

O social economicamente orientado: políticas sociais do governo Lula*

The economically oriented social: social Lula government policies

Luana Passos¹
Dyeggo Guedes²

Resumo

Este artigo busca investigar os aspectos econômicos e sociais do governo Lula que proporcionou crescimento inclusivo e sustentado da renda na primeira década de século XXI. Para isso, analisou-se a transição das políticas macroeconômicas e sociais nos governos FHC – Lula, buscando apontar os elementos de continuidade e inflexão de tais políticas. Embora tenha havido muitos aspectos que indicam continuidade entre os dois governos, especialmente na área macroeconômica, o trabalho procurou destacar os avanços consideráveis na área social do segundo mandato do governo Lula. Com base na discussão proposta, é possível concluir que muitos dos elementos de sucesso econômico e social do governo Lula, pós-2006, têm vínculos com um modelo de política que buscou alinhar o lado econômico e o social no Brasil.

Palavras-chave: Crescimento inclusivo. Continuidade e inflexão. Políticas macroeconômicas e sociais.

Classificação JEL: H50; H53.

Abstract

The purpose of this article is to investigate the economic and social aspects of the Lula government which provided comprehensive and sustained income growth in the first decade of XXI century. For this, the study analyzed the transition of macroeconomic and social policies in the FHC governments - Lula, seeking to identify the elements of continuity and inflection of such policies. Although there are many aspects that indicate continuity between the two governments, especially in the macroeconomic area, the study sought to highlight the considerable advances in the social area of the second term of the Lula government. Based on the proposed discussion, we conclude that much of the economic and social elements of success of Lula's government, after 2006, has links with a political model that sought to align the economics and the social.

Keywords: Inclusive growth. Continuity and inflection. Macroeconomic and social policies.

JEL Classification: H50; H53.

* Recebido em: 04/08/2015.
Aprovado em: 01/09/2015.

¹ Doutoranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense. Professora UniCEUB. Assistente de Pesquisa III-IPEA
E-mail: luanapassos_s@hotmail.com.

² Doutorando em Economia do Desenvolvimento do Programa de Pós-Graduação em Economia – UFRGS. Bolsista Capes. E-mail: dyeggo-guedes@gmail.com.

1 Introdução

A eleição de Lula para Presidente da República em 2002 estava ligada a um desejo de que o ciclo de reformas neoliberais chegasse ao fim. Porém, desde a Carta ao Povo Brasileiro, Lula já indicava que sua ação no governo se afastaria de muitas bandeiras que o Partido dos Trabalhadores defendia, e incluiria na agenda muitas práticas que o próprio partido se opunha. Uma vez assumido o poder, o governo eleito deu continuidade à política econômica do governo anterior, em alguns aspectos conseguiu até mesmo avançá-la, uma vez que, ao lado do conservadorismo, a oposição às práticas neoliberais se enfraquecia.

Durante o governo Lula, houve clara continuidade da política macroeconômica de Fernando Henrique Cardoso (FHC), uma vez que o famoso tripé macroeconômico – política de metas de inflação, regime cambial com taxas flutuantes e metas de superávit primário – foi mantido. No entanto, esse é apenas um lado da história, pois tem de se destacar que, a partir de 2006, houve inflexão no governo e tanto a área macro como a social, embora com aspectos de resiliência do modelo anterior, ganharam uma significativa reformulação

O governo Lula ousou experimentar algo inédito no país, um modelo de políticas em que o social e o econômico dialogam entre si e, além disso, se complementam. Seria o que Kerstenetzky (2012) chamou de “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas”. Essa nova forma de conceber e executar as políticas gerou bons frutos tanto para economia como para a área social, o que caracterizou o governo Lula como um período de crescimento sustentado e inclusivo.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, são discutidos os aspectos de que denotam continuidade das políticas macroeconômicas do governo FHC no governo Lula e a guinada do PT para o conservadorismo ao assumir o poder. Na terceira seção, é avaliada a inflexão ocorrida no governo Lula a partir do ano de 2006 e os frutos presentes nessa mudança de trajetória. A quarta e última seção visa mostrar que o governo Lula experimentou modelo de crescimento redistributivo, com base na instrumentalização das políticas sociais em relação ao econômico e das políticas econômicas em relação ao social.

2 Política macroeconômica do governo Lula: mais do mesmo?

Durante a campanha presidencial de 2002, o Brasil sofreu forte ataque especulativo via redução nas linhas de financiamento externo, aumento no prêmio de risco exigido por credores para obter títulos brasileiros, e forte depreciação do real (BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010).

Diante desse contexto de instabilidade no país, Lula, candidato presidencial no período, sinalizou claramente que seu governo respeitaria os contratos vigentes e restabeleceria o controle da inflação e da dívida pública. Naquele momento, sinalizou também que manteria a política econômica nos ditames do modelo do governo anterior (CARCANHOLO, 2012; MINEIRO, 2010).

A “Carta ao Povo Brasileiro”, publicada em meio a grave crise cambial, tinha a finalidade de acalmar os mercados e, ao mesmo tempo, foi bastante reveladora em relação aos rumos que se daria à política econômica caso Lula fosse eleito. Embora a carta apontasse para política mais conservadora do que a princípio era esperado de um governo de esquerda, é possível inferir também, por meio dela, que haveria respeito e compromisso com o lado social. Mineiro (2010), Marques e Mendes (2006) mostram que, de fato, como indicava a carta, o governo Lula adotou uma postura mais “amigável” aos mercados, especialmente aos mercados financeiros, e relativizou, consideravelmente, em um momento inicial, as posturas de vertentes mais claramente transformadoras ou “heterodoxas”.

Para Carcanholo (2012), a sinalização dada pela “Carta ao Povo Brasileiro” era que o governo Lula acataria o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e tudo o que estava implícito nele, ou seja, o país manteria o regime de metas inflacionárias, a política de “mega-superávits” fiscais primários, e a manutenção do grau e da profundidade das reformas neoliberais já introduzidas no país. Em sua própria análise, o governo consideraria a estabilidade macroeconômica como pré-condição para realização de qualquer política de mais longo prazo.

