

# AS REFORMAS NEOLIBERAIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A CONFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO APÓS AS MUDANÇAS

## NEOLIBERAL REFORMS OF THE FEDERAL CONSTITUTION AND THE CONFORMATION OF THE BRAZILIAN STATE AFTER SUCH CHANGES

José Mauro Luizão\*\*

**RESUMO:** Trata das reformas de perfil neoliberal procedidas na Constituição Federal desde o final dos anos 80 e da conformação do Estado Brasileiro após as mudanças. Aborda os modelos de políticas econômicas liberais, sociais e neoliberais e a crise do Estado de Bem Estar Social ocorrida a partir dos anos 70 do último século. Menciona as reformas de perfil neoliberal procedidas na Constituição ao longo das duas últimas décadas e considera se elas teriam sido suficientes para retirar do Estado brasileiro a conformação de Estado Social. Conclui que definição da conformação da política econômica não pode ser efetuada mediante parâmetros insuscetíveis de conteúdo ideológico, mas pondera que a moderna interpretação principiológica da Constituição brasileira deu maior eficácia à rede de proteção social nela inserida. Acentuado o caráter social da Constituição, o modelo do Governo Lula, ainda que com viés mais social que o de FHC, poderia ser considerado comparativamente mais neoliberal, o que paradoxalmente situaria Lula à esquerda de FHC. Conclui que se trata de possibilidade teórica insuscetível de verificação e que a percepção possível é que o Estado brasileiro permanece em trajetória ascendente rumo ao Estado de Bem Estar Social.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Estado Social; Reformas constitucionais; Esquerda; Direita.

**ABSTRACT:** This paper is about the reforms of neoliberal nature carried out in the Constitution since the late 1980s and the conformation of the Brazilian State after such changes. It addresses the models of liberal, social and neoliberal economic policies as well as the Welfare State crisis taken place in the 1970s. It refers to the reforms of neoliberal nature carried out in the Constitution over the past two decades and ponders on whether they would have been enough to take out the conformation of Brazil as a Welfare State. It concludes that the definition of the conformation of the economic policy cannot take effect by means of parameters insusceptible of ideological content, but considers that the modern principled interpretation of the Brazilian Constitution has given greater effectiveness to the social security network inserted therein. Stressed the social character of the Constitution, the model of Lula's Government, albeit endowed with more social bias than that of FHC's, could be considered comparatively more neoliberal, which would paradoxically place Lula to the left of FHC. All this implies that is a theoretical possibility which cannot be verified and that the possible perception is that the Brazilian State remains on an upward trend towards the Welfare State.

**Keywords:** Neoliberalism; Welfare State; Constitutional reforms; Left wing; Right wing.

---

\* Mestrando em Direito Negocial da Universidade Estadual de Londrina

## **1. Introdução**

O Estado Brasileiro sempre teve perfil intervencionista, caráter que se aprofundou a partir da Era Vargas e chegou ao paroxismo durante o regime militar, período em que governos essencialmente de direita levaram o Estado a intervir em variados setores da economia, muitos deles sem qualquer referência com atividades típicas estatais. Este perfil não foi alterado na essência pela Constituição de 1988, que manteve a possibilidade do Estado intervir subsidiariamente na economia, além de preservar vários monopólios estatais. Adicionalmente, a Constituição estabeleceu uma ampla rede de proteção social que, se devidamente implementada, seria suficiente para caracterizar o Brasil como Estado Social.

A partir do final dos anos 80 e nas décadas seguintes, a Constituição foi reformada por meio de emendas constitucionais de perfil liberal. Estas reformas efetuadas durante os governos Collor, Itamar e FHC e ao longo dos seis primeiros anos do governo Lula, malgrado as diferenças de profundidade e abrangência, amoldam-se todas elas à doutrina neoliberal, na medida em que tiveram por pressuposto. Isolada ou cumulativamente, a exoneração do Estado de alguns encargos sociais e o equilíbrio das contas públicas.

O artigo analisa se é possível concluir que o Estado que emergiu do novo texto constitucional assumiu as características de um Estado neoliberal, ou se teria sido mantida na essência a rede de proteção social construída na redação original da Constituição. Considera ainda se a Constituição, após as reformas, teria paradoxalmente aprofundado as características de Estado Social, em razão especialmente da nova interpretação conferida ao seu texto, porque princípios que amparam direitos fundamentais e sociais, e que teriam sido inseridos originariamente com natureza meramente programática, passaram a ser admitidos com caráter vinculante, demandando do Estado uma atuação efetiva.

Acentuado o caráter social da Constituição, inclusive após as reformas, o modelo adotado pelo Governo Lula, especialmente durante seus seis primeiros anos, ainda que com viés mais social que o de FHC, poderia ser considerado comparativamente mais neoliberal, adotando-se como paradigma o modelo constitucional vigente ao tempo de seus respectivos mandatos, o que paradoxalmente poderia situar Lula à esquerda de FHC.

## **2. Políticas econômicas**

A política econômica é caracterizada pelo conjunto de diretrizes e medidas adotadas por um determinado Estado com a finalidade de atingir seus objetivos econômicos e sociais. Abstraídas algumas experiências extremadas, como a política econômica marxista do regime soviético e as políticas econômicas corporativistas dos regimes fascista e nazista, os estados

modernos adotam variações que os aproximam ou afastam de modelos opostos definidos como Estado Liberal, ou sua vertente Neoliberal, e Estado Social.

Todavia, conforme refere Bastos (2000, p. 28), toda teoria econômica se insere necessariamente em um contexto social determinado, sem, todavia, reproduzi-lo fielmente. Assim, “cada sistema econômico deve ser considerado como a representação limitada de uma determinada realidade social”. Acrescenta o autor que mesmo nos países que se afirmam neoliberais, como os Estados Unidos e a Inglaterra, continuam a existir as atividades sociais exercidas pelo Estado, daí concluir-se que “não se pode ver no pensamento neoliberal um modelo passível, dentro de um horizonte previsível, de ser aplicado na sua totalidade”. Assim, nenhum Estado poderá reduzir-se ao *mínimo* postulado pelo pensamento neoliberal, porque não conseguirá desvincular-se totalmente de seus encargos sociais.

Noutro aspecto, a política econômica não é marcada por uma única característica e, em certo sentido, nem mesmo pela somatória de suas características, afigurando-se necessário ainda considerar as finalidades que preordenam a adoção de determinadas políticas. Assim, até mesmo a intervenção do Estado na Economia, elemento classicamente utilizado para rotular as políticas econômicas, não pode ser isoladamente considerada. Como refere Tavares (2011, p. 45-46), “todo e qualquer Estado é e terá sido interventor na economia”, razão pela qual o critério “intervenção” para classificação das tipologias de Estado somente será útil se considerados os diferentes graus de intervenção. Além do mais, o que define o Estado do bem-estar social, por exemplo, não é o fato de promover ele a intervenção na economia, mas uma modalidade de intervenção qualificada pela “busca de um bem social com prestações econômicas positivas do Estado” orientadas para a obtenção desse bem estar. Por sua vez, o denominado Estado neoliberal é igualmente interventor, mas se caracteriza precisamente pela sua orientação para a finalidade de reduzir os níveis de intervenção vigentes, sem regredir para a fórmula de um Estado puramente liberal. Como observa ainda Eros Grau (2012, p. 21-36), o próprio capitalismo liberal clássico era inteiramente dependente da ação estatal, por meio de “vigorosa atividade econômica, no campo dos serviços públicos”, além de sua atuação normativa, que se revelou imprescindível para a autonomia contratual e para a manutenção do mercado como instituição jurídica, insuscetível de subsistência sem a previsibilidade e calculabilidade que lhe confere o Direito liberal.

