

## Política social focalizada e ajuste fiscal

As duas faces do governo Lula

*Targeted social policy and tax compromises. The two faces of the Lula  
government*

*Politique sociale ciblée et compromis fiscal. Les deux faces du gouvernement  
Lula*

**Graça Druck e Luiz Filgueiras**

---



**Edição electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/lusotopie/952>

ISSN: 1768-3084

**Editora:**

Association des chercheurs de la revue Lusotopie, Brill, Karthala

**Edição impressa**

Data de publicação: 30 Novembro 2007

Paginação: 133-146

ISSN: 1257-0273

**Reférence electrónica**

Graça Druck e Luiz Filgueiras, « Política social focalizada e ajuste fiscal », *Lusotopie* [Online], XIV (2) | 2007, posto online no dia 25 março 2016, consultado o 21 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lusotopie/952>

---

Este documento foi criado de forma automática no dia 21 Abril 2019.

Tous droits réservés

---

# Política social focalizada e ajuste fiscal

As duas faces do governo Lula

*Targeted social policy and tax compromises. The two faces of the Lula government*

*Politique sociale ciblée et compromis fiscal. Les deux faces du gouvernement Lula*

**Graça Druck e Luiz Filgueiras**

---

- 1 O presente artigo apresenta uma análise da natureza e das principais características da política social do governo Lula, em particular o programa focalizado de combate à pobreza denominado Bolsa Família, demonstrando que :
- 2 – a natureza e o conteúdo desse tipo de política social só podem ser desvendados, em sua plenitude, quando devidamente articulados ao modelo econômico vigente, em particular a sua política econômica e seus impactos sociais. Isto significa dizer que, para além de seus efeitos (reais) amenizadores da miséria e do sofrimento dos mais pobres, considerar essa política apenas em si mesma, fora dessa articulação, implica, necessariamente, em reificá-la – tendo como resultado final a despolitização do debate sobre a questão social (reduzindo-a a um procedimento meramente técnico de alocação de recursos escassos) e a legitimação da estratégia política liberal ;
  - o caminho das comparações pontuais ou descontextualizadas, entre o governo Lula e o governo Cardoso, que procura identificar « avanços » quantitativos positivos, em geral milimétricos, na política social do primeiro, é o caminho mais curto para obscurecer o debate e acobertar os liames que ligam esses dois governos – inclusive com o rebaixamento programático do que deve ser o conteúdo de uma política social de esquerda ;
  - o conteúdo da política social do governo Lula, no essencial, é o mesmo da política social do governo anterior, apesar dos discursos em contrário, que tentam dignificá-la e diferenciá-la – apresentando-a como uma política (supostamente) articulada a medidas de natureza estrutural de combate à pobreza ;

– esse tipo de política social, que se originou da preocupação das instituições multilaterais, em particular o FMI e o Banco mundial, com a instabilidade política dos países da periferia do capitalismo – em muito agravada com a implementação das políticas e reformas econômicas liberais –, passou a ser recomendada enfaticamente por essas instituições a partir, principalmente, do final dos anos 1990, após a ocorrência de sucessivas crises econômicas.

- 3 Além dessa introdução, esse texto é composto por mais dos seções. Na primeira, seção, caracteriza-se o Modelo Liberal Periférico (MLP) e analisa-se a política econômica do governo Lula – evidenciando o seu continuísmo em relação ao governo anterior e a sua natureza (financista) regressiva do ponto de vista social. Na segunda seção, analisa-se a política social do governo Lula – a sua natureza, alcance e limitação – ressaltando-se a sua articulação com a política econômica liberal, em especial com a estratégia de ajuste fiscal permanente, através da obtenção de crescentes, e elevados, superávits fiscais primários. Finalmente, na Conclusão, sintetiza-se o caráter flexível e volátil da política social do governo Lula, evidenciando a sua articulação com o processo de precarização do trabalho e a sua adaptação à « via única » do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

