
POLÍTICAS SOCIAIS E CONTROLE MACROECONÔMICO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS E NO LULISMO

Éder de Souza Beirão¹
Darcy Ramos da Silva Neto²
Sibele Vasconcelos de Oliveira³

RESUMO: Desde a instituição da Nova República, o Brasil experienciou a ascensão de equipes de gestão macroeconômica orientadas pelas diferentes vertentes teórico-partidárias. Em síntese, na década de 1990, os governos do Brasil adotaram as políticas neoliberais, que priorizaram a contenção dos gastos públicos sociais, privatizações e a descentralização na política social. Já na década de 2000, com o fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e início da gestão de Luís Inácio Lula da Silva, houve um movimento de ruptura política. Com o segundo mandato do ex-presidente Lula, iniciado em 2006, surgiu o fenômeno político do lulismo, que reuniu uma série de políticas que tornaram possível a redução da pobreza e das desigualdades sociais, bem como a ativação do mercado interno brasileiro, mantendo-se estabilizados os interesses neoliberais já adotados pela política econômica do governo FHC. Destarte, o presente estudo visa ao debate sobre as diferenças e semelhanças da abordagem das questões sociais na política neoliberal e no lulismo. Para tal fim, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais. Dentre os principais descompassos entre as políticas neoliberais e o lulismo, cita-se que o primeiro modelo não priorizou o investimento às questões sociais (como em saúde e educação), enquanto o lulismo ampliou investimentos em políticas sociais redistributivas e em educação. O foco no alcance das metas da inflação, a adoção do sistema de câmbio flutuante e *superávit* primário nas contas públicas são observados em ambos os perfis de governo, em um compromisso com a estabilidade macroeconômica.

Palavras-chave: Política Social; Política Neoliberal; Lulismo; Brasil.

ABSTRACT: Since the establishment of the New Republic, Brazil has experienced the rise of macroeconomic management teams guided by different theoretical and partisan perspectives. In summary, in the 1990s, Brazilian governments adopted neoliberal policies, which prioritized the containment of social public spending, privatization and decentralization of social policy. Already in the decade of 2000, with the end of the mandate of Fernando Henrique Cardoso (FHC) and beginning of the management of Luís Inácio Lula da Silva, there was a movement of political rupture. With the second term of former President Lula, which began in 2006, the political phenomenon of Lula emerged, bringing together a series of policies that made it possible to reduce poverty and social inequalities, as well as the activation of the

¹ Mestre em Desenvolvimento Social e Bacharel em Administração (UNIMONTES). Graduando em Ciências Contábeis (UNIFRAN). Especialista (MBA) em Controladoria e Finanças (UNICSUL). Especialização em Geoprocessamento Aplicado (IFNMG). E-mail: ederbeirao@gmail.com.

² Doutorando em Economia Aplicada (FEA-RP/USP). Mestre em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D/UFSM) e graduado em Ciências Econômicas (ITR/UFRRJ). E-mail: neto.darcy@usp.br.

³ Graduação em Ciências Econômicas (UFSM). Especialização em Finanças (CUF). Mestrado em Extensão Rural (UFSM). Doutorado em Agronegócios (UFRS). Docente (UFSM). E-mail: sibele.oliveira@ufsm.br.

Brazilian domestic market, the neoliberal interests already adopted by the FHC government's economic policy were stabilized. Thus, the present study aims at the debate about the differences and similarities of the approach to social issues in neoliberal politics and in Lullism. For this purpose, bibliographical and documentary research was carried out. Among the main disparities between neoliberal policies and Lullism, it is mentioned that the first model did not prioritize investment in social issues (such as in health and education), while Lullism increased investments in redistributive social policies and education. The focus on the achievement of inflation targets, the adoption of the floating exchange rate system and primary surplus in the public accounts are observed in both government profiles, in a commitment to macroeconomic stability.

Keywords: Social Policy; Neoliberal Politics; Lulismo; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a importância da política social emerge com a própria constituição da sociedade burguesa e do modo capitalista de produzir e se reproduzir. Para alguns autores (PEREIRA, 1997; NETTO, 1999; BEHRING, 2000; FALEIROS, 2000), quando há um reconhecimento de que a questão social é inerente às relações sociais estabelecidas nesse modo de produção, é o momento em que os trabalhadores assumem seu papel político e crítico.

De acordo com Iamamoto (1999, p. 27), a questão social é definida como:

“... o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que têm uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos se mantém privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 1999, p. 27).

Segundo Behring e Boschetti (2006, p.47), as políticas sociais tem sua origem a partir de “movimentos de massa socialmente democratas e também da formação dos estados nação da Europa Ocidental no final do século XIX”. Na referida época, foram criadas as primeiras legislações e medidas de proteção social, no entanto, a generalização das medidas de seguridade social no capitalismo se deu posteriormente aos eventos da Segunda Guerra Mundial e fora influenciado pela Grande Depressão (Crise de 1929), quando surgiu do *Welfare State* ou Estado de bem-estar social.