Ao assumir o governo em 2003, Lula se deparou com um momento conturbado. Vale ressaltar, no entanto, que as interpretações da situação em que se encontrava o país são controversas. Moraes e Saad-Filho (2005) acreditavam que a crise de 2002 foi bastante grave e, no âmbito institucional, ela tendia a gerar um colapso cambial e monetário. Devido a isso, o governo elevou, significati-

vamente, a taxa de juros básica para controlar os preços e garantir o fluxo de capitais externos para o país. Paulani (2008), por outro lado, alega que a crise não ameaçava a economia de um colapso e que isso só aconteceria se fosse iminente um *default* da dívida externa e um descontrole inflacionário. Para a autora, isso, provavelmente, não aconteceria, uma vez que as reservas internacionais mantiveram-se estáveis até o final de 2002, em torno de US\$ 36 bilhões, apesar da fuga de capitais.

De fato o governo Lula tinha pouca margem de manobra. No entanto, como apontam Paulani (2008) e Novelli (2010), tal governo superou a ortodoxia da política econômica do governo anterior, ou seja, aprofundou o modelo herdado e executou políticas econômicas ainda mais conservadoras no país, em vez de buscar alternativas a elas.

Em síntese, a política macroeconômica do governo Lula foi baseada em três pontos: política de metas de inflação, regime cambial com taxas flutuantes e metas de superávit primário. Esses elementos foram introduzidos no governo FHC, mantidos e aprofundados pelo governo Lula (OLIVEIRA; NAKATANI, 2007; MARQUES; MENDES, 2006; LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011; FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013). As medidas econômicas do governo Lula, portanto, representavam ampliação das iniciativas que FHC começou a implementar como forma de contornar os problemas que o próprio modelo capitalista neoliberal vinha criando desde a grande crise cambial de 1999 (BOITO JUNIOR, 2005).

No plano econômico, tal continuidade representou uma (terceira) etapa do processo de estabilização iniciado com o Plano Real. No campo fiscal, houve aumento da meta de resultado primário do setor público de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB. Ocorreu nesse momento política fiscal pró-cíclica que, acompanhada de aumentos sucessivos na taxa de juros, aprofundou a queda no nível de atividade econômica em 2003 (MARQUES; NAKATANI, 2007; BARBOSA FILHO; SOUZA, 2010). Assim, além do baixo nível de atividade econômica, o ano de 2003 apresentou aumento do desemprego, redução dos salários médios, da massa salarial e dos salários reais (KERSTENETZKY, 2012).

Em relação à política macroeconômica, há certo consenso na literatura a respeito do continuísmo do governo Lula em relação ao governo FHC (NOVELLI, 2010). No entanto, os mecanismos utilizados para discutir, no âmbito geral, se houve continuísmo, ruptura, ou inflexão são muito variados e não será o foco desse artigo,

cujo objetivo consiste em avaliar a transição das políticas macroeconômicas e sociais nos governos FHC-Lula.

No início do primeiro governo Lula, os economistas de diversas orientações teóricas fora do *mainstream* foram surpreendidos pelas políticas macroeconômicas do governo, pois continuaram baseadas no paradigma neoliberal e, tipicamente, mantiveram-se inspiradas pela abordagem dos mercados eficientes (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011; MARQUES; NAKATAMI, 2007).

As políticas macroeconômicas foram associadas às reformas institucionais da década de 1990, de forte liberalização comercial, desregulamentação financeira, crescente abertura da conta de capitais e outras reformas microeconômicas coerentes com a perspectiva de eficiência dos mercados (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011; CARCANHOLO, 2012).

Em termos de crescimento da economia, redução do desemprego e das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza, o que se apresentou nos primeiros três anos foram resultados inexpressivos (MARQUES; NAKATAMI, 2007). Como crítica mais radical em relação às políticas econômicas do governo Lula, tem-se a análise de Gonçalves (2012). Para o autor, as políticas macroeconômicas no governo Lula foram o avesso do nacional desenvolvimentismo que se instituiu nos países da América Latina entre as décadas de 1930-1980. Tal conclusão é possível porque o autor compara os dados e indicadores de tal período ao dos anos de 2002-2010.

A expectativa para o governo Lula era que o ciclo de reformas neoliberais se esgotasse e que se formasse uma nova esfera pública, em que as políticas sociais seriam priorizadas com base em novas formas de legitimação (SOBOTTKA, 2006). Porém, como ressalta Paulani (2008), a renúncia do governo ao “canto de sereia” do discurso neoliberal não foi apenas temporária e estratégica, como muitos pensaram ao ceder na justificativa de que a única política possível de ser adotada naquele momento era aquela.

O fato de o presidente Lula ser de um partido de esquerda, um representante popular, fez com que o povo vislumbrasse um governo que priorizasse a utilização de políticas econômicas que beneficiassem o povo, políticas que reparassem todo descaso que a classe trabalhadora vivenciou com os governos anteriores. Porém, a realidade se apresentou de outra forma, pois, uma vez alcançado o poder, o governo realizou a princípio uma política econômica bastante conservadora.

O governo justificava tal postura ao mostrar que o Brasil estava à beira de um precipício, tendo que tomar medidas urgentes para reverter a situação. Para Paulani (2008), levando em consideração o comportamento das reservas, as boas perspectivas da balança comercial e o fato de o país já ter assinado aquele período o acordo com o FMI, a justificativa do governo para ter tomado drásticas medidas monetárias e fiscais torna-se pouco plausível, pois se retira o argumento de que o perigo vinha das relações exteriores e do descontrole monetário interno. Para a autora, o governo se apoiou no risco país elevado (2.246 em setembro 2002), dólar supervalorizado (o preço em reais da moeda norte-americana atingiu valores próximos a R\$ 4/dólar em setembro 2002) e o preço baixo dos títulos públicos no exterior para explicar seu comportamento. Porém, a redução do risco país e a revalorização da moeda doméstica podem ser bastante prejudiciais ao país. “Elas podem aprofundar o verdadeiro precipício que é social e no qual o Brasil está metido há pelo menos uma década, preso que está nas armadilhas de um modelo no qual crescimento e emprego não são prioridades” (PAULANI, 2008, p. 28).