## O modelo liberal-periférico no Brasil e suas políticas macroeconômicas

- 4 No Brasil, desde o início dos anos 1990, vive-se um processo de constituição, aprofundamento, consolidação e ajuste de um mesmo modelo econômico (liberal-periférico), que começou a se esboçar a partir do governo Collor (1990-1992) e tomou sua forma mais acabada no governo Lula (2003-2006). O conjunto das reformas que conformaram esse novo modelo econômico implicou profundas transformações em pelo menos quatro dimensões inter-relacionadas (Filgueiras 2006a):
  - 5 1 – As relações capital/trabalho sofreram uma inflexão radical que, ao mudar a correlação de forças a favor do primeiro, implicou a desestruturação do mercado de trabalho e um processo generalizado de precarização do trabalho – cuja face mais visível é o crescimento do desemprego aberto de caráter estrutural, o aumento da informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos. Adicionalmente, essa inflexão passou a colocar em questão todos os direitos sociais e trabalhistas conquistados pela classe trabalhadora desde os anos trinta do século passado – em particular através do ataque sistemático à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e à Constituição de 1988.
  - 2 – A relação entre as distintas frações do capital foi reconfigurada, com o capital industrial perdendo a sua condição de hegemonia política e de líder do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica. Em seu lugar assumiu o capital financeiro – nacional e internacional – e uma fração do capital industrial que se financeirizou organicamente. Nessa nova configuração, o sistema financeiro passou por um processo de concentração enorme e acentuou a sua natureza parasitária, continuando a operar, essencialmente, no financiamento da dívida pública.
  - 3 – A inserção internacional, feita de forma passiva, a partir da abertura comercial e financeira da economia e tendo por objetivo imediato o combate à inflação, agravou a vulnerabilidade externa do país, tornando a sua dinâmica macroeconômica mais dependente dos ciclos do comércio internacional e dos movimentos de curto prazo do capital financeiro.

- 4 – A estrutura e o funcionamento do Estado se redefiniram, através da privatização de suas empresas e de várias reformas de caráter liberal – como a da previdência social e a quebra do monopólio estatal do petróleo. Além disso, a partir de 1994, em virtude da lógica macroeconômica intrínseca ao Plano Real, o Estado foi fragilizado financeiramente ainda mais, através do crescimento vertiginoso da dívida pública, que implicou a perda de sua capacidade de investimento e restringiu decisivamente a política social.
- 6 No entanto, a política e a dinâmica macroeconômicas – expressões mais aparentes e imediatas do modelo econômico – não se mantiveram exatamente as mesmas ao longo de todo o período (1994-2006).
- 7 Na verdade, pode-se traçar uma linha divisória, que distingue dois momentos distintos na evolução desse modelo econômico, a partir de um acontecimento bem preciso: a crise cambial deflagrada em janeiro de 1999, logo no início do segundo governo Cardoso. Esse fato implicou a mudança da política econômica e um ajuste político-econômico do modelo, com implicações importantes para a sua dinâmica macroeconômica e o tratamento da questão social.
- 8 O primeiro governo Cardoso (1994-1998), para obter êxito no controle da inflação, combinou a abertura comercial e financeira da economia brasileira com a sobrevalorização do real. A taxa de juros elevada e as privatizações garantiram o equilíbrio (precário) do balanço de pagamentos, atraindo e mantendo os fluxos de capitais internacionais necessários para compensar os crescentes e elevadíssimos déficits na conta de transações correntes do país. As consequências dessa estratégia para o crescimento, o emprego, o endividamento do país e as finanças públicas foram dramáticas, configurando-se uma situação de estagnação econômica, vulnerabilidade externa, fragilidade financeira do setor público, perda de importância das políticas sociais e deterioração do ambiente político-social (Filgueiras 2006b).
- 9 O segundo governo Cardoso (1999-2002), em razão da crise cambial, mudou sua estratégia de combate à inflação. Em substituição à âncora cambial, adotou uma política macroeconômica que se estruturou a partir da combinação de três elementos: metas de inflação como o único objetivo da política monetária (garantidas por taxas de juros sempre muito elevadas), ajuste fiscal permanente como elemento central da política fiscal – com metas de superávit primário<sup>1</sup> acima 3,25 % do PIB e que chegou no último ano de governo a mais de 4 % do PIB – e um regime de câmbio flutuante, definido essencialmente pelo mercado, como política cambial. Essa nova estratégia, embora tenha reduzido, conjunturalmente – e do ponto de vista estritamente comercial – a vulnerabilidade externa do país, aprofundou a fragilidade financeira do setor público, subordinando, ainda mais, as políticas sociais ao ajuste fiscal e ao pagamento dos rendimentos do capital financeiro. Por isso é que, nesse período, as políticas focalizadas, já desenhadas e iniciadas no primeiro governo Cardoso, passaram a assumir uma dimensão cada vez maior (Filgueiras 2006b).
- 10 O governo Lula (2003-2006), por sua vez, não alterou a essência do modelo de desenvolvimento – caracterizado, sobretudo, pela dominação da lógica financeira – nem, tampouco, a política macroeconômica que herdou do governo anterior. Ao contrário; deu continuidade às reformas liberais – através da implementação de uma reforma da previdência dos servidores públicos que abriu espaço para o capital financeiro. Na mesma direção, iniciou um processo para reformar a legislação sindical e sinalizou para uma reforma das leis trabalhistas, com o intuito de aprofundar a flexibilização já em curso. Além disso, logo no início do governo, alterou a Constituição, para facilitar,