Pastorini (1997) afirma que as políticas sociais devem ser enxergadas como concessões ou conquistas. Em especial, são destinadas a conceder bem-estar à população, atingindo principalmente as camadas detentoras de menor renda da sociedade, aqueles que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, objetivando o desenvolvimento econômico, eliminação da pobreza, redução da desigualdade econômica e social e a redistribuição de renda e riqueza.

Faleiros (1991) afirma que as políticas sociais relacionam-se diretamente com as condições vivenciadas pelo país em nível econômico, político e social. Para o autor, estas podem ser vistas como mecanismos de manutenção da força de trabalho, conquistas dos trabalhadores, doação das elites dominantes e ainda como instrumentos de garantia do aumento da riqueza ou dos direitos sociais dos cidadãos.

A análise histórica permite-nos argumentar que as questões sociais do Brasil, foram tratadas de formas distintas na década de 1990 e 2000. A década de 1990 foi acometida pelas transformações de ordem econômica e social causadas pelo neoliberalismo. Por sua vez, na década de 2000, emerge o fenômeno do lulismo, que por intermédio do presidente Luís Inácio Lula da Silva, ampliou investimentos na área social, que objetivavam eliminar as desigualdades e reduzir a pobreza.

Sendo assim, o presente estudo tem como finalidade discutir acerca da inserção das políticas sociais nos governos neoliberais e no lulismo. Considerando a importância da discussão acerca do capitalismo na América Latina e no Brasil, o presente estudo tem como questões-problema: Como as questões sociais eram tratadas na política neoliberal e no lulismo implementados no Brasil? Quais são suas diferenças e semelhanças?

Para tanto, a redação desta pesquisa bibliográfica e de caráter exploratório inclui o debate sobre as especificidades do imperialismo, liberalismo e neoliberalismo. Por conseguinte, verificam-se como as questões sociais eram tratadas no Brasil pela política neoliberal e, posteriormente, pelo lulismo. Por fim, discorre-se sobre a trajetória do Estado de bem-estar social ou *Welfare State* no Brasil e no mundo para o período de análise.

2. DO IMPERIALISMO AO NEOLIBERALISMO: A EVOLUÇÃO DA MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

Duménil e Lévy (2004) definem o imperialismo, em linhas gerais, como uma característica geral e permanente do capitalismo. Para os autores, desde as origens mais remotas, o imperialismo busca seus lucros fora das suas metrópoles por meio das mais variadas formas de dominação, a incluir a evangelização, colonização, guerra, subordinação, escravidão e a aculturação.

Por sua vez, Amin (2005) afirma que o imperialismo não é um simples estágio do capitalismo, mas imanente à sua expansão. Em particular, a conquista imperialista do planeta pelos europeus e pelos norte-americanos se desdobrou em dois momentos e dá início talvez a um terceiro momento de evolução do imperialismo (vide Quadro 1).

Quadro 1 – Momentos de desenvolvimento do imperialismo

| Momento | Descrição |
|------------|---|
| 1º Momento | A conquista das Américas, no quadro do sistema mercantilista da Europa. As devastações desse primeiro capítulo da expansão capitalista mundial (genocídio dos índios, tráficos de escravos africanos) produziram – com atraso – as forças de libertação que questionaram as lógicas que as comandavam. |
| 2º Momento | Ocorreu com base na Revolução Industrial e se manifestou pela submissão colonial da Ásia e da África. As motivações eram a “abertura dos mercados” e a exploração das reservas naturais do globo. A agressão imperialista produziu forças que combateram as revoluções socialistas e as revoluções de libertação nacional. Este momento, correspondente a meio século de intervalo, o pós-segunda-guerra mundial, contribuiu para a ilusão de que o capitalismo estaria conseguindo se civilizar. |
| 3º Momento | Encorajada pela derrocada do sistema soviético e dos regimes do nacionalismo populista do terceiro mundo. Os objetivos do capital dominante permanecem os mesmos – o controle da expansão dos mercados, a pilhagem dos recursos naturais do planeta, a superexploração das reservas de mão-de-obra da periferia – ainda que operando em novas condições e, em certos aspectos, muito diferentes daquelas que caracterizavam a fase precedente do imperialismo. |

Fonte: Adaptado de Amin (2005).