A continuidade da ortodoxia econômica (entre os anos 2003-2005) criou entraves ao crescimento, à melhoria do mercado de trabalho e ao financiamento da política social (FAGNANI, 2011). Inicialmente, o governo Lula não alinhou de forma estratégica a área econômica à social, o que gerou resultados pífios nas duas áreas. Mas no fundo, o desejo de avanço social ainda era uma semente dentro do partido eleito, a qual foi sendo germinada aos poucos e, pode ser considerada que no segundo mandato, desabrochou de fato. No entanto, ao fim dos oito anos de governo do PT, ainda não estava madura a política social ao nível de um solidificado Estado de Bem-Estar Social, e muito disso pode ter ligações com a manutenção de uma política econômica de viés conservador.

3 Inflexão do governo Lula

A mudança do governo FHC-Lula, para surpresa de muitos e decepção de outros, foi feita com habilidade e prudência. O que muitos esperavam era um desastre econômico, mas o que de fato aconteceu foi a progressiva aceleração do crescimento da economia brasileira com baixa inflação (BELLUZO, 2013). Segundo Barbosa Filho e Souza (2010), o desenvolvimento econômico e social foi obtido, concomitantemente, com a estabilidade macroe-

conômica, ou seja, com controle da inflação, redução do endividamento líquido do setor público e diminuição da vulnerabilidade das contas externas diante de choques internacionais.

Há opiniões variadas a respeito da economia brasileira a partir do Governo Lula (2003-2010). Por um ângulo, economistas de diversos matizes e o próprio governo enfatizam o bom desempenho da economia devido às altas taxas de crescimento, principalmente se forem levados como padrão de comparação os oito anos anteriores, e vislumbram nisso a volta do desenvolvimentismo no Brasil. Outros concordariam que houve guinada de rumo, porém lamentaram o abandono da ortodoxia pelos ímpetus redistributivistas, interpretando os novos rumos como uma forma de populismo (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

A partir de 2006, e especialmente, durante o segundo governo Lula (2007- 2010), houve inflexão na política econômica brasileira, com bons resultados macroeconômicos em termos do crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução da pobreza (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011; MATTOS; JAYME, 2011).

Para Barbosa Filho e Souza (2010), o desempenho macroeconômico insatisfatório incitou o debate entre a “visão neoliberal” e a “visão desenvolvimentista”, ao final de 2005, no interior do governo Lula. Para os autores, esse debate teria ocasionado a inflexão da política econômica, momento em que houve a substituição da equipe econômica inicial por defensores de uma política de maior atuação do Estado. Embora divergissem em alguns pensamentos, a nova equipe econômica optou por uma “postura mais pragmática”. Com o intuito de acelerar o crescimento e aumentar o potencial produtivo do país, foram realizadas: (i) medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário; (ii) aumento das transferências de renda e do valor do salário mínimo como promotores da aceleração do desenvolvimento social, e; (iii) retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo e elevação dos investimentos públicos.

Nesses aspectos, claramente, o segundo mandato do governo apresentou mudanças em relação ao primeiro. Houve o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o alargamento do sistema de crédito consignado para bens de consumo, a ampliação do valor e volume dos programas de transferência de renda, e a política de valorização do salário mínimo. A partir

do segundo mandato, a política fiscal não mais se limitou a ser um instrumento de garantia de solvência para os credores, pois passou também a desempenhar o papel de instrumento de política para o crescimento econômico e de melhoria da distribuição de renda (LOUREIRO; SANTOS; GOMIDE, 2011).

“Parece não haver muitas dúvidas de que o governo Lula (2003 - 2010) obteve o melhor desempenho da história recente brasileira em termos de evolução do PIB *per capita* e inclusão social” (MATOS; JAYME, 2011, p.35). Tem de se ressaltar que, apesar dos bons resultados, muitas dificuldades não foram ultrapassadas, e o país ainda carece de fortalecer sua economia, em especial seu *front* externo, e de desenvolver um Estado de Bem-Estar mais consolidado.

O governo Lula cumpriu, apenas em certa medida, o itinerário liberal das políticas sociais similares aos anos de FHC, pois as ações distributivas que empreendeu revelaram posição mais comprometida com os mais pobres (MELO, 2009).

De fato, a atuação na política social do governo Lula teve forte cunho assistencialista, o que poderia indicar continuísmo com FHC, porém, o social do governo Lula foi, além do “residualismo”, compensatório. Prova disso refere-se ao fato de que, até o programa de transferência de renda (Programa Bolsa Família – doravante, PBF), que aparentemente se encaixa no receituário neoliberal, foi pensado e tem tentando ir além do assistencialismo compensatório. Como aponta Kerstenetzky (2013), a aposta dos idealizadores do PBF consistiu na realização da redistribuição e o compromisso com oportunidades, o que permite diferenciar tal programa de políticas sociais residuais, neoliberais e afins. Além disso, o coloca na linha de tradição crítica ao pauperismo que desembocou no relatório Beveridge e que no Brasil desaguou nos direitos sociais da Constituição Federal de 1988.

Para Fagnani (2011), a política social de Lula pode ser compreendida em duas etapas bem definidas: a primeira – Mudança ou Continuidade (2003-2005)? – Representa o momento de manutenção da ortodoxia econômica que gerou tensões nos rumos da política social, permanecendo nesse momento indefinida a estratégia social de Lula; a segunda – Ensaio Desenvolvimentista (2006-2010) – caracteriza a fase de minimização das tensões, o que levou aos rumos da construção de uma estratégia na qual políticas universais e focalizadas pudessem ser concebidas como complementares e não excludentes ou exclusivas.