posteriormente, o encaminhamento da proposta de independência do Banco Central. Posteriormente, aprovou a lei de falências e a lei das chamadas parcerias público-privado (PPP), com o intuito de desencadear uma nova fase das privatizações, agora abarcando a infra-estrutura futura do país – uma vez que a política de superávits primários reduz drasticamente a capacidade de investir do Estado (Filgueiras 2006b).

- 11 Na política macroeconômica, o governo Lula elevou os superávits fiscais primários para mais de 4,25 % do PIB. Por isso, juntos, como se pode constatar no quadro abaixo, os dois governos Cardoso e o governo Lula propiciaram ao capital financeiro um montante de mais de um trilhão de reais de juros da dívida pública e pagaram, com os superávits primários, R\$ 489,8 bilhões (Quadro I).

Quadro I. – Juros, superávit e crescimento da dívida

Período	Juros (R\$ Bilhões)	SFP (R\$ Bilhões)	Aumento da DP (R\$ Bilhões)
1995-1998	211,4	- 6,5	232,7
1999-2002	365,8	165,4	495,1
2003-2006	590,6	330,9	185,9
Total	1167,8	489,8	913,7

Fonte : Banco Central do Brasil.

- 12 O montante de juros pagos, no segundo governo Cardoso e no governo Lula, corresponderam em cada ano, em média, a 11 % e 7,6 % do PIB, respectivamente. Apesar disso, a dívida pública foi acrescida, entre 1995 e 2006, em mais R\$ 913,7 bilhões – condicionando, decisivamente, os gastos sociais, conforme se verá na próxima seção.
- 13 Desse modo, analisar as políticas econômica e social do governo Lula, a partir dessa percepção, significa distinguir, de um lado, o primeiro governo Cardoso (1995-1998) – período mais duro de implantação do novo modelo, no qual a dominância do capital financeiro, no interior do bloco de poder dominante, pode ser qualificada como incontestada e estrita –; e, de outro, o segundo governo Cardoso (1999-2002) e o governo Lula (2003-2006) – no qual a hegemonia do capital financeiro persiste, mas com uma maior acomodação dos interesses de outras frações do capital participantes do bloco de poder, especialmente os seus segmentos exportadores.
- 14 Do ponto de vista estrutural, o que assegura e explica a linha de continuidade entre o segundo governo Cardoso e o governo Lula, com a manutenção do mesmo modelo econômico e da mesma política macroeconômica e o predomínio do mesmo tipo de política social (focalizada), é a permanência, ao longo de todo o período, do mesmo bloco de poder dominante, construído a partir do início dos anos 1990 sob os escombros do Modelo de Substituição de Importações (MSI) – bloco este que sofreu acomodações no começo do segundo governo Cardoso, mas que manteve como hegemônico, na sua direção política, o capital financeiro<sup>2</sup>. Além disso, também foi fundamental, para a ausência de mudanças significativas entre os dois governos, o processo de « transformismo » político trilhado por Lula e pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