O imperialismo provocou mudanças intensas em todos os países em decorrência do desenvolvimento capitalista, da expansão territorial e do crescimento populacional. Este deu sequência aos acontecimentos decorrentes da decadência do feudalismo e mercantilismo, iniciados em meados de 1500. A partir daí, observam-se os primeiros passos do Renascimento e do Iluminismo, a Revolução Francesa de 1789, as revoluções industriais e o avançar do capitalismo por meio das relações de dominação estabelecidas pelo imperialismo, a usurpação na forma

de mais-valia e a mão invisível do mercado. Neste sentido, Lênin (1979) afirma que desde que a riqueza começou a ser extraída do trabalho de outrem em relação de exploração, o imperialismo seria a supremacia do capital financeiro.

Apesar de alguns autores afirmarem que há relação entre o imperialismo e o liberalismo ou acreditarem que o segundo dá sequência ao primeiro, é importante não confundi-los. De acordo com Sader (2013), o liberalismo é caracterizado por privilegiar e centrar suas análises na esfera política, em ruptura com as esferas econômica e social. Para o autor, seu objetivo fundamental é a democracia – no sentido que lhe dá essa corrente, a da formalização de direitos políticos, separados das outras esferas. No cenário do liberalismo, o capitalismo e sua fase superior - o imperialismo - ficam totalmente ausentes.

O liberalismo é uma filosofia política, considerado por alguns como ideologia. Grings (1994, p. 257) afirma que o liberalismo “defende a absoluta liberdade individual, tanto de pensamento como de ação, na vida privada e pública” e o igualitarismo. Para Outhwaite e Bottomore (1996, p. 420), liberalismo é uma doutrina política com “o propósito do estado como associação de indivíduos independentes é facilitar os projetos (ou a “felicidade”) dos seus membros”. Os autores afirmam que “em sentido genérico, ‘liberalismo’ refere-se a toda a moderna tradição ocidental de pensamento e comportamento, em contraste as tradicionais formas de ordem encontradas na Ásia e na África”.

Segundo Vianna (1997, p. 17), o liberalismo foi fortemente influenciado pelo ciclo revolucionário francês de 1789 a 1848. Corroborando com estas ideias, Grings (1994, p. 257) afirma que o “liberalismo teve seu início na Revolução Francesa e abriu as portas para o capitalismo industrial”. Com isso, o autor argumenta que surgiu “a concorrência fraudulenta, a opressão da pequena empresa, gerando um abismo entre os mais ricos e poderosos e os mais pobres e desvalidos”.

Destarte, o liberalismo era conhecido por ser um movimento que apoiava ideias como as eleições democráticas, liberdade de expressão, direitos civis, liberdade de imprensa, liberdade religiosa, livre-comércio, igualdade de gênero, estado laico, liberdade econômica e propriedade privada. Para Grings (1994), o liberalismo pode ser estratificado em três correntes: o liberalismo filosófico-religioso, o liberalismo político e o liberalismo econômico.

As teses do liberalismo econômico foram criadas em meados do século XVI com a intenção de combater o mercantilismo, cujas práticas não mais atendiam às necessidades do capitalismo. Por sua vez, baseia-se num modelo de economia individualista, que indica que o maior número possível das decisões econômicas são tomadas por indivíduos e não mais por instituições ou organizações coletivas. De acordo com Polanyi (2011, p. 159), o liberalismo econômico se auto intitulava o princípio básico organizador da sociedade. O Quadro 2 apresenta as correntes do liberalismo.

Quadro 2 – Correntes do liberalismo

| Correntes do Liberalismo | Descrição |
|----------------------------------|--|
| Liberalismo Filosófico-Religioso | Defende a liberdade de pensamento, rechaça toda autoridade, a começar da eclesiástica. Como é fácil entender, este liberalismo se manifesta em diversos graus, desde o extremo de rejeitar toda religião, até o moderado, de defender a devida liberdade de pesquisa. No seu grau extremo, exige a absoluta separação entre Igreja e Estado, excluindo a religião dos estabelecimentos e lugares públicos, promovendo a secularização e laicização das escolas, hospitais e do matrimônio. |
| Liberalismo Político | Defende os direitos individuais frente à autoridade individual. Seu objetivo é lutar contra o absolutismo, exigindo uma certa participação do povo no governo, em regime constitucional". Dele surgiram as democracias modernas e "a proclamação da soberania popular levou a várias revoluções e eliminou diversas instituições históricas, umas que defendiam privilégios injustificáveis, outras, porém, que amparavam os mais necessitados". |
| Liberalismo Econômico | Baseia-se no conceito otimista de que, deixando às forças naturais livre curso, se obterá o bem geral e pessoal. Elimina, pois, a intervenção estatal e cooperativa, tanto na produção como na distribuição". Somente a livre concorrência pode e deve cumprir a função de regular a economia. O liberalismo econômico designa ao Estado apenas a funções de vigiar e proteger os direitos e a propriedade de cada um, deixando o mais a correr. |

Fonte: Adaptado de Grings (1994, p. 247).