No governo Lula, o país voltou a crescer, aumentou sua arrecadação e conseguiu proporcionar renda e cidadania, por meio da implantação de uma série de políticas de inclusão social, como o PBF ou o “ProUni”; e por meio do “desenvolvimento sem inflação”, que criou empregos e renda (MELO, 2009). O aumento dos gastos do governo e das transferências teve impacto na demanda agregada, o que possibilitou uma recuperação modesta, porém extremamente necessária do investimento público, com ênfase na infraestrutura (SERRANO; SUMMA; 2011). “Entendendo, é claro, que escolhas econômicas não são somente técnicas, mas, antes de tudo, políticas, Lula fez escolhas técnicas politicamente orientadas” (MELO, 2009, p. 4).

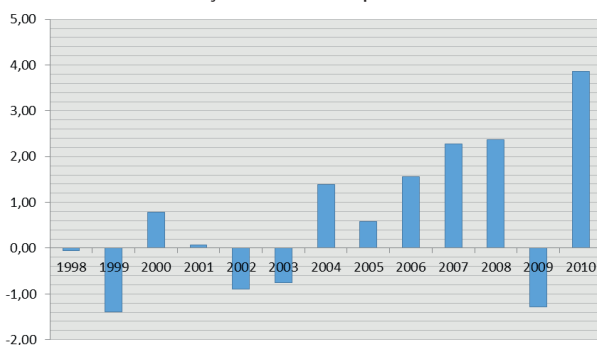
Nos subperíodos de 2006-2008 e 2008-2009, foi crescente a instrumentalização das políticas sociais em prol do crescimento econômico, além de certa configuração das políticas econômicas pensando em seus possíveis impactos sociais – mantendo intacta, no entanto, a prioridade atribuída à estabilização econômica (KERSTENETZKY, 2012).

Em síntese, as ações sociais do governo Lula foram: inicialmente Programa Fome Zero, logo substituído pelo Programa Bolsa Família; ampliação do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf); criação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Seguro da Agricultura Familiar; aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); instituição do Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Susan); lançamento do Plano Nacional de Saúde e fortalecimento do Programa de Saúde da Família; a criação do Programa Farmácia Popular; reestruturação da atenção de urgência e emergência (Samu); lançamento do Programa Brasil Sorridente; no campo da habitação, como medida anticíclica, lançamento de um novo programa, denominado “Minha Casa, Minha Vida”.

O Governo Lula também apostou no mercado interno como a principal fonte para o dinamismo da economia nacional (MERCADANTE, 2010; POCHMANN, 2011). O fortalecimento do mercado interno se consolidou a partir de 2006, momento em que se expandiu o consumo simultaneamente ao forte crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) (MERCADANTE, 2010). Isso pode ser visto no gráfico 1. O ano de 2004 é característico na série, pois mostra a recuperação do dinamismo nessa série. Fica claro, portanto, um certo fortalecimento gradual na gestão operacional e técnica do

Estado, reativando o planejamento que atua como reorganizador do investimento público e da coordenação das expectativas do setor privado (POCHMANN, 2011).

Gráfico 1 - Formação Bruta de Capital Fixo: 1998 a 2010



Fonte: www.ipeadata.gov.br. Série: Capital fixo – formação bruta – contribuição no crescimento do PIB – var. - ref. 2000 - (%) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Referência. Nota: Calculada com base na participação dos componentes no ano anterior (t-1) x taxa de crescimento anual em (t).

Além da menor taxa básica de juros, diversas ações visaram ampliar a disponibilidade de crédito para o consumo e mais tarde para a compra de residências. Nesse aspecto os bancos públicos tiveram importante papel por meio da ampliação da disponibilidade de crédito para consumo, para o setor imobiliário e também para o investimento em geral (SERRANO; SUMMA; 2011).

Em suma, a volta dos investimentos públicos, a reconstrução do sistema de crédito interno, as novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, os incentivos ao setor privado, voltados para expansão dos investimentos, da produção e das exportações, e as políticas de renda e de inclusão social permitiram, especialmente, a partir de 2004, crescimento mais regular da economia e guinada na tendência à concentração de renda e à ampliação das desigualdades sociais (MERCADANTE, 2010).

O colapso financeiro internacional de 2008 gerou questionamentos em muitos dos dogmas do “pensamento único”, abrindo uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação do sistema de proteção social preconizado pela Constituição de 1988 (FAGNANI, 2011). Nesse contexto, o segundo governo Lula realizou política tipicamente Keynesiana, utilizando-se do gasto público e do crédito via bancos públicos para suavizar os efeitos da crise de 2008 (MATTOS; JAYME, 2011). Uma das estratégias que o governo Lula utilizou para combater os efeitos sociais da crise consistiu em escolher o aspecto social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico (MERCADANTE, 2010). Como mostra Pochmann (2011), o gasto social, ao mes-

mo tempo em que constitui um instrumento fundamental para harmonia social, possibilita o desenvolvimento econômico, na lógica de distribuir para ampliar os horizontes da economia e crescer a renda para redistribuí-la menos desigualmente.

Embora o governo Lula tenha obtido resultados bons em termos de crescimento do produto e da distribuição da renda desde 2006, ainda parece haver problemas estruturais no arcabouço da política econômica que pode frustrar futuramente o desenvolvimento da economia (SERRANO; SUMMA; 2011).

4 Políticas sociais economicamente orientadas e o governo Lula

Diante de uma realidade fortemente marcada pela desigualdade, pobreza, educação e saúde precárias, e todas as demais mazelas que compõem o cenário histórico brasileiro, é fácil concluir, em nossa avaliação, que a política social nunca foi protagonista no país. A história brasileira mostra que as ações sociais sempre foram pensadas, desenhadas e executadas de maneira secundária e sem diálogo com a política econômica, como se o social pudesse avançar sem o econômico e o econômico, por sua vez, existisse sem o social.