## **2.1. Política econômica liberal**

O Liberalismo clássico deve sua concepção essencialmente a Adam Smith, autor de a *Riqueza das Nações*, e desenvolveu-se após a Revolução Industrial, período marcado por

fortes transformações sociais, com a ascensão da burguesia, a mutação da sociedade rural para a urbana e a substituição do trabalho manual pelo automatizado. Tinha por principal postulado a não-intervenção do Estado na economia, cuja regulação deveria ser procedida pelas leis naturais. As funções do Estado deveriam ficar restritas à segurança pública e à manutenção da ordem e da propriedade. A economia seria regida especialmente pelas leis da Oferta e Da Procura, da Renda e dos Lucros Decrescentes. Igualmente pressupunha que cada pessoa tem o direito de dispor da sua propriedade, desde que adquirida por meios lícitos e não afete o direito de outrem, porque a sociedade é beneficiada quando cada indivíduo defende seus próprios interesses, sem a ingerência do Estado. Fundava-se ainda na liberdade contratual e na livre concorrência, reputada como eficaz para obter a baixa dos preços e a qualidade dos produtos. Rejeitava assim a possibilidade de qualquer monopólio, situação que mantém no mercado produtores inaptos e prejudica a concorrência (BASTOS, 2000, p. 19-20).

A partir da doutrina liberal clássica, surgiram outras correntes como a de Thomas Malthus, autor de *Ensaio Sobre a População*, responsável pela introdução do elemento pessimista na Ciência Econômica, porque o aumento da população seria sempre maior do que o crescimento da produção, razão pela qual seria necessário um controle de natalidade. A corrente de Stuart Mill afastou-se da escola clássica liberal, ao postular que a distribuição da riqueza deveria ser feita pela sociedade, por meio da tributação das heranças e da apropriação da valorização indébita da terra, além de defender a criação de leis trabalhistas para diminuir a jornada de trabalho. Por fim, a corrente de Friedrich List se opôs à política do *laissez faire* e da liberdade do comércio internacional, postulando que o Estado deveria assumir o papel de protetor da produção e da distribuição da riqueza, mediante imposição de tarifas e planejamento do desenvolvimento industrial (BASTOS, 2000, p. 21-22).

O processo de formação do Estado liberal identifica-se com o progressivo alargamento da esfera de liberdade do indivíduo em face dos poderes públicos, com a gradual emancipação da sociedade em relação ao Estado. O jusnaturalismo foi invocado como seu pressuposto filosófico, porque se presta para justificar os limites do poder em uma concepção geral e hipotética da natureza do homem insuscetível de verificação empírica e de comprovação histórica. Esta doutrina dos direitos naturais fundamentou todas as declarações liberais, inclusive as americanas e as da França revolucionária (BOBBIO, 2000, p. 12-13).

Bobbio anota que o liberalismo nasceu primeiro “com uma forte carga ética, com a crítica do paternalismo, tendo a sua principal razão de ser na defesa da autonomia da pessoa humana”. A concepção liberal contrapõe-se assim às várias formas de paternalismo, segundo as quais o Estado deve tomar conta de seus súditos tal como o pai de seus filhos, simetria

criticada por Locke e por Kant. Ao lado da defesa da liberdade como finalidade do Estado, a doutrina liberal acrescenta “o elogio da variedade”, virtude sufocada pela intervenção do governo para além das tarefas que lhe cabem e que cria na sociedade comportamentos uniformes. A “fecundidade do antagonismo” é outro tema característico e inovador do pensamento liberal. Ao contrário da concepção orgânica da sociedade, que cultua a harmonia, mesmo que forçada, e a subordinação controlada das partes ao todo, condenando o conflito como elemento de desordem e de desagregação social, o pensamento liberal postula que o contraste é benéfico ao progresso técnico e moral da humanidade. Assim, para Mill, “nenhuma comunidade jamais conseguiu progredir senão aquelas em que se desenvolveu um conflito entre o poder mais forte e alguns poderes rivais” (BOBBIO, 2000, p. 26-28).

## **2.2. Política econômica keynesiana**

A Política Econômica fundada nas concepções de Keynes (1883-1946), expostas na obra *Teoria geral do emprego, juros e capital*, desenvolveu-se nos anos trinta, após a grave crise econômica e social que atingiu as democracias ocidentais em razão da Primeira Guerra e da quebra da Bolsa de Nova York, em 1929. O Keynesianismo considera os princípios econômicos liberais, como o livre mercado, incapazes de assegurar o crescimento econômico, de garantir o pleno emprego e de evitar crises de superprodução. Defende a intervenção do Estado para regular o sistema econômico e orientar a riqueza nacional, inclusive com medidas fiscais, como a redução de impostos. Segundo Keynes, em épocas de recessão deve-se aumentar a renda, o que leva à recuperação da economia. A redução de impostos é também meio de acréscimo na renda disponível e consequentes aumentos do consumo, dos investimentos e do emprego (BASTOS, 2000, p. 35).

## **2.3. Política econômica social**

Após a Segunda Guerra Mundial, a maioria dos países da Europa Ocidental adotou uma política econômica fundada em intervenção do Estado na economia, com a finalidade de assegurar prestações sociais, como a previdência e a assistência social, caracterizando o que se denominou de Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*). O estado passou a ser o maior responsável pelo progresso social, buscando por meio dos gastos públicos favorecer a adaptação do consumo de massas ao incremento da produtividade (BASTOS, 2000, p. 36). O impulso fundamental para a disseminação do Estado Social foi o temor da expansão da concepção comunista, ameaça caracterizada pela sua capacidade de atrair massas insatisfeitas e alimentar os ativistas que as mobilizavam (MELLO, 2007, p. 14).

O Estado Social, por sua própria natureza, é um Estado intervencionista, requerendo a atuação positiva do poder político nas esferas sociais para a satisfação das necessidades mínimas existenciais do indivíduo (BONAVIDES, 2007, p. 200). O intervencionismo é um sistema intermediário entre o liberalismo e o Marxismo, concebido em razão do fracasso do Estado Liberal frente aos problemas sociais do pós-guerras e como alternativa ao Estado Socialista titular exclusivo da atividade econômica. Ao Estado é atribuída a função de incentivar e regular a economia, com o intuito de manter o bom funcionamento do mercado e dos mecanismos de concorrência. Embora a propriedade e a atividade econômica sejam reservadas especialmente à iniciativa privada, o Estado passa a intervir na economia, atuando como empresário, por meio de empresas públicas que concorrem com a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que fomenta a economia por meio de incentivos fiscais, empréstimos e subsídios. Assume assim a dupla função de suprir as deficiências do mercado e de implementar objetivos de política econômica (BASTOS, 2000, p. 84-85).

Diversamente do Estado Social, que é realidade nascida no século vinte, o Estado intervencionista é fenômeno antigo e recorrente. Conforme Bresser-Pereira (2005, p. 5-6), nos séculos que antecederam o aparecimento da teoria econômica liberal de Adam Smith, a estratégia inglesa de desenvolvimento “que transformou uma região atrasada da Europa em seu país mais rico baseara-se em forte intervenção do Estado na economia”.