Conforme Smith (1996), neste sentido, a mão invisível representava que as livres forças do mercado por si só conseguiriam equilibrar a economia, sem a necessidade de intervenção do Estado. Esta concepção estava em conformidade com os princípios da Escola Fisiocrata (*Laissez-Faire*) e com a Lei de Say, aquela que afirma que toda oferta cria sua própria demanda. Trata-se da concepção clássica do Estado, aqui caracterizado como liberal, ficando este impedido de exercer qualquer tipo de intervenção na Economia.

À medida que o processo econômico foi evoluindo, o mesmo foi se tornando cada vez mais complexo, o que fez com que o Estado participasse das decisões econômicas. Após a Grande Depressão, mais precisamente a crise de 1929, o Estado tornou-se o agente fomentador da Economia. Foi a partir desse momento histórico que os pressupostos clássicos foram abandonados e surgiu o Estado interventor, que passou a exercer a função de equilibrá-lo e regulá-lo. Uma das expressões desse Estado interventor foi o *Welfare State* (ou Estado de bem-estar social). De acordo com Esping-Andersen (1991) este “envolve responsabilidade estatal no sentido de garantir o bem-estar básico dos cidadãos”.

Segundo Galbraith (1989), o *Welfare State* era baseado na livre-empresa, mas com acentuada participação do Estado na promoção de benefícios sociais. O objetivo principal deste modelo era proporcionar à sociedade padrões de vida mínimos, desenvolvendo a produção de bens e serviços sociais, controlando os ciclos econômicos e ajustando o total da produção, considerando custos e rendas sociais.

Galbraith (1989) afirma que o estado do bem-estar social foi implementado principalmente, em países com governos sociais democratas. Este modelo não pode ser confundido com uma economia estatizada, pois as empresas privadas ficavam incumbidas do aumento da produção e o Estado responsável por aplicar uma política fiscal progressiva, com vistas à execução de programas de moradia, saúde, educação, previdência social, seguro desemprego, ou seja, visava o estabelecimento do pleno emprego dos fatores de produção nos estados-nação em que eram implementados.

Em meados do final da década de 1970, o *Welfare State* mostrava sinais de desgaste. Galbraith (1994) denominou este período de “anos sombrios”, pois fora marcado por alta inflação, altas taxas de desemprego e estagnação econômica. Conforme Mészáros (2009), este período ficou conhecido como aquele em que se instalou a crise estrutural do capital estrutural. Este cenário provocou um conjunto de transformações que segue a partir de meados da década de 1970 compreende o que Netto e Braz (2008) denominam como a terceira fase do imperialismo, o neoliberalismo.

O neoliberalismo surgiu do “esgotamento” do *Welfare State*. O mesmo apregoou ser a solução de todos os problemas causados pelo sistema até então

vigente, objetivando reduzir significativamente o papel do Estado na Economia, designando a propriedade privada dos meios de produção e o mercado como redentores da sociedade, rejeitando assim o protecionismo econômico e a intervenção do Estado na Economia.

Apesar destas mudanças, o Estado foi chamado a intervir por vezes na Economia com vistas à minimização ou combate de distúrbios econômicos. Neste sentido, Bresser-Pereira (1989) afirma que sempre haverá a intervenção estatal, pois a economia é cíclica. Para o autor, existem ciclos de intervenção acentuados e outros onde a mesma precisa ser minimizada.

Neste cenário, o termo neoliberalismo é compreendido como uma visão ou forma de organização do Estado. Trata-se de uma palavra carregada de ideologia. Valle e Struett (2015) afirma que o neoliberalismo pode ser resumido a uma organização do Estado, na qual, sua atribuição de interventor não seria necessária. Fica evidente que o termo em questão remete à liberdade do mercado, ou seja, que o Estado deve deixar de exercer sua função regulatória e deve delegá-la à terceiros.

Como fora mencionado anteriormente, o termo neoliberalismo é carregado de ideologia. Boito Jr. (1999, p.23), afirma que “a ideologia neoliberal contemporânea é, essencialmente, um liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e liberdade de iniciativa empresarial, rejeitando de modo agressivo, porém genérico e vago, a intervenção do Estado na economia”.

Para Wood (2014) o neoliberalismo é uma evolução do imperialismo e afirma que o mesmo sofreu influência do capitalismo, que ela define como sistema em que todos os atores econômicos – produtores e apropriadores – dependem do mercado para suas necessidades mais básicas. Para a autora, o novo imperialismo é o neoliberalismo, pois fica evidente uma transição da responsabilidade regulação das atividades econômicas, onde o Estado “passa o bastão” e com ele suas funções para o mercado. Esta transição de responsabilidade da função regulatória da economia é comum à sociedade capitalista, ficando implícito que tal processo não ocorre em sociedades não capitalistas.