O objetivo primário da política social é proteção social, prevenção contra riscos, redução das desigualdades e pobreza, promoção da justiça social e efetivação de capacidades. No entanto, ao cumprir esses objetivos, as políticas sociais impactam variáveis econômicas, uma vez que a proteção e a prevenção contra riscos proporcionam estabilidade econômica, economiza capacidade produtiva, liberam as empresas de muitos custos sociais etc. Do mesmo modo, as políticas econômicas são desenhadas de acordo com os objetivos econômicos que elas pretendem produzir, no entanto, elas também têm impactos sociais que podem ou não ser deliberadamente buscados (KERSTENETZKY, 2012).

Certamente, em um contexto de profundas desigualdades como é o brasileiro, alinhar o econômico com o social seria uma forma de crescer via repartição do “bolo”. Afinal, a política social também cumpre funções economicamente proativas, contribuindo para o desenvolvimento econômico (KERSTENETZKY, 2014).

Para Kerstenetzky (2012), o gasto social possibilita não apenas alcançar direitos, mas pode ser usado para relaxar suas próprias condições de financiamento, fazendo com que o orçamento social de certa forma possa ser en-

dógeno à própria política social. Da mesma forma, a própria política econômica pode ser modulada com base em condicionalidades sociais. Essa seria a ideia de “políticas sociais economicamente orientadas” e “políticas econômicas socialmente orientadas”. Para a autora, as políticas sociais economicamente orientadas detêm a capacidade de promover crescimento redistributivo e autossustentável do produto e renda. O contrário de visões liberais que enxergam as políticas sociais apenas como gastos, e não como investimento.

Será que o governo Lula se aventurou na forma de conceber o econômico e o social, executando políticas econômicas e sociais que não se contradigam, mas se complementem e se alimentem? A discussão que segue busca identificar a relação entre o lado econômico e o lado social do governo Lula.

4.1 Ótica da ruptura e inflexão versus continuidade estrutural

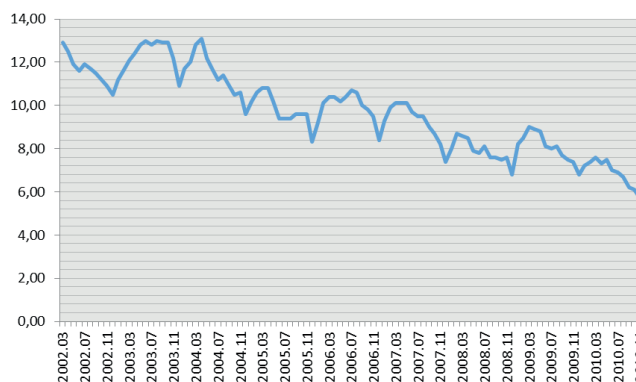
Um novo regime de crescimento parece ter sido implantado a partir de meados de 2003, com a retomada da demanda doméstica a partir do impulso inicial do aumento das exportações (AMITRANO, 2011; BIANCARRELLI; ROSSI, 2013). O aumento do consumo das famílias teve papel importante na dinamização do mercado interno, pois, de acordo com Amitrano (2011) e Biancarrelli e Rossi (2013), tal aumento esteve associado a três fatores: o primeiro corresponde ao alinhamento entre os programas de transferência de renda, o aumento do salário mínimo e a forma de operação do sistema de seguridade social brasileiro; o segundo relaciona-se a extraordinária expansão do crédito para pessoa física, e; o terceiro refere-se às melhores condições da economia, que possibilitaram reação vigorosa do mercado de trabalho, aumentando a quantidade de ocupados e dos salários reais.

O governo Lula executou “políticas econômicas socialmente orientadas”, nas palavras de Kerstentzky (2012), políticas macros e microeconômicas moduladas por efeitos sociais antecipados. Entre as políticas monetárias socialmente desenhadas, estão o crédito consignado, o crédito subsidiado direcionado, e a tendência à redução da taxa básica de juros. Do lado da política fiscal, destacaram-se: i) novas regras para o cálculo do superávit primário; ii) correção da tabela do imposto de Renda da Pessoa Física; iii) corte em impostos indiretos sobre trigo e derivados; iv) elevação do investimento público e privado em infraestrutura social; v) simplificação tributária,

desonerações fiscais contracíclicas em 2008 e 2009, e; vi) política de manutenção dos gastos subnacionais em 2009. Nas políticas regulatórias, destacaram-se a utilização de tarifas sociais, em especial setor de energia e a ênfase das agências reguladoras em relação aos consumidores (KERSTENETZKY, 2012).

O governo Lula consagrou com êxito estabilidade econômica, crescimento, distribuição de renda, inclusão social e promoção da cidadania. Entre 2003 e 2010, ocorreu queda da taxa de desemprego. Isso pode ser visto pelo Gráfico 2. Em síntese, a média da taxa de crescimento do desemprego saiu de 12,4% para 5,7%. Houve também aumento do salário médio real mensal dos trabalhadores em 18%; e formação de novos postos de trabalho formais, por volta dos 15 milhões (apenas em 2010, foram criados 2,5 milhões de vagas); aumento em 23,5% da renda domiciliar *per capita*, em termos reais; e, o PIB *per capita* (US\$) passou de 2.870 para 8.217 (FAGNANI, 2011). Para os anos de 2004 e 2010, a desigualdade da renda pessoal caiu 1,5% em média ao ano e houve redução média da taxa de pobreza em 4,8%; a ocupação aumentou em 3,8%; e houve aumento de 3,2% nos anos de escolaridade dos brasileiros (POCHMANN, 2011).

Gráfico 2 - taxa de Desemprego em % PEA: 2002.03 a 2010.12



Fonte: www.ipeadata.gov.br. Série: Taxa de desemprego - (%) - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE/PME) - PAN12_TD12. Nota: Regiões metropolitanas (RMs): Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Período de referência: 30 dias.