O Estado Social pode ser caracterizado por privilegiar a sociedade em face do indivíduo ou pela tentativa de compatibilizar os valores liberdade e igualdade. Todavia, “enquanto puro Estado Social, sua feição democrática se faz irrelevante, podendo-se atribuir essa qualificação a toda e qualquer forma de autocracia com vocação social” (PASSOS, 2007, p. 6-7). Para Bonavides (2007, p. 184), embora o Estado Social represente uma transformação superestrutural do Estado Liberal, distingue-se substancialmente do Estado-proletário postulado pelo socialismo, porque permanece adstrito à ordem capitalista, “princípio cardinal a que não renuncia”. Esta é a razão pela qual o Estado Social no capitalismo amolda-se aos mais díspares sistemas políticos, desde que informados por certos postulados econômicos e sociais, “inclusive a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista. Da mesma forma, a Inglaterra de Churchill e Attlee, os EUA de Roosevelt e o Brasil desde a Revolução de 30”.

Entre as principais conquistas do Estado Social podem ser apontadas a ampliação do acesso à educação e à moradia, a universalização do direito à saúde e a luta contra as desigualdades, avanços que deslocaram a concepção de cidadania individual, típica do Estado Liberal, para uma cidadania econômica e social, origem das políticas de pleno emprego e de

renda mínima. A institucionalização deste novo Estado foi fundamental para o surgimento de políticas sociais compensatórias e redes de proteção social, configurando uma política de seguro, com financiamento coletivo. Esta atuação, paralelamente à forte presença do Estado na economia, produziu profundas mudanças no funcionamento do sistema capitalista, alçando o Estado a uma destacada atuação na concretização da justiça social, na proteção dos vulneráveis e no fomento de práticas inclusivas, quadro designado por Zygmunt Bauman de *modernidade sólida* (BEDIN, 2008, p. 2). Para Sarlet (2001, p. 39-40), a difusão dos modelos de Estado Social foi um efeito positivo do processo de globalização, porque a comunicação globalizada permite a veiculação universal da agenda da defesa dos direitos fundamentais, facilita a denúncia de violações e dificulta a censura sobre os meios de comunicação.

#### **2.4. Política econômica neoliberal**

O neoliberalismo tem como texto de origem *O Caminho da Servidão*, de Friederich Hayek (1944) e surgiu com a crise do Estado do Bem-Estar Social. Busca a eliminação de limites aos mercados e defende a livre iniciativa, a livre concorrência e a não-intervenção do Estado na economia. Tem por pressuposto desonerar o Estado de funções sociais e postula a liberdade essencialmente em relação ao comércio e à circulação de capital, no que se diferencia do liberalismo clássico, que cultuava a supremacia do valor liberdade a toda e qualquer manifestação da vida humana (BASTOS, 2000, p. 26-37). Afasta do mercado todos os obstáculos à competição e à livre concorrência, reservando-se exclusivamente as tarefas inerentes à educação, saúde, cultura e lazer, e administração da justiça, mas mesmo nesses setores é sua característica estimular iniciativas empresariais (COELHO, 2010, p. 7). É também referido como “a articulação das teorias econômicas e sociais do liberalismo clássico, em um período histórico diferente” (O' CONNELL, 2008, p. 187-188).

O pensamento neoliberal dirige-se especificamente contra todos os modelos de superplanificação econômica, porque a ânsia pelo planejamento estatal suscitaria um desejo pelos ditadores, fato comprovado pelos regimes totalitários envolvidos na 2ª Guerra, que haviam exacerbado a intervenção econômica e o dirigismo estatal (GODOY, 2004, p. 30-34).

### **3. Crise do Estado Social e onda neoliberal**

O modelo econômico keynesiano, valendo-se de instrumentos fiscais, taxas de juros, oferta de crédito e gastos públicos utilizados para incrementar o consumo e o crescimento, conseguiu neutralizar fatores geradores de crises cíclicas no capitalismo. Paralelamente, viabilizou a acumulação privada, possibilitando investimentos produtivos que reduziram os

níveis de desemprego. A conjugação de aumento real de salários com aumento de receitas e lucros assegurou acordos para elevação de produtividade e converteu políticas sociais e redistributivistas em fator de alargamento do mercado de consumo. Estas medidas foram complementadas por programas sociais em saúde, educação, moradia, previdência e treinamento profissional (FARIA, 2002, p. 114-115).

Esta conjugação de elevadas taxas de crescimento com programas sociais permitiu aos estados keynesianos criar um contraponto aos regimes totalitários estabelecidos na Europa nos anos 20 e 30. Propiciando aumentos reais de salários e a redução de desigualdades, criou um clima de confiança nas formas de regulação, gestão e planejamento estatais, especialmente nos anos 50 e 60. Estas políticas permitiram condições para amenizar ou neutralizar tensões e ameaças à legitimidade institucional, ao mesmo tempo em que tinham suficiente flexibilidade para planejar, estimular e promover o crescimento (FARIA, 2002, p. 115-116).

A partir das crises geradas nos anos 70, todavia, essas ameaças passaram a ocorrer em ritmo mais intenso, de sorte que os ciclos de prosperidade e estagnação tornaram-se mais curtos, comprometendo as fontes de financiamento dos gastos sociais. Sucederam-se processos inflacionários, desequilíbrios financeiros causados pelo decréscimo das receitas e do aumento das despesas públicas. A elevação das taxas de desemprego levou à ampliação das tensões trabalhistas e pressões sindicais. Deste confronto entre as políticas econômica e social decorreu forte abalo no consenso sobre o "círculo virtuoso" entre crescimento e correção de desigualdades e esgotaram as virtudes do Estado keynesiano, porque já não eram suficientes seus métodos, estratégias e instrumentos. Desde então, o Estado Keynesiano mostrou-se incapaz de lidar com os novos problemas decorrentes das transformações da ordem econômica internacional e mesmo com os mais antigos, agora mais complexos e específicos e que não mais se amoldavam aos padrões estabelecidos (FARIA, 2002, p. 116). Para Mahnkopf (2005, p. 50), "desde as profundas transformações dos anos 70 e mais fortemente após o colapso do socialismo real existente depois de 1989, ficou claro que o nexo entre crescimento econômico e a ampliação da seguridade sócio-econômica não é uma relação intrínseca e sinérgica". A rede de seguridade social que se apresentava como fenômeno paralelo e necessário ao crescimento econômico passou a ser percebida como obstáculo.

O Estado Social teria passado ainda a desempenhar um papel ambíguo, porque voltado para implementação do bem estar e da seguridade social, precisou manter-se comprometido com o denominado capitalismo tardio, incapaz de sobreviver sem estar intimamente aliado ao poder político institucionalizado e vice-versa. As demandas sociais têm um custo e esse custo só pode ser assumido pelo setor produtivo da sociedade. Estando ele

inserido num sistema internacionalmente predominante de produção para o lucro e para o reinvestimento, a competição obriga a limitações que vão significando restrições à vocação de justiça social do Estado Social (PASSOS, 2007, p. 26).