## A política social do governo Lula

- 15 A grande desigualdade (patrimonial e de renda) e o elevado grau de pobreza existente no Brasil remetem, em sua origem mais longínqua, à formação econômico-social do país, calcada na escravidão e no latifúndio. Permanentemente atualizada após a implantação do trabalho assalariado, essa realidade sobreviveu a vários períodos de sua história econômica e política, chegando aos dias atuais determinada, cada vez mais, pelo binômio propriedade fundiária-capital financeiro.
- 16 Nesse processo, a questão social, transformada em uma questão política a partir dos anos 1930 pelo varguismo, se explicitou e se estruturou a partir das políticas trabalhistas, tendo como uma das características essenciais um alcance limitado – restrita a alguns segmentos de trabalhadores do setor urbano. Os trabalhadores rurais não se constituíram em sujeitos do pacto populista e só vieram a se incorporar à seguridade social muitos anos depois.
- 17 Com o fim do regime militar e a elaboração de uma nova Constituição (1988), numa década de vigor dos movimentos sociais e sindical – com a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) –, conseguiu-se inserir na lei maior do país reivindicações históricas desses movimentos, dando um estatuto legal para instauração de uma seguridade social de fato universal.
- 18 No entanto, não houve tempo para se avançar muito nessa direção. A vitória, implementação e consolidação do neoliberalismo a partir dos anos 1990 passaram a colocar em questão, primeiramente, a ampliação dos direitos inseridos na nova Constituição e, posteriormente, todo e qualquer direito – sempre em nome de ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação). É isso que explica o ataque político-ideológico sistemático à Constituição de 1988 implementado pelas classes dominantes, desqualificando-a como « populista », « irresponsável » e « desfocada da realidade econômico-financeira do Estado e do país » – com o patrocínio, nestes últimos 16 anos, de inúmeras emendas que vêm, paulatinamente, desfigurando-a.
- 19 A partir da elaboração e implementação do Plano Real, e ainda em sua fase preliminar no final de 1993, as políticas universais inscritas na Constituição sofreram um violento golpe, com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas, que passou a vigorar a partir de 1994 – permitindo, a partir daí, que os sucessivos governos fizessem uso de 20 % do total de impostos e contribuições federais de acordo com as suas conveniências políticas. Portanto, reduzindo, de fato, os recursos originalmente previstos para a área social. Esse mecanismo, que tomou o nome à época de Fundo Social de Emergência, foi mais tarde rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal e hoje é conhecido como Desvinculação de Recitas da União (DRU)<sup>3</sup>. Através de sucessivas medidas provisórias, todos os governos, inclusive o governo Lula, renovaram a validade desse perverso mecanismo. Em 2007, deverá ser renovado, mais uma vez, pelo segundo governo Lula.
- 20 Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso, e mantido durante o governo Lula, a política social foi se transformando, acentuando-se a sua natureza focalizada, voltada para os mais pobres e miseráveis – com a criação de inúmeros programas de complementação de renda.

Implementada ainda de forma tímida pelos governos de Cardoso, vai ser ampliada e aprofundada pelo governo Lula, que lhe dá continuidade – inclusive com o apoio político-financeiro do Banco mundial.

- 21 De fato, essa política tem limites dados pelo modelo de desenvolvimento vigente, se articulando funcionalmente a ele como uma espécie de contra-face da política macroeconômica ortodoxa calcada em enormes superávits fiscais primários. O quadro abaixo, referente à execução orçamentária do período 2000-2005, discrimina o total de gastos do governo federal agrupando-os, segundo a sua finalidade, em três rubricas: encargos especiais (juros e serviços da dívida pública, transferências e outras despesas financeiras), gastos sociais totais (previdência e assistência social, educação, saúde, trabalho, cultura, desporto e lazer, habitação e saneamento) e outros (administração e planejamento, desenvolvimento regional, defesa nacional e segurança pública, agricultura, transporte, energia recursos minerais, judiciário, legislativo, etc.).
- 22 O constrangimento dos gastos sociais e de outros gastos, em virtude do enorme serviço da dívida pública e outros encargos financeiros, é evidente: com pequenas variações ano a ano, a proporção de gastos no orçamento da União com essa rubrica ficou sempre acima de 42 % ao longo desse período (Quadro II) – dando-lhe uma característica única e garantindo, também na área dos gastos públicos, uma unidade essencial entre os governos Cardoso e Lula.

