulamentação do mercado de trabalho” e a “flexibilização do trabalho – em suas diversas dimensões” acompanhada do “enfraquecimento do poder político e de negociação das representações das classes trabalhadoras [...] redefinindo radicalmente, a favor do capital, a correlação de forças políticas”(FILGUEIRAS et al, 2010, p. 41). Por fim, o resultado mais geral da consolidação do Modelo Liberal Periférico foi o reforço da dependência e subalternidade em relação aos países do centro, acompanhado da manutenção da desigualdade social historicamente constituída no país.

REFERÊNCIAS

ARCARY, V. **Um reformismo quase sem reformas**: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira. São Paulo: Sundermann, 2014.

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CHAGAS, Priscilla Borgonhoni; CARVALHO, Cristina Amélia; MARQUESAN, Fábio Freitas Schilling. Desenvolvimento e dependência no Brasil nas contradições do Programa de Aceleração do Crescimento. **Organ. Soc.**, Salvador, v. 22, n. 73, p. 269-290, jun. 2015.

FILGUEIRAS, L. 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: Garamound, 2010. p. 35-69.

_____. GONÇALVES, R. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GONÇALVES, R. **Balanço crítico da economia brasileira nos governos do Partido dos Trabalhadores**. 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/r_goncalves_balanco_critico_12_05_2013.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

GONÇALVES, R. Governo Lula e o Nacional Desenvolvimentismo às avessas. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia**, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.

GONÇALVES, R. **Redução da desigualdade da renda no Governo Lula: análise comparativa**. 2011. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/reducao_da_desigualdade_da_renda_governo_lula_analise_comparativa_reinaldo_goncalves_20_junho.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2018.

MARQUES, R.M; MENDES, A. Servindo a dois senhores: a política social no governo Lula. **Revista Katalysis**, Florianópolis, v.10, n.1, p.15-23, jan/jun, 2007.

MARX, K. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MERCADANTE, A. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. 2010. 537 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

OLIVEIRA, E.A. **A política de emprego na Itália e no Brasil: a precarização protegida e a precarização desprotegida**. Editora CRV, Curitiba, 2017.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. São Paulo: Vozes, 1998.

POCHMANN, M. **O Mito da Grande Classe Média: capitalismo e estrutura social**. São Paulo: Boitempo, 2014.

POCHMANN, M. **Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. São Paulo: Boitempo, 2012.

ROMERO, D. et al. **Os motivos da revolta popular: um balanço crítico do governo do PT**. São Paulo: ILAEESE, 2014.

SINGER, A. Cutucando Onças com Varas Curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, São Paulo, v. 34, n. 102, p. 39-67, jul. 2015.

SINGER, A. **Os Sentidos do Lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SIQUEIRA, L.S. Programa Bolsa Família: uma inovação conservadora? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p.177-195. jan./jun. 2013.