De acordo com Duménil e Lévy (2006), o neoliberalismo possui três características em destaque, a saber: uma dinâmica mais favorável da mudança tecnológica e da rentabilidade, a criação de rendas a favor das classes mais abastadas, e a redução da taxa de acumulação. Sendo assim, o neoliberalismo vai

ao encontro aos interesses do capital, deixando de lado as classes dominadas, como é o caso dos trabalhadores e aqueles que estão em situação de pobreza.

3. A POLÍTICA NEOLIBERAL NO BRASIL EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO E MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL

No Brasil, no que diz respeito a questões sociais e atendimento das necessidades e demandas da população, Coutinho (2006, p. 185) afirma que pouco foi conquistado neste sentido. O autor afirma que foi criado juridicamente, “por meio de um longo processo que se inicia nos anos 1930, um aparente Estado do bem-estar, mas foi com muita felicidade que Francisco de Oliveira o chamou ironicamente de ‘Estado do mal-estar social’”. Corroborando com a afirmação de Francisco de Oliveira, Coutinho (2006, p. 185) afirma que o *Welfare* brasileiro não funcionou pelo seguinte motivo:

“[...] embora juridicamente a Constituição consagre importantes direitos sociais, estes não são implementados na prática, não tanto porque o país seja pobre ou o Estado não disponha de recursos, como frequentemente se alega, mas sobretudo porque não há vontade política de fazê-lo, ou seja, porque não há um verdadeiro interesse público embasando a ação de nossos governantes” (COUTINHO, 2006, p. 185).

Coutinho (2006) completa afirmando que os governantes preferem pagar a dívida pública e assegurar o chamado equilíbrio fiscal (por meio de enormes superávits primários) do que atender às reais demandas da população brasileira. O autor ainda argumenta que o modelo de Estado de bem-estar social do país, o *Welfare* brasileiro, revelou estar em crise no período da transição da ditadura à democracia. O período que se iniciou após o fim da ditadura foi definido pelo autor como ‘Nova República’, marcado pela promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988, aprovada no governo do então presidente, José Sarney.

Coutinho (2006) afirma que após o período da ditadura, o Brasil se tornou uma nação ‘ocidental’, uma sociedade civil forte e articulada que equilibra e controla a ação do Estado. Neste sentido, o autor afirma que o Brasil, desde a década de 1970, apresenta uma justa relação entre o Estado e a sociedade civil.

Neste período de transição sofrido pelo Brasil e pelo mundo, os governos dos Estados-nação entenderam que a intervenção do Estado na economia deveria ser

limitada ou extinta, deixando a cargo do mercado a responsabilidade por este controle. Foi neste cenário que imperialismo e liberalismo econômico evoluíram e deram origem à nova fase do capitalismo, que passou a ser denominada de neoliberalismo. Estes não influenciaram apenas as sociedades da Europa ou da América do Norte, mas também a América Latina.

De acordo com Boito Jr. (1999, p. 39), “na América Latina, o objetivo do neoliberalismo é, em primeiro lugar, ampliar a exploração financeira da região. Mudaram os interesses prioritários do imperialismo, e a economia latino-americana foi chamada a se readaptar”. Para o autor, este período compreende a década de 1990 e ocorre que “o caráter antipopular da política econômica e social da ditadura militar foi visivelmente agravado pelo neoliberalismo ao longo dos anos 90”.

Conforme Chesnais (1995), o contexto macroeconômico mundial dos anos 1990 era o seguinte:

“[...] taxas de crescimento do PIB muito baixas, inclusive em países (como o Japão) que desempenharam tradicionalmente o papel de “locomotiva” junto ao resto da economia mundial; deflação rastejante; conjuntura mundial extremamente instável, marcada por sobressaltos monetários e financeiros cada vez mais frequentes; alto nível de desemprego estrutural; marginalização de regiões inteiras em relação ao sistema de trocas e uma concorrência internacional cada vez mais intensa, geradora de sérios conflitos comerciais entre as grandes potências [...]” (CHESNAIS, 1995, p.1).

O neoliberalismo dos anos 90 coincide com o fenômeno intitulado por Chesnais (1996) como mundialização do capital. Este fenômeno é marcado por intensa desigualdade em prol das mudanças realizadas pelo avanço do capitalismo de da globalização. De acordo com Chesnais (1996, p. 34), a mundialização do capital “é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos”. Para o autor, o primeiro movimento por ser caracterizado pela intensa acumulação de capital e o segundo, por sua vez, diz respeito às políticas de privatização, de desregulamentação e desmantelamento de conquistas sociais e democráticas.

Ainda, a mundialização do capital, segundo Chesnais (1996, p. 33) é um movimento que é caracterizado como sendo excludente, pois permite que nações em desenvolvimento introduzam mudanças de produtividade do trabalho e se mantenham competitivos no mercado. Em detrimento, há a marginalização dos

países em processo de desenvolvimento, ocorrência vista em países da América Latina, a incluir o Brasil.