Essas crises do Estado Social demonstram que o modelo tem suas limitações internas, próprias de sua estrutura onerosa, que demanda investimentos crescentes. Paralelamente, o grande avanço científico e tecnológico acarretou significativo aumento populacional, contraposto a uma diminuição dos postos de trabalhos, conjugação que gerou uma maior demanda de benefícios sociais por parte do *Welfare State* (GAMEIRO e BONOMO, 2006, p. 18). Os efeitos dos sistemas previdenciários, ainda que com sólidos fundamentos atuariais e boas condições econômicas e financeiras do momento da instituição, sentirão seus efeitos após décadas, quando se intensifica o pagamento da maior parte dos benefícios. Nesse interregno, as condições sociais podem sofrer alterações cada vez mais frequentes e profundas, como “a queda da taxa de natalidade, o aumento da expectativa de vida, o desemprego, a volatilização do capital, a globalização da economia, a migração de trabalhadores de um para outro país conservando seus direitos previdenciários, o surgimento de novas necessidades, o aumento do custo das políticas públicas” (SIMM, 2004, p.12).

#### **4. Características da política econômica brasileira até a redemocratização**

A natureza intervencionista do Estado Brasileiro intensificou-se durante o século XX e somente alcançou significativo refluxo com as reformas procedidas ao final dos anos 1980 e durante as duas décadas seguintes.

Desde os anos 1920 e durante a era Vargas, intensificou-se um processo de fortalecimento da presença do Estado no domínio econômico, com a criação de autarquias com funções administrativas e também de natureza industrial ou comercial, processo que se prolongou após a II Guerra Mundial (COSTA PINTO, 2010, p. 7).

A Constituição de 1946, embora identificada com um certo liberalismo econômico, permitiu uma forte ingerência do Estado no setor econômico, em caso de interesse público, por meio de monopólios de indústrias ou atividades (BASTOS, 2000, p. 98).

A Constituição outorgada pelo regime militar em 1967 igualmente conferia ao Estado um papel supletivo na economia, estabelecendo que a atividade econômica era atribuída à iniciativa privada, mas legitimava o Estado a uma participação intensa na economia, justificada em situações em que houvesse a insuficiência do setor privado (BASTOS, 2000, p. 99). Mas o governo militar instaurado em 1964, ainda na vigência da Constituição de 1946, foi marcadamente intervencionista. Neste ponto, a política econômica

adotada pelo regime militar diferia das aplicadas pelos demais regimes autoritários do continente nos anos 60 e 70 (GROSS, 2003, p. 47). Naquele período foram realizadas grandes obras de infraestrutura, ampliando-se intervenção do Estado na economia, com a criação de grande número de entidades de administração indireta destinadas a desempenhar papéis de agentes econômicos. O modelo de crescimento adotado no País associava o setor produtivo à presença do Estado, a quem cabia a responsabilidade pelos investimentos necessários para a ampliação da infraestrutura necessária ao crescimento. A dependência da iniciativa privada revelava-se ainda por meio do fomento público ou crédito concedidos pelo Banco do Brasil e pelo BNDES. Muitos destes créditos não foram adimplidos, o que levou a União a tornar-se sócia das empresas devedoras em uma variedade de empreendimentos privados, os quais frequentemente não apresentavam qualquer vinculação ao interesse público. “Este quadro resultou em um agigantamento do Estado, excessivamente controlador e burocrático” (COSTA PINTO, 2010, p. 7). Especialmente os anos 70 foram caracterizados por uma permissividade constitucional, que resultou na criação de inúmeras empresas públicas e sociedades de economia mista, que passaram a assumir atividades econômicas tipicamente atribuíveis a particulares. “Era forte o dirigismo estatal, embora praticado em nome da economia de mercado e da livre iniciativa” (BASTOS, 2000, p. 102).

A partir dos anos 70, por conhecidas razões, inclusive e especialmente o choque do petróleo de 1973 e o endividamento crescente decorrente do aumento da taxa de juros da dívida externa, procedeu-se inicialmente a uma redução do ritmo de crescimento do Estado, com um subsequente processo de redução da sua atuação na atividade econômica.

## **5. A conformação da política econômico-social da Constituição de 1988**

A ordem econômica da Constituição vigente, desde a sua redação original de 1988, é fundada na livre iniciativa e na livre concorrência. A livre iniciativa não obsta a intervenção do Estado, permitindo-se a exploração direta da atividade econômica, quando presentes motivos de segurança nacional e relevantes interesses coletivos. No entanto, a Carta de 1988 continha contradições internas, porque as expressões principiológicas indicadoras do seu perfil liberal, como livre iniciativa e livre concorrência, eram contrastadas pelo grande número de serviços públicos atribuídos aos Estado. Noutro vértice, o texto original da Constituição conferia às empresas brasileiras de capital nacional vantagens não acessíveis às meramente brasileiras, controladas pelo capital externo (BASTOS, 2000, p. 103-104).

Antes do advento das reformas de perfil neoliberal, a Constituição de 1988 reafirmou o papel dirigente do Estado, estabelecendo um profundo programa de ações sociais e

econômicas e indicando a realização de atividades dirigidas à erradicação da pobreza e da marginalização, com redução das desigualdades sociais e regionais, bem como de atividades dirigidas ao fim de desenvolver o parque produtivo brasileiro e valorizar o mercado interno. Ficou assim expressa a determinação político de intervir ativamente na Ordem Econômica, caracterizada por graves assimetrias sociais e regionais (CASTRO, 2009, p. 77-78).

A conformação de Estado Social na Constituição de 1988 exulta especialmente da rede de proteção social nela estabelecida, que se estende pelas vertentes da saúde, da previdência e da assistência sociais. Estas prestações de natureza positiva são consideradas fatores de implementação da justiça social, “por se encontrarem vinculados à obrigação comunitária para com o fomento integral da pessoa humana”, constituindo expressão direta do Estado Social (SARLET, 2001, p. 19).

A previdência social básica é consubstanciada no Regime Geral de Previdência Social, sistema público, de repartição simples e base de financiamento mista (contribuições das empresas e segurados), regida pelo princípio da solidariedade e de inclusão obrigatória, abrigando grande parte da população economicamente ativa do setor privado. Paralelamente, existem os regimes próprios de previdência, que compreendem militares e servidores públicos e é um sistema público, em regime de repartição, com filiação e contribuição obrigatórias e de financiamento misto (contribuição dos servidores e do órgão público). Por fim, a previdência complementar, pública ou privada, é um regime de capitalização, de adesão voluntária. A Constituição, ademais, assegurou a igualdade de direitos previdenciários entre a população urbana e a rural, inobstante os trabalhadores rurais nunca tivessem contribuído para a seguridade social, o que configura uma das causas de seu desajuste (SIMM, 2004, p. 14).

A assistência social, por sua vez, é um sistema público de atendimento assistencial a idosos e deficientes incapazes de prover à sua própria manutenção, independentemente de filiação e contribuição, e consiste no pagamento mensal do valor de um salário mínimo.