Quadro II. – Execução do orçamento da união – 2000-2005

Orçamento realizado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Encargos especiais	42,36	45,52	45,34	46,82	43,82	42,45	44,36
Gastos sociais totais	43,80	41,22	40,74	41,91	44,38	45,28	43,07
Outros	13,84	13,26	13,92	11,27	11,80	12,27	12,57

Fonte: Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal <www.stn.fazenda.gov.br>.

Esse casamento, entre políticas econômicas ortodoxas e políticas focalizadas de combate à pobreza, veio acompanhado da redução relativa das já limitadas políticas universais. E a DRU, que garante a obtenção dos elevados superávits fiscais primários, é o instrumento fundamental que vem assegurando essa redução.

- 23 A lógica e o discurso são de que o Estado deve dirigir suas ações para os mais pobres e miseráveis – conforme o estabelecimento de uma linha de pobreza minimalista, empurrando os demais para a contratação de serviços no mercado (saúde, educação e previdência, principalmente). Na verdade, a classe média (inclusive parte da chamada classe média baixa), há tempos supre no mercado suas necessidades (em particular com escolas e planos de saúde privados), não fazendo uso dos serviços ofertados de forma precária pelo Estado.
- 24 Desse modo, e em contrapartida, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o pagamento da dívida pública, através da obtenção de elevados superávits fiscais primários. Esses superávits, obtidos sistematicamente, conforme já se viu, durante o segundo governo Cardoso e o governo Lula, vieram acompanhados de uma elevação da carga tributária de 8 pontos percentuais (de 29 % para 37 % do PIB). Em suma, há uma

brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas, em particular dos rendimentos do trabalho para o capital em geral e dos rendimentos do « capital estritamente produtivo » (pequenos e médios) para os grandes grupos econômicos financeirizados.

- 25 Do ponto de vista político, conforme já afirmado, a política focalizada leva a uma maior fragmentação da classe trabalhadora, além de acusar os que ainda têm emprego e acesso a seguridade social de privilegiados e responsáveis pelo grau de desigualdade existente no país.
- 26 Do ponto de vista social, essa política se articula com o processo de flexibilização/precarização do trabalho, com a retirada de direitos sociais e trabalhistas, em particular saúde, educação e previdência social. Em suma, embora, em si mesmas, essas políticas de combate à pobreza reduzam, conjunturalmente<sup>4</sup>, as carências das populações mais miseráveis, as mesmas estão, de fato, inseridas numa lógica mais geral liberal e num programa político conservador e regressivo socialmente, próprios da nova fase por que passa o capitalismo sob hegemonia do capital financeiro<sup>5</sup>.
- 27 Assim, também na política social, o governo Lula aprofundou o modelo herdado do governo anterior, levando-o às suas últimas consequências. De fato, os programas sociais focalizados, tanto do ponto de vista dos montantes transferidos quanto do número de famílias atingidas, assumiram uma dimensão nunca antes vista.
- 28 O quadro abaixo apresenta as diversas áreas dos gastos sociais no período 2000-2005, segundo as suas respectivas participações relativas na parte social do Orçamento da União – excluindo desta os gastos com a previdência social, cuja maior parte é custeada pelas receitas provenientes do recolhimento de trabalhadores e empresários.

**Quadro III. – Execução do orçamento (social) da união (%) – 2000-2005**

Orçamento Realizado	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saúde	45,20	46,8	45,62	44,31	43,46	42,25
Educação	23,67	23,04	23,71	23,20	19,15	18,75
Assistência social	9,90	10,49	11,68	13,73	18,28	18,30
Trabalho	13,93	14,73	15,20	15,49	14,12	14,73
Organização agrária	2,44	2,63	2,48	2,33	3,45	4,15
Cultura	0,53	0,55	0,43	0,38	0,43	0,57
Desporto e lazer	0,39	0,59	0,48	0,26	0,36	0,49
Habitação e saneamento	3,94	1,17	0,40	0,30	0,75	0,76
Gastos sociais totais*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**FONTE : RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL, <WWW.STN.FAZENDA.GOV.BR>.**

**\* COM EXCLUSÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.**

Conforme se pode verificar, os gastos sociais que possuem uma maior capacidade para ter impacto estrutural no combate às desigualdades e à pobreza (saúde, educação, habitação e saneamento) perderam, ao longo do período, participação relativa no orçamento social. Em contrapartida, os gastos com a assistência social praticamente dobraram a sua participação no período (9,9 % para 18,3 %). O programa Bolsa Família – cujos gastos saíram de R\$ 3,3 bilhões em 2003 para R\$ 6,4 bilhões em 2005 (crescimento de 94 %) e para mais de R\$ 8 bilhões em 2006 e 2007 (previsão) – está inserido, exatamente, nesse tipo de gasto social, o que aponta a preocupação maior do governo Lula com a política social focalizada.