Para Fagnani (2011), a partir de 2006, com a mudança na cúpula da área econômica, o crescimento voltou a ter papel prioritário na agenda, o que não acontecia há 25 anos. Para o autor, desse momento em diante houve articulação mais afinada entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo.

Ao que parece, o governo Lula embarcou no novo paradigma emergente na literatura sobre política social - a perspectiva do investimento social. Conforme Kers-

tenetzky (2012), essa perspectiva representaria uma nova forma de compreender o papel da política social. Sob essa abordagem, a política social não teria exclusivamente função redistributiva e amenizadora de desigualdades, mas poderia ser realizada de forma a gerar retornos econômicos (emprego, renda, receita pública) e sociais abrangentes (equidade de gênero, redução da desigualdade entre as mulheres, minimização do processo de transferência intergeracional da pobreza), e de longo prazo, que contribuiriam para a sua própria sustentabilidade.

A intensificação do crescimento econômico (2004-2008) associa-se ao ciclo expansionista de renda, consumo e políticas redistributivas de renda (AMITRANO et al., 2014). Esse novo fôlego que tomou a economia foi benéfico para o mundo do trabalho e para as contas públicas, dando margem para a ampliação do gasto social (FAGNANI, 2011). Nesse período o governo optou em incluir o social como um dos eixos estruturadores do desenvolvimento econômico (MERCADANTE, 2010).

De fato, entre 2006 e 2008, a expansão do consumo interno, puxado por suas elevadas taxas de crescimento e pelo seu peso de cerca de 60% na demanda agregada, foi o responsável principal pelo crescimento do produto (KERSTENETZKY, 2012).

Houve círculo virtuoso entre produção e consumo. Crescimento impactando positivamente o mercado de trabalho e dinamizando o mercado interno. Nessa relação virtuosa o fortalecimento do sistema de crédito, que praticamente dobrou entre 2003 e 2010 (de 24% para 46% do PIB), teve papel fundamental porque parte do montante do crédito foi dirigido para pessoas físicas, ocorrendo também nesse momento acesso ao crédito a segmentos anteriormente marginalizados pelo sistema bancário (FAGNANI, 2011).

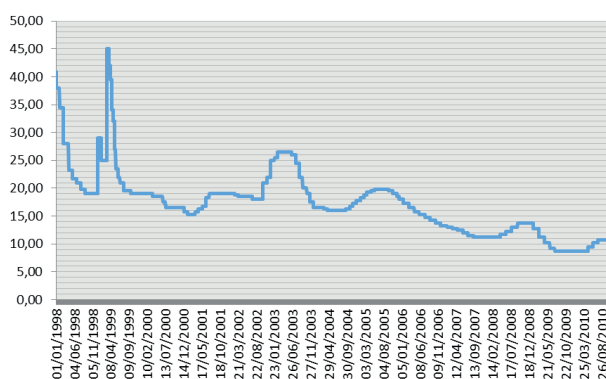
O salário mínimo registrou aumento de 54% em termos reais, acompanhado de queda sensível no desemprego e na informalidade da mão de obra ocupada (FAGNANI, 2011; POCHMANN, 2011). Houve, também, a partir de 2006, medidas inclusivas em relação à previdência social e à formalização do trabalho: Lei do Super Simples; nova regulamentação aos segurados especiais da Previdência Rural, e; novo incentivo tributário para a formalização do trabalhador doméstico (DELGADO; JACCOUD; NOGUEIRA, 2009; KERSTENETZKY, 2012).

O mercado interno foi assim dinamizado por uma cadeia de consumo impulsionada pela expansão do crédito à pessoa física, pela valorização do salário mínimo e pe-

las transferências de renda. Pelo lado do crédito o impacto na demanda de consumo se deu, em especial, devido ao advento do crédito consignado associado a uma redução significativa da taxa real de juros. Em relação ao salário mínimo (SM), sua política de valorização teve forte impacto na demanda doméstica, uma vez que é ampla a quantidade de pessoas que recebem o mínimo salarial. Além disso, a valorização do salário mínimo impactou positivamente a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo central da impulsão do mercado interno (FAGNANI, 2011; KERSTENETZKY, 2012). O comportamento da taxa de juros e do salário mínimo são apresentados nos Gráfico 3 e 4 (próxima página), respectivamente.

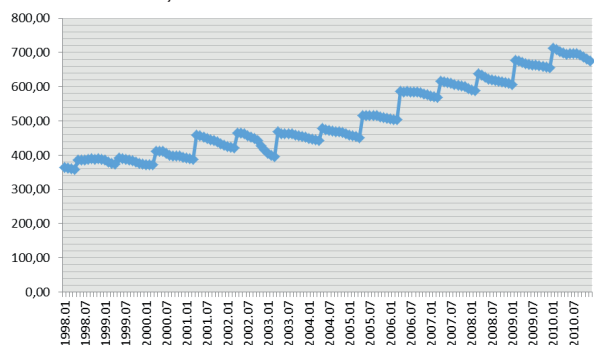
De forma conjunta, essa nova forma de concepção e condução da economia gerou bons frutos sociais. “[...], a pobreza caiu mais de 30% desde 2003 e o Brasil conseguiu voltar ao leito da forte ascensão social para milhões de brasileiros, após mais de duas décadas de congelamento das oportunidades educacionais e de renda e ocupação” (POCHMANN, 2011, p. 18).

Gráfico 3 - Taxa de Juros Selic: 1998.01 a 2010.10



Fonte: www.ipeadata.gov.br. Série: Taxa de juros - Selic - fixada pelo Copom - (% a.a.) - Banco Central do Brasil, Boletim, Seção mercado financeiro e de capitais (BCB Boletim/M. Finan.) - BM366_TJOVER366. Nota: Decisões da reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) para a taxa de juros referencial (Selic).