Conforme Zeno Simm (2004, p. 16), a Constituição de 1988, ao assegurar diversas formas de proteção social, acarretou o germe da sua insubsistência, porque é um estatuto promulgado numa época antissocial, atrasado no tempo ao instituir um Estado Social quando este modelo já estava em crise em todo o mundo. Trata-se do fenômeno que Passos (2007, p. 8-9) denominou “o ônus da nossa redemocratização tardia”, porque almejamos reproduzir ao final dos anos 80 a experiência que os países do Ocidente realizaram no apogeu da expansão econômica dos anos 60 e 70. Estes processos de redemocratização, como os de Portugal e da Espanha, almejando reproduzir experiências democráticas europeias mais antigas, teriam resultado em uma “ambiguidade de um sistema econômico capitalista, subjacente a uma

organização política com marcada vocação 'redentora' de matiz socialista". A redemocratização brasileira teria colhido esta inspiração, espelhada em uma constituição dirigente, plena de "formulação prolixa e quase casuística dos direitos sociais merecedores de constitucionalização", construída, todavia, em uma sociedade politicamente frágil. O Brasil aproximava-se assim de um modelo que os portugueses estavam prestes a abandonar, como condição para entrada na comunidade europeia (GODOY, 2004, p. 63).

Percebe-se que o texto original da Constituição de 1988 assumiu, ainda que não deliberadamente, uma concepção keynesiana, na medida em que o eventual déficit público decorrente da implementação das medidas de construção da rede de proteção social não foi reputado obstáculo à atribuição dos direitos e garantias.

A Constituição recebeu acerbas críticas especialmente dos representantes do liberalismo, porque teria provocado insegurança jurídica, dificultado a governabilidade, gerado conflitos sociais e inibido investimentos. A Constituição, além de conter contradições que desfiguram o conjunto, seria fortemente dirigista, privilegiando o ideologismo antes do pragmatismo. A intenção individualista seria anulada pelo forte intervencionismo, o que ficaria evidente na regulamentação da relação capital-trabalho. A Constituição seria utópica, porque pretende que a realidade seja modificada por atos de vontade contidos em suas disposições. A sua tendência estatizante ficaria evidente na manutenção da intervenção do Estado em setores da vida econômica que deveriam ser responsabilidade privada. Seria paternalista, porque não confia na capacidade da sociedade de resolver seus assuntos, e assistencialista, porque promete por generosidade, demagogia ou utopia, o que não pode concretizar, gerando na sociedade uma ilusão perversa. Os cidadãos terminariam pagando por serviços que não recebem. A Constituição incentivaria ainda um fiscalismo exagerado para fazer frente a todos os compromissos que assume (GROSS, 2003, p. 212).

Godoy (2004, p. 63) anota com precisão as críticas do deputado constituinte de perfil liberal Roberto Campos ao texto em construção na Constituinte de 1987/1988. Citando o primeiro-ministro inglês James Calaghan, afirmava o parlamentar que a feitura das constituições desperta o instinto utópico adormecido em cada um e somos tentados a nelas inscrever nossa utopia particular, tentação à qual teriam sucumbido os constituintes.

Evidentemente, estas avaliações provenientes de representantes liberais não foram corroboradas por aqueles que pugnavam pela elaboração de uma Constituição de perfil ainda mais social. Neste aspecto, é suficiente lembrar que o Partido dos Trabalhadores, inclusive o ex-presidente Lula, repudiaram o texto promulgado em 1988, em razão de atribuir-lhe perfil excessivamente liberal.

## **6. As reformas neoliberais na Constituição de 1988**

A partir do final dos anos 90 e nas duas décadas que se sucederam, o Estado brasileiro foi sucessivamente reformado por Emendas Constitucionais de perfil liberalizante. No que pertine mais diretamente ao objeto deste estudo, interessa a análise das mudanças procedidas nos Capítulos da Ordem Econômica Financeira e da Seguridade Social. Conforme Costa Pinto (2010, p. 7-8), partindo de iniciativas tímidas já no Governo de Figueiredo (1981-1984), passando pelos Governos de José Sarney (1985-1989), Fernando Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique (1994-2002), o Estado brasileiro passou por significativa redução, com a venda de diversas empresas públicas.

A venda de empresas públicas, porém, é apenas o aspecto emblemático e mais visível das reformas procedidas no Estado nas últimas décadas. Outras medidas alteraram o perfil da política econômica, invariavelmente sob o pressuposto do controle de gastos, equilíbrio orçamentário, controle da inflação, ou seja, de acordo com uma agenda neoliberal.

No governo Sarney, a mais importante medida com vistas ao equilíbrio orçamentário foi a eliminação da “conta movimento”, uma conta conjunta entre o Banco do Brasil e o Banco Central, que era utilizada pelo governo para custear gastos diversos, inclusive grandes investimentos, sem qualquer previsão orçamentária. Esta conta espelhava a ausência de controle das contas públicas durante os governos militares (LEITÃO, 2011, p. 100-102).

Ao Governo Collor é atribuída a mudança da agenda da economia brasileira, o que caracterizaria a guinada neoliberal intensificada nas gestões de Itamar, FHC e Lula, em diferentes intensidades. Em seu governo, foi procedida a abertura da economia, eliminando-se barreiras para importações de bens de consumo e capital, especialmente para automóveis e informática. No período também foram privatizadas algumas estatais, como a Usiminas.

Durante o Governo Itamar igualmente foram privatizadas estatais, como a Companhia Siderúrgica Nacional. Entretanto, o seu mandato notabilizou-se pela implementação do Plano Real, conduzido pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, e que conseguiu estancar um processo inflacionário que se estendia por décadas e havia chegado à hiperinflação ao final do governo Sarney. Tratou-se de um plano de perfil neoliberal, porque se fundava em política de controle de gastos, desestatização e estabilização monetária.

Foi na gestão de Fernando Henrique que ocorreu o auge do processo de privatização, mediante a quebra de monopólios, a delegação de serviços públicos a particulares, mediante autorização, permissão e concessão e parcerias com entidades públicas e privadas.

Conforme Godoy (2004, p, 51-59), as reformas do Governo FHC consistiram inicialmente em um processo de *estabilização econômica* seguido por *reformas estruturais*, segundo o que preconiza o *Consenso de Washington*, ou seja, acabar com a inflação, privatizar e deixar o mercado regular a sociedade, por meio da redução do papel do Estado. Assim, no direito previdenciário, procedeu-se a uma releitura do princípio da solidariedade e um redimensionamento do sistema, com um movimento de substituição do direito de feição estatal, impulsionado por uma exagerada previsão dos efeitos do crescimento e do envelhecimento da população, o que levou a uma dilação de prazos de aposentadorias. No entender do autor, as reformas caracterizam ameaça de relegar-se a Constituição a “mero documento simbólico, intimidada por um reducionismo que a equipolaria ao hino nacional ou à bandeira”.

No que tange à Ordem Econômica, as alterações procedidas basicamente consistiram em eliminar a distinção prevista na Carta de 1988 entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, à qual o texto original conferia vantagens não acessíveis às empresas meramente brasileiras, ou seja, as estabelecidas no Brasil, mas controladas pelo capital externo, bem como permitir que atividades como de telecomunicações, distribuição de gás e exploração de recursos minerais e de hidrocarbonetos passassem a ser executadas, mediante concessão da União ou dos Estados, por empresas públicas ou privadas estabelecidas no País. Estas reformas permitiram a intensificação do processo de privatização de empresas estatais.

Conforme Carvalho (2008, p. 9), embora o processo tenha ganhado notoriedade pelo aspecto da *privatização*, a ênfase deve ser atribuída à *desestatização*, porque os serviços públicos objeto de transferência ao setor privado não se converteram em atividades privadas, mantendo sua natureza pública. A *privatização* propriamente apenas se verificou no que concerne às empresas administrativas que antes exploravam as atividades econômicas. Assim, a *desestatização* consistiu no conjunto de medidas destinadas a afastar o Estado de determinadas atividades que presumivelmente seriam melhor desempenhadas pelo setor privado. Paralelamente, procedeu-se à uma *desregulamentação*, reduzindo-se a normatização da atividade econômica, além de transferir-se o controle de algumas entidades administrativas à iniciativa privada.

