

A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL BRASILEIRO EM MEIO À GESTÃO FISCAL: DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 AO NOVO ARCABOUÇO FISCAL

Palavras-Chave: Estado de Bem-Estar Social, Política Fiscal, Gasto Social

Autores(as):

Rodolpho Henrique de Sousa Sartori, IE – UNICAMP

Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi (orientador), IE – UNICAMP

INTRODUÇÃO:

Este trabalho estuda a relação da criação do estado de bem-estar social no Brasil e o papel da política fiscal nesta formação determinada pelos gestores da política econômica. Ou seja, trata inicialmente das definições de Estado bem-estar social e do âmbito histórico da efetivação deste conceito no Brasil. Deste modo, os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) são utilizados como estudos de caso, por meio tanto de estudos históricos, quanto de análise quantitativa de dados e alguns indicadores do governo como: gastos sociais por tipo de gastos, resultados primários dos governos e porcentagem do PIB utilizada em gastos sociais. Além disso, a pesquisa avança perante os governos posteriores a 2010, com trato especial no período de 2016 em diante. Deste modo, pode-se comparar as agendas macroeconômicas dos governos no âmbito dos gastos sociais e seus avanços.

METODOLOGIA:

A metodologia da pesquisa se baseia em dois eixos principais. Por um lado, realiza-se ampla revisão bibliográfica qualitativa de livros, artigos científicos e documentos governamentais sobre o tema. Deste modo, a revisão de bibliografia inclui obras ou artigos que abordam a formulação do bem-estar brasileiro, e as políticas sociais nos governos FHC e Lula. Ademais, utiliza-se a fundamentação teórica sobre a formação de estados de bem-estar social proposta por Esping-Andersen (1990).

Por outro, realiza-se análise descritiva, a partir da construção de gráficos e tabelas com dados de bases oficiais, como: IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Tesouro Nacional e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Nesta pesquisa, utiliza-se a definição de gastos sociais presente no site do Tesouro Nacional, o qual enquadra o gasto social como: assistência social; educação e cultura; organização agrária; previdência social; saneamento básico e habitação; saúde; trabalho e emprego.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

1. O Conceito de Estado de bem-estar social

De Titmuss (1963), surgem três categorias de *Welfare State*: o Residual, o Meritocrático-Particularista e o Institucional-Redistributivo. O *Welfare State* Residual é caracterizado por uma intervenção estatal limitada,

destinada a suprir apenas as deficiências do Estado e da família, com alcance restrito e duração apenas enquanto a necessidade persiste. No *Welfare State* Meritocrático-Particularista, a função do Estado é garantir proteção social vinculada ao corporativismo ocupacional, onde a qualidade dos benefícios e as contribuições dos beneficiários estão diretamente relacionadas às suas ocupações. O terceiro modelo, o *Welfare State* Institucional-Redistributivo, promove direitos universais, com o Estado superando outras instituições na promoção do bem-estar.

Esping-Andersen (1990) revisita a teoria estruturalista de Titmuss (1963), abrangendo mais possibilidades e especificidades. Ele demonstra que a formatação do Bem-Estar Social não deriva apenas do processo de industrialização, mas também da capacidade de articulação da classe trabalhadora. O primeiro tipo de Estado de Bem-Estar Social postulado por Esping-Andersen é o *Welfare State* Liberal, no qual os benefícios são garantidos apenas para aqueles que comprovadamente necessitam, geralmente pessoas e famílias pobres com alto grau de dependência. Nesse modelo, a "desmercadorização" é mínima, pois o Estado atua apenas onde o mercado não atua, complementando serviços privados essenciais, como educação e saúde. Esse modelo é altamente estratificado socialmente e individualiza a força de trabalho, exemplificado por países como Estados Unidos, Canadá e Austrália.

O segundo tipo, o *Welfare State* Conservador-Corporativo, oferece proteção social por meio de diversos sistemas de seguro social, com benefícios diretamente ligados às ocupações dos trabalhadores. Este modelo busca conter qualquer ímpeto socialista ou revolucionário dos trabalhadores, especialmente no contexto pós-guerra e durante a Guerra Fria, onde era crucial manter os trabalhadores assalariados "controlados". A estratificação é alta, mas há um avanço para uma desmercadorização intermediária. A principal diferença entre os modelos Liberal e Corporativista é que o segundo oferece uma gama maior de benefícios, sendo os principais beneficiários os trabalhadores formais. Exemplos incluem Alemanha, Áustria, França e Itália.