Para Boito Jr. (1999, p. 86), a política neoliberal contraria os interesses da grande maioria dos trabalhadores e da população em situação de pobreza. Conforme o autor, o caráter antipopular da política econômica e social da ditadura militar foi visivelmente agravado pelo neoliberalismo ao longo dos anos 90. Esse caráter antipopular da política neoliberal deve-se ao agravamento das desigualdades e problemas de ordem social e econômica. A política neoliberal do Brasil baseava-se em princípios: i) redução do emprego e do salário; ii) concentração de renda e redução dos gastos sociais; e iii) privatização e descentralização na política social brasileira.

Conforme Boito Jr. (1999, p. 86), o primeiro princípio da política neoliberal brasileira é marcado pela contenção do crescimento econômico, elevação das taxas de juros no final de década de 1980, sobrevalorização cambial estabelecida pelo Plano Real em 1994, redução dos gastos públicos com serviços urbanos e sociais e obras de infraestrutura. Estas características resultaram na elevação do percentual de desempregados e na redução dos salários reais.

Sobre o segundo princípio, Boito (1999, p. 99) afirma que com a adoção da política neoliberal no Brasil, a imprensa e alguns intelectuais sustentavam a tese de que durante o período do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), estaria ocorrendo uma melhoria na distribuição de renda. O autor argumenta que isto de fato não ocorreu, visto que os dados divulgados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), respectivamente, indicavam a deterioração dos salários e a elevação das taxas de desemprego. Outra esfera atingida pela adoção da política neoliberal foi a dos serviços públicos, que foram reduzidos e perderam qualidade em decorrência da redução nos gastos sociais do Brasil.

O terceiro e último pilar da política neoliberal brasileira diz respeito à privatização e descentralização na política social brasileira. Boito (1999, p. 106) afirma que os governos brasileiros da década de 1990, de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e FHC, ficaram marcados por serem os responsáveis pela redução dos gastos sociais e introduzir um novo modelo de política social baseado nos

princípios neoliberais da privatização, da descentralização dos encargos, da participação e da focalização.

Conforme Boito (1999, p. 107), o processo de descentralização das políticas sociais avançou mais na área da saúde. O autor afirma que metade dos municípios do Brasil não tinham condições técnicas e financeiras de arcar com os encargos do Sistema Único de Saúde (SUS). Através da adoção desta política neoliberal, os repasses financeiros do governo federal e dos estaduais diminuíram ou tornaram-se incertos e a qualidade do atendimento do SUS deixou de seguir o padrão nacional, passando assim a variar de acordo com o município, região ou unidade federativa.

Nas demais áreas sociais, o processo de descentralização das políticas sociais não foi eficientemente implementado. Com isso, o governo federal deixou de investir em áreas prioritárias como a de educação, habitação, assistência social, entre outras.

4. O LULISMO E A RETOMADA DAS QUESTÕES SOCIAIS NO ÂMBITO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA

O ambiente de implementação da política neoliberal brasileira ter sido marcado, principalmente, pela redução do emprego (elevação da taxa de desemprego), redução de salários, elevada concentração de renda, redução dos gastos públicos sociais, privatizações e a descentralização da política social brasileira, indicando que houve intensas desigualdades de ordem social e econômica, além de restrição orçamentária e crises. O período posterior, que compreende a década de 2000, é considerado pelos economistas Marcelo Cortês Neri e Pedro Herculano Cavalcanti Ferreira de Souza do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), como sendo a década inclusiva. Para Neri e Souza (2012), nos anos 2000 os ganhos de renda obtidos aumentam paulatinamente, na medida em que caminhamos do topo para a base da distribuição de renda.

Segundo Neri e Souza (2012), a redução da desigualdade teve como consequência a trajetória decrescente da pobreza desde o fim da recessão de 2003, independentemente da linha de pobreza e métrica utilizada. A redução da pobreza é explicada pela redução da desigualdade de renda, que também pode ser explicada pela adoção das metas do milênio das Organizações das Nações Unidas (ONU) por parte do governo do Brasil. A década inclusiva coincide com o fim do governo FHC e

com o início e término do governo do ex-presidente Lula. O governo do primeiro teve seu fim em 31 de dezembro de 2002 e o segundo iniciou seu mandato em meados de 2003.

Conforme Singer (2012), a partir do ano de 2003, houve uma orientação que contou com a ajuda das mudanças ocorridas na conjuntura econômica internacional, que fizeram com que o governo do Brasil, por intermédio do então presidente Lula, adotasse políticas que viabilizassem a redução da pobreza – com destaque para o enfrentamento da extrema pobreza e a miséria – e ativação do mercado interno sem que esse entrasse em confronto com o capital e as produções industriais. Conforme o autor, a adoção de tal política somada à crise gerada pelo escândalo do mensalão, produziu um realinhamento eleitoral, mudanças de clivagens fundamentais do eleitorado, que acabaram por definir um novo ciclo político longo, que se cristalizou e tomou forma nas eleições presidenciais de 2006, com o surgimento do lulismo.