No que se refere à *desregulamentação* da economia, a medida mais significativa consistiu na criação das Agências Reguladoras, como Aneel, Anatel e ANP, cuja atribuição é a regulamentação do mercado e fiscalização das empresas do respectivo setor. Para Godoy (2004, p. 77-82), a regulação que enseja a proliferação das aludidas agências é mecanismo de

desestatização e sua criação funda-se em nova concepção de Estado, de modo que a autonomia a elas outorgada decorre de tentativa de obtenção de eficiência na gestão da coisa pública. Para o autor, trata-se de mais uma estratégia de miniaturização do Estado, que transfere para a iniciativa privada funções ordinariamente públicas.

No plano infraconstitucional, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiu responsabilidades ao administrador público, como limites de gastos com pessoal e proibição de criação de despesas sem contrapartida de receitas, e estabeleceu parâmetros no que tange à transparência e controle da gestão pública (COSTA PINTO, 2010, p. 7-8).

O capítulo da Seguridade Social foi objeto de reformas liberalizantes durante os governos FHC, pela Emenda Constitucional nº 20, e Lula, pela Emenda Constitucional nº 40.

A EC nº 20 promoveu alterações nos regimes de previdência dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos. O principal critério para a aposentadoria passou ser o *tempo de contribuição* para a Previdência, em substituição ao tempo de serviço. Foi extinta a aposentadoria proporcional para ambos os regimes (ARAUJO, 2010, p. 35). Especificamente no que se refere aos servidores públicos, a aposentadoria voluntária passou a exigir tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria, além de idade de 60 anos e de 35 anos de contribuição para os homens e 55 anos de idade e 30 de contribuição para as mulheres. Anteriormente não havia restrições de idade e aposentava-se voluntariamente aos 35 anos de serviço se homem e aos 30, se mulher.

A EC nº 40 aprofundou a reforma da Previdência dos servidores públicos. Eliminou o direito à integralidade e à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos, criou um teto para o valor dos benefícios para os novos servidores e estabeleceu um redutor para as novas pensões, além de introduzir a taxaço dos servidores inativos e dos pensionistas.

Conforme Araujo (2010, p. 37-38), embora as reformas da Previdência tenham caracterizado o principal marco no processo de “desconstrução do sistema brasileiro de proteção social, em estrita conformidade com o ataque neoliberal generalizado às instituições de bem-estar”, o processo no Brasil teve um início relativamente tardio e não promoveu um desmonte das dimensões observadas em outros países latino-americanos. Anota que as reformas não eliminaram a natureza pública do sistema e o seu caráter solidário, que permanece no regime de repartição simples. Conclui que as reformas ficaram a meio caminho entre a privatização total e um modelo de proteção previdenciária pública e solidária. Cita como exemplo da subsistência da rede de proteção após as reformas a constatação de que em mais de 90% dos municípios brasileiros o valor do pagamento dos benefícios da Previdência supera a arrecadação municipal.

Ademais da constatação de que a reforma da Previdência não atingiu a profundidade daquelas realizadas em outros países, durante os governos FHC e Lula foram implementadas medidas que se inserem no contexto de proteção social, compensando, em certa medida, a inflexão neoliberal procedida pelas reformas. Assim, conforme Burlandy e Azevedo (2010, p. 204), em 1995 foi criado o programa Comunidade Solidária, que procurava articular outros programas já existentes em diferentes ministérios para enfrentar a fome e a miséria e, especificamente no que se refere à transferência de renda, foram criados o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e instituídos os programas federais Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Estes programas foram mantidos e bastante ampliados no governo Lula, a partir de 2003, cujo destaque é a unificação dos programas de transferência de renda federais no Programa Bolsa Família, o que viabilizou sua expansão nacional para alcançar todas as famílias abaixo da linha de pobreza. Graças a estas medidas, uma significativa parcela da população mais pobre foi incorporada ao sistema de proteção e ao mercado de consumo.

Paralelamente, foi mantida a vertente assistencial, cujo principal programa é consubstanciado pelo Benefício Assistencial de Prestação Continuada. A saúde continuou universalizada, independentemente de contribuição.

## **7. O modelo da Constituição de 1988 após as reformas**

A definição do perfil da Constituição Federal após as reformas parece configurar-se tarefa desprovida de um padrão de medida ou de uma regra de avaliação insuscetíveis de críticas, porque é manifesto e insuperável o componente ideológico que permeia avaliações desta espécie. A Constituição que resultou das reformas neoliberais é assim insuscetível de uma qualificação que não esteja impregnada de ideologia. Pouco acrescentaria ainda a eventual comparação com a conformação socio-econômica de outros Estados, porque é igualmente a ideologia que escolhe ou repudia os paradigmas.

Conforme Bobbio (2000, p. 87), o termo "liberalismo", como todos da linguagem política, manifesta significados diversos na amplitude, mantido o seu núcleo originário caracterizado por uma teoria dos limites do poder do Estado, fundados na pressuposição de direitos do indivíduo precedentes à formação do poder político, entre os quais o direito de propriedade individual. A estipulação destes limites não pode ser procedida definitivamente, mas é princípio constante e característico da doutrina liberal que o Estado é mais liberal quanto mais reduzidos são seus poderes e mais ampla a esfera da liberdade dos indivíduos.

Embora certamente mais liberal do que o Estado que nasceu com o texto originário da Constituição de 1988, não se afigura possível, exceto para quem não se furta aos rótulos que impõe a irredutível ideologia, afirmar que o Estado brasileiro resultante das reformas reduziu-se ao ponto suficiente para caracterizar o mítico e ameaçador “estado mínimo”.

A qualificação como Estado Social da nação construída pela Constituição de 1988, antes ou depois das reformas, é igualmente sujeita a ressalvas ideologicamente insuperáveis. Para ilustrar essa assertiva, confira-se a definição que Bonavides (2007, p. 186) atribui ao “Estado Social”, com o escopo de diferenciá-lo do Estado de perfil socialista:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social.

Quando a presença do Estado, porém, se faz ainda mais imediata e ele se põe a concorrer com a iniciativa privada, nacionalizando e dirigindo indústrias, nesse momento, sim, ingressados na senda da socialização parcial.

E à medida que o Estado produtor puder remover o Estado capitalista, dilatando-lhe a esfera de ação, alargando o número das empresas sob seu poder e controle, suprimindo ou estorvando a iniciativa privada, aí então ocorrerá grave perigo a toda a economia do Estado burguês, porquanto, na consecução desse processo, já estaremos assistindo a outra transição mais séria, que seria a passagem do Estado social ao Estado socialista.

Para um ideólogo liberal, a definição de estado social estaria superada já ao terceiro verbo do primeiro parágrafo, enquanto um pensador de perfil socialista não aceitaria menos que todas as atividades referidas até o final do segundo parágrafo como condição mínima para abster-se de qualificar o Estado hipoteticamente referido como neoliberal.