Por fim, o terceiro modelo¹ proposto por Esping-Andersen é o *Welfare State* Social-Democrata, onde os benefícios são abrangentes, universais e extensivos, assegurados como um direito pelo Estado. Esse modelo possui um grau de estratificação reduzido e alta desmercadorização, com o Estado buscando eliminar a dependência do mercado para garantir qualidade de vida e proteção social contra riscos. Países escandinavos como Suécia, Noruega e Dinamarca são representantes dessa classe, onde o movimento dos trabalhadores foi mais bem-sucedido em construir alianças e ser representativo no parlamento. O pleno emprego é fundamental para a organização social nesses países, uma conquista das classes trabalhadoras organizadas.

2. O Estado de bem-estar social no Brasil no âmbito da política fiscal

O período de 1988 a 1994 foi um momento crucial de reorganização do Estado brasileiro, durante o qual novas funções foram estabelecidas a partir dos avanços garantidos pela Constituição de 1988. Entre os avanços desse período, destacam-se: a criação do seguro-desemprego em 1988, financiado pelo FAT e gerido pela previdência; a criação do SUS em 1990, que ampliou os recursos para os municípios na gestão da saúde pública; a regulamentação da previdência rural em 1991, prevista na Constituição de 1988, com a redução da idade de aposentadoria para homens aos 60 anos e mulheres aos 55 anos, implementada em 1992; a aprovação da LOAS em 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), que regulamentou as medidas assistenciais previstas na

¹Ver Esping-Andersen (1999) para debate mais aprofundado sobre o papel da mulher na estrutura familiar e de bem-estar, temas poucos tratados no primeiro livro (1990).

Constituição de 1988; e a criação do Fundo Social de Emergência em 1994, visando garantir a estabilização econômica representada pelo superávit fiscal da época.

A década de 1990 foi marcada por uma importante dicotomia na vida econômica, política e social do país. Enquanto permite eleições diretas e busca estabelecer amplamente os direitos previstos na Constituição de 1988, os governos desse período se alinham às políticas neoliberais do Consenso de Washington. Isso se reflete na relação entre os gastos sociais brasileiros e a situação fiscal do país, com a evolução dos gastos sociais sendo caracterizada por variações, e não por continuidades. Kerstenetzky (2012) divide o período pós-ditadura em subperíodos para explicar essa evolução: de 1988 a 1990, houve expansão dos gastos sociais devido à pressão constitucional, mesmo com a queda no crescimento econômico; de 1991 a 1992, ocorreu um ajuste fiscal que reduziu os gastos sociais em termos reais e *per capita*.

2.1 - FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) - o modelo muda?

A estratégia de desenvolvimento social do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), trouxe crescimento dos gastos sociais durante os oito anos em que governou o país (1995-2002), mas não foi uma estratégia que objetivava a expansão do gasto social por si só. O primeiro mandato de FHC trouxe a recalibragem interna: buscar sanar os gargalos e os excessos das políticas públicas brasileiras. É possível apontar o enfoque nas principais áreas: na educação, o foco se deu no nível fundamental; na saúde a atenção se voltou aos cuidados básicos aos mais pobres; na previdência, o intuito foi promover uniformização e menos custosa; e por fim, na assistência social houve a criação dos programas de renda condicional e também focalizados nos mais pobres (KERSTENETZKY, 2012).