O lulismo foi um fenômeno político que ocorreu em torno do governo do então presidente Lula em que mesmo representa o apaziguamento de conflitos de ordem social existentes no Brasil e vislumbrava a redução da pobreza e da desigualdade no país. De acordo com Singer (2012), o surgimento de uma base lulista, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo diminuição da pobreza com manutenção da ordem esboçada no primeiro quadriênio. Para o autor, neste momento, a classe média se afastou dos contingentes pobres, e assim a mesma passou a ocupar o seu lugar. Esta mudança começou a ocorrer em meados de 2002. Já 2006, é considerado o ano da eleição decisiva do ponto de vista das classes, onde o subproletariado fez opção por votar, em sua maioria, no representante do Partido dos Trabalhadores (PT), Lula, e a classe média no candidato do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Buscando resumir a trajetória do lulismo, Singer (2012) afirma que ocorreu o duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro e estabeleceu a separação política entre ricos e pobres, a qual tem força suficiente para durar por muito tempo. Para o autor, o lulismo emergiu do encontro de Lula com uma fração de classe, o subproletariado. Esse encontro fora estabelecido por meio de programas cujos principais pontos foram delineados entre 2003 e 2005, priorizando o combate à pobreza, a ativação e aquecimento do mercado interno e a

melhoria do padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, concentradas nas regiões Norte e Nordeste do país.

Nota-se que o lulismo foi conduzido sob a vertente da conciliação, mas sob a égide de um reformismo fraco, pois segundo Keinert (2012), o Estado tem papel proeminente na alavancagem dos mais pobres, sem que isso implique ruptura com setores reacionários do mundo rural, tampouco com a atual ordem dominante dos interesses financeiros.

Conforme Singer (2009), ao tentar executar o programa de combate à desigualdade dentro da ordem, o lulismo confeccionou nova via ideológica, com a união de bandeiras que não pareciam combinar. O programa a que se refere o autor diz respeito a adoção da mesma política macroeconômica adotada pelo governo FHC que fora adotada em partes pelo governo de Lula. A política baseia-se em três pilares: metas de inflação, câmbio flutuante e superávit primário das contas públicas.

O lulismo difere da política neoliberal praticada nos anos 1990, visto que o primeiro atende às necessidades da população e contribui para a redução das desigualdades sociais e pobreza existentes no Brasil sem deixar de atender aos interesses do capital, enquanto o segundo fez opção por exercer uma política social limitada, com um contingente menor de direitos sociais, restrição orçamentária, onde apenas os interesses financeiros eram levados em consideração em detrimento do bem-estar social, sobretudo dos mais pobres e necessitados. Apesar desta diferença entre a política neoliberal e o lulismo, o segundo assemelha-se ao primeiro no sentido que ambos priorizam os interesses do capitalismo, vislumbrando manter alcançar as metas da inflação, a adoção integral do sistema de câmbio flutuante e o *superávit* primário das contas públicas da União, estados e municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo visou debater acerca das diferenças e semelhanças da abordagem das questões sociais na política neoliberal e no lulismo. Para tanto, refletiu-se sobre o perfil das políticas neoliberais e do lulismo no Brasil contemporâneo. Em síntese, foi possível identificar que a década de 1990 dá início às experiências neoliberais no tocante às políticas públicas. Após iniciado o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, os

governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (FHC) passaram a adotar políticas neoliberais. Segundo os críticos das perspectivas teórico-partidárias de tais gestões, as políticas então implementadas eram baseadas em ações e instrumentos que causavam a redução dos empregos – consequente aumento das taxas de desemprego – e salários, elevação da concentração de renda, contenção dos gastos públicos sociais, privatizações e descentralização da política social brasileira.

Contudo, ocorreram avanços importantes no tocante à descentralização da política social brasileira, principalmente na área da saúde, através da redução ou incerteza de repasses financeiros aos municípios e estados e do abandono do padrão nacional de atendimento do SUS. Já nas demais áreas sociais, como é o caso da educação, assistência social e habitação, o governo federal realizou investimentos ínfimos, caracterizando assim o abandono das mesmas.

Já nos anos 2000, definida por Neri e Souza (2012) como “década inclusiva”, a situação se modificou. Ocorreu o fim do mandato de FHC em 2002 e o início do governo de Luís Inácio Lula da Silva. Mudanças na conjuntura econômica internacional fizeram com que o Brasil adotasse políticas que tornassem possível a redução da pobreza e das desigualdades sociais, além da ativação do mercado interno frente aos interesses dos capitalistas. A partir das eleições presidenciais de 2006 e a consequente reeleição de Lula, surgiu o lulismo, um fenômeno político que projetou um rompimento de um possível fim dos conflitos sociais e a redução da pobreza e da desigualdade, além de alcance das metas da inflação, adoção integral do sistema câmbio flutuante e *superávit* primário nas contas públicas.