Gráfico 4 - evolução do Salário Mínimo Real: 1998.01 a 2010.12



Fonte: www.ipeadata.gov.br. Série: Salário mínimo real - R\$ - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - GAC12_SALMINRE12. Nota: Série em reais (R\$) constantes do último mês, elaborada pelo IPEA, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Para Kerstenetzky (2012), a maciça batida em retirada da situação de pobreza, nos anos recentes, fez alguns analistas vislumbrarem no acontecido a formação de uma “nova classe média”, composta pelos novos detentores de carteira de trabalho, que contribuíram para o crescimento do consumo de massa.

A partir das inflexões de 2006, os rumos apontavam para a construção de uma nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição da renda e convergência entre as ações universais e focalizadas (FAGNANI, 2011). Nesse período, foi possível vislumbrar no horizonte intenção de consolidar um Estado de Bem-Estar nos termos da social democracia.

Essa parte da história do governo Lula corresponde à versão contada pela ótica positiva e otimista, em que os mandatos de Lula não se resumiriam a mais do mesmo dos de FHC. No entanto, existe uma perspectiva que aponta continuidade, não só na política macroeconômica, mas também na área social.

Para Boito Junior (2005), Lula conseguiu melhor que FHC explorar eleitoralmente a população pobre e desorganizada, utilizando-se para isso de uma política social na linha neoliberal-compensatória e que estigmatiza os direitos sociais como privilégios.

Para Druck e Filgueiras (2007), do ponto de vista estrutural, houve continuidade entre o segundo governo FHC e o governo Lula, com manutenção da mesma política macroeconômica e, não surpreendentemente, da mesma política social. Isso ocorreu devido à permanência, em todo o período, do mesmo bloco de poder dominante, nascido nos escombros do Modelo de Substituição de Importações. Segundo os autores, a essência da política social do governo Lula consistiu na mesma política do governo anterior, ou seja, de natureza liberal, em consonância com o modelo econômico vigente, servindo de instrumento de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira e possibilitando um discurso do “politicamente correto”.

Para Kerstentzky (2012), no governo FHC não foi concebida a possibilidade de uma interação entre as políticas econômicas e sociais, aposta que foi arriscada no governo Lula. A perspectiva de Kerstenetzky (2012) contrariaria, portanto, a tese de Druck e Filgueiras (2007) e Boito Juniro (2005) de que as políticas sociais de Lula foram, em essência, mais do mesmo de FHC.

Como já visto em Pochmann (2011), a dinâmica

da economia nacional, durante o governo Lula, encontrava-se associada ao comportamento do gasto social. O impulso positivo da economia tem relação com o fortalecimento do setor privado na produção de bens e serviços que, por sua vez, é puxado pela crescente demanda decorrente do processo de inclusão de enormes segmentos tradicionalmente excluídos. Assim, ficava cada vez mais claro que as políticas sociais favoreciam tanto o aumento da inclusão social e redução da pobreza e da desigualdade, como a economia, por meio da expansão do mercado interno e do consumo de produtos nacionais, e o crescimento do PIB (MATTOSO, 2013).

O governo Lula realizou “políticas sociais economicamente orientadas”, destacando-se a expansão das transferências do governo – as aposentadorias dos trabalhadores do setor privado, urbano e rural, programas e políticas de assistência social, seguro desemprego e o abono salarial – e a política de valorização do salário mínimo. Essas políticas, além da expansão da proteção social, segurança econômica e igualdade contribuíram para o crescimento do produto, elevação da arrecadação e do investimento privado, e estabilização do consumo (KERSTENETZKY, 2012).

O gasto social, ao mesmo tempo que representava instrumento fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, tornava-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo (POCHMANN, 2011). Assim, os movimentos de expansão da demanda doméstica são indissociáveis do ciclo de crescimento da segunda metade da década de 2000 (BIANCARELLI; ROSSI, 2013). Então, a expansão sustentada do consumo das famílias contribuiu de maneira relevante para o crescimento acumulado do PIB, entre 2003 a 2008, da ordem de 27,3% (MERCADANTE, 2010).

O evidente sucesso dos governos eleitos após 2002 não é explicado pela esfera da economia ou pela esfera do social, mas sim pelo uso de políticas inovadoras capazes de articular o econômico e o social, potencializando o crescimento, a produtividade e a institucionalidade, (MATTOSO, 2013).

Na “Era Lula”, as políticas do estado de bem-estar passaram a ter nova roupagem, sendo a novidade principal a experimentação de novas formas de interação entre as políticas econômicas e sociais, em um modelo de “crescimento redistributivo” (KERSTENETZKY, 2011). Claramente, o governo Lula caminhou na construção de um modelo em que o social é economicamente orientado e o

econômico é socialmente orientado, o que proporcionou um crescimento econômico acompanhado de avanços sociais. Apesar, do crescimento não ter sido nos níveis do chamado Milagre Econômico da década de 70 do século XX, ele ocorreu com inclusão e redistribuição de renda, e não por meio de um desenvolvimento concentrador.

A nova forma de fazer política, considerada ousada no governo Lula, reacendeu a esperança de um país que na prática estivesse mais próximo do que preconiza sua própria Carta Magna. Com base na concepção de que as esferas econômicas e sociais são indissociáveis, seria possível desenvolver um Estado de Bem-Estar Social robusto, em que a sociedade, de forma geral, mas em especial os historicamente marginalizados, pudessem desfrutar de fato de um nível de bem-estar mais próximo dos países desenvolvidos.

5 Considerações finais

O que esperar da subida de um partido de esquerda ao poder após anos de rumos conservadores no país? Talvez a ruptura com o estabelecido anteriormente seja o primeiro pensamento, ou o desejo mais forte. Em uma análise *ex post* do governo Lula, certamente se descartaria a opção de ruptura com o modelo anterior, restando como opção continuísmo ou inflexão.