## **8. A relatividade dos conceitos e o aparente paradoxo de Lula à direita de FHC**

Em entrevista publicada pelo jornal *Valor* de 27-05-2009, o sociólogo Francisco de Oliveira, historicamente identificado com o presidente Lula e com o Partido dos Trabalhadores, afirmou que Lula estava à direita de FHC, ao não recompor as estruturas do Estado e não avançar na ampliação de direitos. Malgrado tenha nítida intenção provocativa e se afigure desprovida de consistência, a assertiva permite uma reflexão acerca da relatividade dos conceitos de esquerda e direita e, obliquamente, de Estado Social e Estado Liberal.

Conforme Bobbio (1995, p. 33), as ideologias do passado foram substituídas por outras novas ou que pretendem ser novas, mas direita e esquerda não traduzem apenas ideologias, indicam programas antagônicos em diversos âmbitos, implicando contrastes de interesses e valorações a respeito da conformação a ser adotada pela sociedade.

O critério mais aceito para a distinção entre esquerda e direita é o juízo positivo ou negativo assumido diante do ideal de igualdade. A esquerda credita a maior parte das desigualdades a fatores sociais elimináveis. Para a direita, grande parte das desigualdades decorre de causas naturais inelimináveis. Mas o próprio conceito de igualdade é também relativo, o que permite o estabelecimento de um espectro de posicionamentos no espaço político, que parte da mera tendência à redução de desigualdades e pode chegar à pretensão da igualdade absoluta postulada pelas utopias (BOBBIO, 2001, p. 95-98 e 105-107).

As experiências históricas indicam que a esquerda, em regra, identifica-se com o intervencionismo econômico, com a socialização da economia, com o nacionalismo, com a presença de um Estado forte e onipresente e com a igualdade entre os indivíduos, cabendo em regra à direita as posições opostas. A preservação ambiental já foi uma bandeira da esquerda, mas atualmente a distinção já não parece evidente.

Como se percebe, é nítida a maior identificação da esquerda com o Estado Social, contrastada com a afinidade da direita com o Estado Liberal. Conforme Bobbio (1995, p. 109), funda-se no ideal de igualdade atribuível à esquerda a conquista de direitos sociais incorporados às Constituições dos modernos Estados Sociais.

Adverte Bobbio (1995, p. 33 e 91-92), no entanto, que esquerda e direita não são conceitos substantivos ou ontológicos ou qualidades intrínsecas ao universo político. São conceitos relativos que exprimem lugares do espaço político que nenhuma relação guardam com a ontologia política e “não designam conteúdos fixados de uma vez para sempre”.

Colhe-se dessas precisas considerações que o enquadramento nos campos políticos somente pode ser procedido a partir de pontos de referência.

Conforme anota ainda Bobbio(1995, 35-36), é a existência de uma linha contínua composta de posições intermediárias, conhecida pelo nome de “centro” e que pode ser denominada “terceiro incluído”, que permite a compreensão do sistema e a distinção das posições que ocupam cada um dos espaços opostos.

Para os fins do exercício a que se propõe este trabalho, somente se justifica adotar-se como ponto de referência para o enquadramento do presidente Lula nos campos políticos o modelo constitucional vigente ao tempo de seu governo.

Como antes se referiu, a inexistência de parâmetros incontestáveis não permite

afirmar taxativamente que a Constituição resultante das reformas de perfil neoliberal nela procedidas retiraram do País a conformação de um Estado Social.

Parece aceitável, entretanto, que as características de Estado Social remanescentes tenham se aprofundado ao longo da última década, em razão especialmente da nova interpretação conferida ao texto da Constituição em face da atribuição de carga normativa aos princípios nela inseridos. Conforme refere Barroso (2001, p. 20), a novidade das últimas décadas não está propriamente na existência de princípios e no seu reconhecimento pela ordem jurídica, mas no reconhecimento de sua *normatividade*. Assim, alguns princípios que amparam direitos fundamentais e sociais, como a saúde, a educação e a seguridade social, e que teriam sido inseridos na Constituição com natureza meramente programática passaram a ser interpretados com caráter vinculante.

Trata-se do processo de *mutação constitucional*, que se caracteriza pela concretização do conteúdo das normas constitucionais, passíveis de mudança de interpretação em face de seu caráter aberto, que se opera no conteúdo das constituições, sem que se proceda a alterações no seu texto. É fenômeno passível de ocorrência nos modelos de constituição que permanecem *abertas ao tempo*, porque contém suficientes abertura e amplitude necessárias para permitir as mudanças históricas, assim como albergar as diversidades das situações verificáveis na sociedade (HESSE, 1992, p. 38-43).

A Constituição de 1988 foi concebida com esta plasticidade e este caráter aberto permitido pelos princípios, canal que foi utilizado pelos seus intérpretes, especialmente pelo Poder Judiciário, cuja passividade antes criticada foi sucedida por uma postura ativa que igualmente já começa a receber acerba contestação.

Paralelamente, institutos como a tutela de interesses coletivos e difusos facilitaram o acesso à Justiça e permitiram que questões sociais relevantes fossem resolvidas de forma mais adequada e rápida. Neste processo teve relevância a atuação do Ministério Público por meio de inquérito civil, de compromisso de ajustamento de conduta e do ajuizamento das ações civis coletivas. Essas demandas coletivas têm possibilitado ao Judiciário dar efetividade aos direitos fundamentais, sobretudo os de caráter social (CAMBI, 2007, p. 8).

Assim, o Estado passou a ver-se frequentemente obrigado a implementar políticas públicas relacionadas com a Seguridade Social, como, por exemplo, o fornecimento de medicamentos não incluídos no programa básico do SUS.

Noutro vértice, como adverte Faria (2002, p. 119-120), as despesas nos programas de bem-estar nas áreas da saúde, previdência, saneamento básico, moradia e educação, “uma vez efetivadas, convertem-se em direitos sociais que acabam não podendo mais ser suprimidos

sem o risco de grandes tensões - sob a forma de greves por vezes selvagens, protestos por vezes violentos e grandes mobilizações - para a sustentação dos governos e para a legitimidade do próprio sistema político”. A partir do momento em que o orçamento social é ampliado, cada programa de bem estar passa a ser considerado direito adquirido por seus destinatários, razão pela qual sua manutenção pouco acrescenta à legitimidade do Estado, enquanto sua eventual redução ou supressão leva à inevitável perda de legitimidade.

A confluência da mutação constitucional com a incorporação dos benefícios resultantes dos programas sociais implementados nas duas últimas décadas determinou uma nova conformação do Estado e é esta nova configuração que passa a delimitar o parâmetro para a comparação dos modelos de gestão dos governantes.

Acentuado assim o caráter social da Constituição, inclusive após as reformas de perfil neoliberal, o modelo adotado pelo Governo Lula, ainda que com viés mais social que o de FHC, poderia ser considerado de perfil comparativamente mais neoliberal, fato que paradoxalmente situaria Lula à esquerda de FHC, dando razão à assertiva do sociólogo Francisco de Oliveria, ainda que com fundamentos distintos.

Em outros termos, ainda que Lula tenha se situado à esquerda de FHC, a Constituição vigente ao longo de seu mandato poderia ter sofrido mutação ainda mais à esquerda, ou no sentido do Estado Social.

Trata-se, entretanto, de possibilidade teórica insuscetível de verificação, somente de percepção.