Sendo assim, é possível concluir, acerca do que foi debatido, que a política neoliberal dos anos 1990 difere do lulismo no sentido que a primeira promoveu a redução de repasses, fuga ao padrão de atendimento das questões sociais que poderiam ser consideradas áreas prioritárias (como saúde, educação, habitação, assistência social, urbanismo, saneamento, cultura e previdência social), causando assim o acentuação da pobreza e das desigualdades sociais. Por sua vez, o lulismo procurou priorizar tais áreas sociais, promovendo assim a redução das desigualdades e da pobreza no Brasil.

A semelhança existente entre a política neoliberal e o lulismo reside justamente na priorização dos interesses dos capitalistas, na promoção de ações

com vistas a promoção da estabilidade macroeconômica, ao favorecer o alcance das metas da inflação, a adoção do sistema câmbio flutuante e o *superávit* primário nas contas públicas. Os governos Lula, neste aspecto, foram um pouco além, ao implementar políticas assistencialistas e de promoção do bem-estar social, passando a tratar o social como uma de suas áreas prioritárias, enquanto no Governo anterior a questão única prioritária eram os interesses do capital. É evidente que existem outras vertentes teóricas que podem aprofundar o debate em um âmbito mais geral, o que pode ser proposto no avanço da pesquisa com a inclusão de políticas econômicas e fiscais de cada momento, e também a questão do mercado internacional, o que tem influência nas decisões de política brasileira.

REFERÊNCIAS

AMIN, Samir. O imperialismo, passado e presente. **Tempo**, v.9, n.18, Niterói/RJ, Jan./Jun., 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti. As reformas na política de Assistência Social: da benemerência ao direito social, da solidariedade às parcerias entre o público e o privado. **Universidade e Sociedade**, Brasília-DF, ano X, n.22, nov./ 2000, p. 16-22.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Caráter cíclico da intervenção estatal. **Revista de Economia Política**, v. 9, n.5, Julho-Setembro/1989.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, Campinas, (5):1-30, dez.1995.

_____ **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro, gênese, crise, alternativas. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lucia Maria Wanderley. **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. O imperialismo na era neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete; *et al.* (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília, Unb, 2004.

_____. Neoliberalismo: neo-imperialismo. Economia e Sociedade, Campinas, v.16, n.1 (29), p.1-19, abr. 2006.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, n.24, São Paulo, Sept. 1991.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista**: as funções da previdência e assistências sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

GALBRAITH, J. K. **O pensamento econômico em perspectiva**: uma história crítica. São Paulo: Pioneira, 1989.

_____. **Uma viagem pelo tempo econômico**. São Paulo: Pioneira, 1994.

GRINGS, D. Dadeus. **Dialética da política**: história dialética do Cristianismo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

KEINERT, Fábio Cardoso. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. **Tempo Social**, v. 24, n. 2, São Paulo, nov.2012.

LÊNIN, Vladimir. **Imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Global Editora, 1979.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

NERI, Marcelo Cortês; SOUZA, Pedro Herculano Cavalcanti Ferreira de. **A década inclusiva (2001-2011)**: desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília/DF: IPEA, 2012. Disponível em:
<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4639/1/Comunicados_n155_Decada.pdf> Acesso em: 04 de janeiro de 2019.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da Nação** – Balanço do governo FHC. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

NETTO José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2008.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Orgs.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A política social no contexto da seguridade social e do welfare state**: A particularidade da assistência social. Brasília: NEPPOS / CEAM / UNB, 1997.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

SADER, Emir. **Imperialismo vs. Liberalismo**. São Paulo: Blog da Boitempo, 2013. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2013/09/04/imperialismo-vs-liberalismo/>> Acesso em: 09 de fevereiro de 2019.

SINGER, André. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos estud. – CEBRAP**, n.85, São Paulo, 2009.

SMITH, A. **A Riqueza das Nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. (Os Economistas). São Paulo: Nova Cultural, 1996.

VALLE, Débora Cristina Sampaio do; STRUETT, Mirian Aparecida Micarelli. **O Estado neoliberal**: os direitos sociais e o indivíduo no mundo globalizado. In: I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: Desafios Contemporâneos. Disponível em: <www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo1/oral/17_o_estado_neoliberal....pdf> Acesso em: 09 de fevereiro de 2019.

VIANNA, Luiz Werneck. **A revolução passiva**: iberismo e americanismo no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

WOOD, Ellen Meiksins. **O Império do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2014.

Recebido em: abril de 2020

Aceito em: junho de 2020