É quase um consenso na literatura que a política macroeconômica do governo FHC foi preservada, seguindo rumos de adensamento nos preceitos neoliberais. Mas, por outro lado, essa análise não seria concluída com a opção de continuísmo geral. A partir de 2006, novos rumos são tomados pelo governo Lula, havendo inflexão das políticas adotadas em relação ao governo anterior. Nesse momento de inflexão, o governo experimentou no Brasil algo que já tinha sido feito e dado certo nos países desenvolvidos. Passou-se a considerar o econômico e o social como protagonistas e complementares para o desenvolvimento do país. A partir deste entendimento, advém a execução de políticas econômicas e sociais alinhadas para alcançar um objetivo em comum.

O que houve de novo no governo Lula foi a aposta na potencialidade das políticas sociais em dinamizar o mercado interno e, por meio da demanda de consumo das famílias, proporcionar crescimento econômico. Assim, durante o governo Lula, houve ineditismo de interação entre as políticas, que criou um círculo virtuoso entre o lado econômico e o social.

A aceleração do crescimento com redistribuição social proporcionou melhoria de vida para uma massa da população que estava à margem da riqueza socialmente produzida. As “políticas econômicas socialmente orientadas” e as “políticas sociais economicamente orientadas” permitiram avanço econômico, concomitantemente com o avanço social, protagonizando na história do país um desenvolvimento inclusivo.

À guisa de conclusão, essa pesquisa ressalta que, diferentemente dos aspectos presentes na composição de políticas macroeconômica e social do período FHC – Lula, a inflexão do primeiro governo Dilma em relação ao segundo mandato Lula estaria mais associada à mudança de rumo da política macroeconômica. Essa característica apresenta questão interessante para pesquisas futuras que deem continuidade a esse estudo, qual seja, a ruptura com a política macroeconômica centrada no tripé câmbio-inflação-superávit seria o elemento mais importante na construção de um Estado de Bem-Estar Social consolidado para o Brasil, ou a agenda de reformas para alcançar esse objetivo deveria vir por meio de outras demandas da sociedade?

Referências

- AMITRANO, C. O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-2009. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2010. v. 1. p. 56-84.
- AMITRANO, C. et al. Produção, emprego e investimento: crescimento e mudança estrutural no Brasil. In: MONASTÉRIO, L.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Org.). *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014. v.1. p. 43-76.
- BARBOSA FILHO, N. H.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 57-110.
- BELLUZZO, L. G. M. Os anos do povo. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 22-37.
- BIANCARELLI, A. M.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social desenvolvimentista. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E (Org.). *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. 2013. p. 147-166.

- BOITO JUNIOR, A. A burguesia no governo Lula. *Crítica Marxista*, São Paulo, v. 21, p. 52-76, 2005.
- CARCANHOLO, M. D. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: ÁLVAREZ, Jairo Estrada. (Org.). *Lá crisis capitalista mundial y América Latina: lecturas de economía política*. Buenos Aires: CLACSO, 2012. v. 1. p. 159-174.
- COELHO, A. M.; CORSEUIL, C. H. *Diferenciais salariais no Brasil: um breve panorama*. Brasília: IPEA. 2002. (Texto para Discussão, n. 898).
- DELGADO, G; JACCOUD, L.; NOGUERIA, R. P. Seguridade social. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, n. 17, p. 17-40, 2009. Edição especial: Vinte Anos da Constituição Federal, v. 1.
- DRUCK, G.; FILGUEIRAS, L. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.
- FAGNANI, E. A Política social do governo Lula, 2003-2006: perspectiva histórica. *Revista SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.
- FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A.; BICHARA, J. S. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, maio/ago. 2013.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.
- POLÍTICAS SOCIAIS: acompanhamento e análise. Brasília, IPEA, n. 19, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Ipeadata. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 04 jun. 2015.
- KERSTENETZKY, C. L. Welfare State e desenvolvimento. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 129-156, 2011.
- KERSTENETZKY, C. L. *O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KERSTENETZKY, C. L. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. p. 467-480.
- KERSTENETZKY, C. L. *Política social desenvolvimentista: elementos para uma agenda*. Rio de Janeiro: CEDE, abr. 2014. (Texto para Discussão, n. 95). Disponível em: <<http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD95.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2014.
- LOUREIRO, M. R; SANTOS, F. P; GOMIDE, A. Democracia, arenas decisórias e política econômica no governo Lula. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 26, n. 76, p. 63-76, jun. 2011.
- MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. La politique économique du gouvernement Lula: changer pour em revenir au même. *Revue Tiers Monde*, Paris, v. 189, p. 51-64, jan./mar., 2007.
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. *Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 15-23, jan./jun. 2007.
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006.
- MATTOS, F. A. M.; JAYME, F. G. Ganhos sociais, inflexões na política econômica e restrição externa: novidades e continuidades no governo Lula. *Economia e Tecnologia*, Curitiba, v. 7, p. 35-48, 2011. Edição especial.
- MATTOSO, J. Dez anos depois. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 111-122.
- MELO, C. A. F. O governo Lula e o sistema político: inércia econômica, ativismo social e inação política - avaliando e buscando hipóteses. *Revista Liberdade e Cidadania*, Brasília, v. 2, n. 6, p. 1-23, out./dez. 2009. Disponível em: <<http://www.flc.org.br/revista/arquivos/525363800810084.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2015.
- MERCADANTE, A. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. 2010. 509 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas: Unicamp, 2010.
- MINEIRO, A. Desenvolvimento e inserção externa: algumas considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 133-159.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Lula and the continuity of neoliberalism in Brazil: strategic choice, economic imperative or political schizophrenia? *Historical Materialism*, Leiden, v. 13, n. 1, p. 3-31, 2005.
- MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

OLIVEIRA, F.; NAKATANI, P. The brazilian economy under Lula: a balance of contradictions. *Monthly Review*, v. 58, p. 39-49, 2007.

NOVELLI, J. M. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

PAULANI, L. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo. 2008. (Coleção Estado de Sítio).

POCHMANN, M. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. *Revista SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

SOBOTTKA, E. A. Por que se faz políticas sociais no Brasil? Notas sobre estratégias de legitimação nos últimos dois governos federais. *Civitas*, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 79-93, jan./jun. 2006.