A julgar pelos elevados índices de popularidade do presidente Lula e de sua sucessora, a percepção acerca da sua gestão lhe é inteiramente favorável, o que permite também concluir que a atual conformação do Estado brasileiro transmite a sensação de que as demandas sociais são satisfatoriamente atendidas. Assim, o jovem Estado Social brasileiro, ao menos pela percepção dominante, teria mantido satisfatórias características atribuíveis ao Estado de Bem Estar Social.

Igualmente o Poder Público, e o presidente Lula em particular, não teriam se desprendido de suas bases sociais, fenômeno que, segundo Habermas (1985, p. 108), levaria parcela da sociedade beneficiada diretamente pelo Estado de bem-estar a desenvolver uma mentalidade de conservação da situação alcançada e unir-se com a antiga classe média, formando um bloco defensivo contra os estratos menos favorecidos ou marginalizados. Ausente igualmente qualquer cenário de risco à governabilidade, definida como Faria (2002, p.118-119) como a capacidade de um governo de formular e tomar decisões e de implementá-las de modo efetivo, para fazer face a uma “crescente sobrecarga de expectativas, de

problemas institucionais, de clivagens políticas, de conflitos sociais e de demandas econômicas”, crise que aflora no momento em que as despesas sociais passam a crescer mais rapidamente do que as fontes de seu financiamento.

Mantidas por ora as energias utópicas referidas por Habermas (1985, p. 105), é meramente especulativo cogitar das razões pelas quais nosso Estado Social permanece aparentemente incólume. Diriam os liberais que as reformas procedidas no Estado ao longo das duas últimas décadas permitiram o crescimento País e a construção da rede de proteção social. Socialistas moderados sustentariam que a adoção ou incremento das políticas sociais é que geraram o círculo virtuoso, enquanto os radicais acreditariam que esta é uma falsa questão, porque o Estado brasileiro é absolutamente neoliberal.

De qualquer sorte, as experiências de Estados Sociais mais antigos demonstram que se trata de uma trajetória que ainda não percorreremos inteiramente.

## **9. Conclusões**

Ainda que as reformas procedidas na Constituição de 1988 tenham todas elas inspiração e conteúdo neoliberal, não parece possível atribuir-se, sem contestações, esta natureza ao Estado que resultou do estatuto reformado. O afastamento do Estado de uma razoável variedade de atividades econômicas e a eliminação de monopólios estatais inequivocamente lhe conferiram um perfil mais liberal que aquele construído pelo texto original de 1988. A qualificação a lhe ser atribuída, no entanto, não pode ser efetuada sem o amparo de ideologias, especialmente porque a escolha de qualquer paradigma para comparação também seria igualmente ideologicamente impregnada. No que tange às reformas no capítulo da Seguridade Social, igualmente não parece haver parâmetro seguro para amparar a conclusão de que a rede de proteção social construída pelo texto de 1988 e complementada pelas políticas públicas das últimas décadas foi suficientemente reduzida a ponto de afastar do Estado brasileiro a qualificação de Estado Social.

Noutro vértice, nos últimos anos, a Constituição parece ter aprofundado as suas características de Estado Social, em razão especialmente do fenômeno da *mutação constitucional*, que possibilitou a concretização do conteúdo de suas normas, especialmente em face da nova interpretação procedida a partir da consideração da plena normatividade dos princípios. Acentuado o caráter social da Constituição, qualquer modelo de governo, inclusive o do ex-presidente Lula, sujeita-se ao ônus da comparação com um Estado provido de uma ampla rede social incorporada ao patrimônio da sociedade e insuscetível de retirada sem perda de legitimidade. A mutação constitucional rumo ao fortalecimento do Estado Social, no

entanto, a julgar pelos seus índices de popularidade, não parece ter sido suficiente para revelar um perfil mais liberal, ou à direita, do governo Lula. Ainda que o fenômeno tenha ocorrido, não foi assim percebido.

O Estado brasileiro não parece sentir a crise que frustrou nas últimas décadas as melhores experiências do Estado de Bem Estar Social. Cumpre, no entanto, verificar se de fato a crise não se instalou, ou se apenas não foi percebida, especialmente porque a trajetória brasileira rumo ao Estado Social parece ser ainda ascendente.

Todavia, conforme Habermas (1987, p. 106), ainda que evidentes os limites do projeto do Estado social, porque “o capitalismo desenvolvido nem pode viver sem o Estado social nem coexistir com sua expansão contínua”, não se vislumbram alternativas. Embora o Estado social bem sucedido tenha posto obstáculos em seu próprio caminho, não há razão para dele se desviar, sobretudo nos países em que o processo está ainda em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Elizeu Serra. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista Políticas Públicas*. São Luís, v. 13, n. 1, 2009
- BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador. v. 1, n. 6, 2001.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Econômico*. São Paulo: Celso Bastos, 2003.
- BEDIN, Gilmar Antonio. A globalização e suas consequências sociais: Uma análise a partir da obra de Zygmunt Baumann. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Vol. 3, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e esquerda*. São Paulo: UNESP, 1995.
- BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 8 ed. São Paulo : Malheiros, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública*. Salvador: RERE nº 1, 2005.
- BURLANDY, Luciene; AZEVEDO, Darana Carvalho. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Rev. Katál*. Florianópolis v. 13, n. 2, 2010
- CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo*. Panóptica, Vitória, ano 1, n. 6, 2007.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Estado Mínimo X Estado Máximo. Salvador: *Revista Eletrônica sobre a Reforma de Estado* nº 12, 2008.
- CASTRO, Matheus Felipe. Estado Nacional e desenvolvimento. *Revista Sequência*, n. 58, 2009.
- COELHO, Luiz Fernando. O renascimento do direito comparado. *Revista Bonijuris* – ano XXII – n. 561, 2010.
- COSTA PINTO, Claudia Maria Borges. O crescimento e a redução do Estado Brasileiro – A permanência da crise fiscal. *Revista Bonijuris*, Ano XXII, Nº 557, 2010.

- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002
- GAMEIRO, Adriano Moreira; BONOMO, Carla. A crise do estado contemporâneo e o papel da regulação das atividades econômicas. *Scientia Juris*, Londrina, v. 10, 2006.
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Globalização, Neoliberalismo e Direito no Brasil*. Londrina: Humanidades, 2004.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- GROSS, Denise Barbosa. *Institutos liberais e neoliberalismo no Brasil da Nova República*. Porto Alegre: Fund. de Ec. e Est. Siegfried Emanuel Heuser, 2003.- (Teses FEE; n. 6).
- HABERMAS, Juergen. *A nova intransparência*. Novos Estudos Cebrap, nº 18, 1987.
- HESSE, Konrad. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- LEITÃO, Miriam. *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- MAHNKOPF, Birgit. *O futuro do trabalho: Globalização da insegurança*. In Globalização e Justiça II. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2005.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. Salvador: *RETE* nº 9, 2007.
- O'CONNELL, Paul. Reconciliando os irreconciliáveis: Globalização Neoliberal e Direitos Humanos. *Paranoptica*, Ed. 13, 2008.
- PASSOS, J.J. Calmon. A constitucionalização dos direitos sociais. Salvador: *Revista Eletrônica sobre a Reforma de Estado* nº 10, 2007.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais Na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, n. 1, 2001.
- SIMM, Zeno. Seguridade social no Brasil: Crises e soluções. *Revista Bonijuris* - ano 16, n. 493 2004.
- TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.