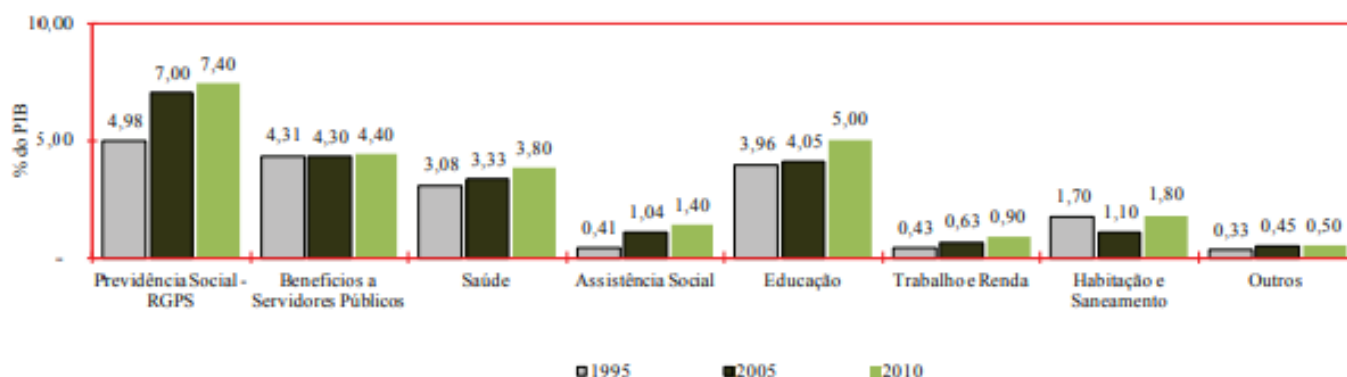
Seguindo Kerstenetzky (2012), no segundo mandato, a noção de “recalibragem” se mantém, mas de forma diferenciada daquela vista nos primeiros anos de governo. A recalibragem passa a ser feita “entre políticas” para que fossem privilegiados os programas de combate à pobreza. A partir disso, houve quedas na importância relativa da previdência no gasto social, mas crescimento nos programas de renda condicionada e modesta variação positiva no âmbito da saúde e a educação se mantinha com foco inalterado.

O governo posterior ao de FHC foi de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em termos gerais, o Brasil adotou um modelo de crescimento redistributivo que priorizou a expansão das políticas sociais e a valorização do salário mínimo. O período foi marcado por uma abordagem que integrava as políticas sociais ao núcleo da política econômica, utilizando condicionalidades sociais para modulação dessas políticas. Todavia, o governo não teve em todos os seus momentos uma postura mais ativa do Estado na gestão econômica. O primeiro ano foi marcado por uma postura próxima à de FHC: novamente um ajuste fiscal foi promovido, gerando baixo crescimento e manutenção do desemprego que já vinha elevado.

Todavia, em 2004, o cenário macroeconômico passou a se alterar: as exportações cresceram 15%, o salário-mínimo 3,7% e, por consequência, o PIB avançou 5,7%. Ademais, a partir de 2006, o governo se tornou mais ativo nos gastos sociais, ao mesmo tempo que mantinha a inflação sob controle (KERSTENETZKY, 2012). Carvalho (2018) pontua que o governo Lula teve três pilares claros: distribuição de renda, puxada pelo bolsa família (que saiu de 3,6 milhões de famílias em 2004 para 12,8 milhões em 2010) e valorização real do

salário-mínimo; acesso ao crédito por meio do crédito consignado² e direcionado com intensa participação dos bancos públicos; investimentos públicos: principal determinante do crescimento brasileiro de 2006 até 2010, que cresceram 27,6% descontada a inflação, sendo puxados principalmente pelo PAC.

Gráfico 1: Participação dos gastos das áreas de atuação no GPS em % PIB - 1995 - 2010



Fonte: Castro (2012).

O gráfico 1, retirado de Castro (2012), mostra que o gasto público social (GPS) cresceu em todas as áreas em que ele é aplicado, comparando os anos de 1995, 2005 e 2010. Este recorte expõe dois pontos: o governo FHC foi um momento incipiente das políticas sociais, e seu modelo priorizando eficiência e recalibragem, realmente garantiu resultados modestos na expansão do GPS; o outro ponto é a inflexão de postura do governo Lula a partir de 2006, pois em todas as áreas o governo expandiu os gastos públicos sociais comparado aos primeiros anos de seu governo e também ao período FHC. Isso reflete a intencionalidade do governo em priorizar o bem-estar social e como os programas sociais se acoplam à política macroeconômica.

2.2 - A Crise do bem-estar social (2015-2019)

O fator determinante para a inflexão da construção de bem-estar social foi a EC 95, ou o chamado Teto de Gastos, que impôs que as despesas públicas só pudessem ser corrigidas pela inflação, ou seja: não houvesse crescimento real dos gastos do governo. Destaca-se que esta regra fiscal foi imposta em um cenário de crise econômica advindo do governo Dilma, que por meio de políticas austeras colocou o país na maior recessão da história. Por consequência, os indicadores de bem-estar social brasileiro foram drasticamente afetados: taxa média de desocupação de 12% até 2018; abandono da política de valorização real do salário mínimo; redução de contribuintes no sistema previdenciário. A Tabela 1 mostra os efeitos da EC 95 em cenário de crise econômica:

Tabela 1: Condições de vida: dimensões e painel de indicadores selecionados: 2014-2018

Indicadores / Ano	2014	2015	2016	2017	2018
Taxa de desocupação na população >14 anos (%)	6,8	8,8	11,5	12,5	12
População com renda < 1/4 SM per capita (%)	9,6	10,3	11,7	11,8	11,8
População com renda < R\$233 per capita (Linha FGV) (%)	8,4	10	10,8	11,2	10,9

Fonte: Castro (2020).

² O crédito consignado é aquele tipo de empréstimo que o valor das parcelas é cobrado direto na folha de pagamento — ou seja, o desconto é feito diretamente no salário ou na aposentadoria.

Por consequência, os indicadores de bem-estar social brasileiro foram drasticamente afetados: taxa média de desocupação de 12% até 2018; abandono da política de valorização real do salário mínimo; redução de contribuintes no sistema previdenciário.

CONCLUSÕES:

De forma geral, os governos de FHC trouxeram avanços de eficiência na dinâmica do gasto social, mas não podem ser tratados como uma ruptura para um bem-estar consolidado e universalista. No primeiro mandato, apesar de o governo ter se beneficiado do Plano Real, garantindo crescimento econômico, e ter alcançado elevação robusta do gasto social, não houve um ciclo virtuoso que se retroalimentasse entre política social e crescimento da economia. Já no segundo mandato, a tônica foi de ajuste fiscal e consequentemente os gastos sociais públicos diminuíram (KERSTENETZKY, 2012). Ou seja, há uma relação cíclica, sendo que em períodos de crescimento econômico, os gastos sociais cresceram. Em momento de ajuste, eles foram penalizados. Por isso, não se pode considerar o governo FHC (1995-2002) como um governo que teve como intuito a expansão das políticas sociais no Brasil.

Em contrapartida ao governo de FHC, o recorte de Lula entre 2006 e 2010 pode ser caracterizado pelos três pilares³ já citados, que ocasionaram expansão do mercado de consumo interno, ou seja, aumento da demanda interna por meio de classes que antes quase não consumiam. Neste período, a política fiscal apareceu como viabilizadora dos programas sociais, mas além disso: o aumento de renda das famílias, derivada de maior emprego e dos programas sociais, aumentaram a demanda interna e, consequentemente, o consumo das famílias via efeito multiplicador. Todavia, mesmo com esse ímpeto expansionista, o modelo seguiu restrito ao tripé macroeconômico e ao nexos das restrições fiscais.

Em termos teóricos, é possível aproximar o período de FHC como um momento que tangencia o modelo liberal de Titmuss (1963), mas passa longe das noções universalistas que seriam o modelo mais desenvolvido de bem-estar social. Em outro sentido, o governo Lula parece se adequar melhor ao modelo *Welfare State* Conservador-Corporativo de Andersen (1990) por conta da grande formalização do mercado de trabalho e ampliação dos benefícios com grande participação estatal, mas que vão além dos cuidados com indivíduos em situação de extrema pobreza. De todo modo, tanto FHC quanto Lula trouxeram avanços à formulação do bem-estar social brasileiro, fato que não pode ser observado nos governos posteriores, até 2019, dada a queda nos indicadores expostos.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**. [s.l.: s.n.].

CASTRO, J. A. DE. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 21, 2012.

CASTRO, J. A. DE. Evolução Do Bem-estar Social Dos Brasileiros: Da Expectativa Cidadã Ao Prenúncio Da Barbárie Social. Em: **Brasil: Estado Social Contra A Barbárie**. [s.l.: s.n.].

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, US: Princeton University Press, 1990.

GØSTA ESPING-ANDERSEN. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1999.

TITMUSS, R. *Essays on the Welfare State*. [s.l.] Unwin Brothers, 1963.

³ Distribuição de renda; acesso ao crédito e investimentos públicos (CARVALHO, 2018).