- 29 De fato, mais do que o governo Cardoso, que deu início a este tipo de política, Lula levou a sério a importância político-social das mesmas no que se refere a sua função « amortecedora » de tensões sociais no conjunto do projeto liberal ; e este é o seu objetivo essencial, pois não inclui de forma duradoura – uma vez que não tem capacidade de desarmar os mecanismos estruturais de reprodução da pobreza. De fato, apenas funcionaliza a pobreza, mantendo em permanente estado de insegurança, indignação e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política para objetivos estranhos aos seus reais interesses.
- 30 A relação política estabelecida é direta – presidente/eleitor –, sem mediação de partidos ou outras instituições da democracia formal, uma das características de todos os tipos de populismo (Boito 2004, Marques & Mendes 2006). Não por acaso, as maiores votações em Lula da Silva foram nos estados em que há, absoluta ou proporcionalmente, um maior contingente de beneficiados do programa Bolsa Família.
- 31 O Bolsa Família, que unificou os programas sociais focalizados já existentes no governo Cardoso (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e o Cartão Alimentação (do Fome zero) tem como público potencial (já alcançado em 2006) 11,2 milhões de famílias (53 milhões de pessoas) com renda per-capta mensal de até R\$ 120,00 (no início esse limite era de R\$ 100,00). Aquelas consideradas extremamente pobres, com renda mensal de até R\$ 60,00 (anteriormente R\$ 50,00), podem participar do Programa independentemente de sua composição. Por sua vez, as famílias consideradas pobres, com renda mensal per-capta entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 (anteriormente entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00), podem participar do programa desde que tenham gestantes, nutrizes e crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos. As do primeiro grupo, independentemente do número de filhos, recebem uma complementação de renda no valor de R\$ 50,00 e as do segundo grupo no valor de R\$ 15,00 por filho, até o máximo de R\$ 45,00 (três filhos). Como as do primeiro grupo podem acumular os dois tipos de benefício, os valores pagos pelo Bolsa Família variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00 (Ministério do desenvolvimento social e combate à fome 2006).
- 32 Em suma, as famílias participantes do programa (orçamento de R\$ 8,4 bilhões em 2006) recebem uma complementação de renda de acordo com a sua renda per-capta e o número de crianças que a compõe. Como se pode constatar, a linha de pobreza é estipulada a partir de um nível de renda extremamente baixo, como condição para que os recursos transferidos sejam muito limitados – por exemplo : em 2005, o valor total destinado ao Bolsa Família foi de, mais ou menos, R\$ 6 bilhões de reais, enquanto a previdência social rural (de forma constitucional e permanente) destinou R\$ 17 bilhões aos trabalhadores rurais aposentados (ministério da Previdência social 2006) – tendo eles contribuído ou não quando em atividade –, e os juros do capital financeiro atingiram mais de R\$ 150 bilhões de reais (Brasil 2006c).

- 33 Portanto, o programa não se configura como renda mínima, pois além de não ser universal, também não é constitucional e nem seu valor guarda relação com as necessidades mínimas reais de sobrevivência da família e das pessoas : o salário mínimo, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), deveria ser, atualmente (setembro de 2006), de R\$ 1 510 para uma família de quatro pessoas (dois adultos e duas crianças), o que daria uma renda mínima per-capta de R\$ 377,50 – mais que o triplo do valor definido como linha de pobreza pelo Bolsa Família (Dieese 2006).
- 34 Atualmente, o benefício médio pago, por família, é de R\$ 65,00. Este valor, mesmo dentro da própria lógica dos programas focalizados (linhas de pobreza e indigência que subestimam as necessidades mínimas de sobrevivência), « retira » da pobreza uma parcela muito pequena de famílias. Segundo a PNAD<sup>6</sup> de 2004, considerando todos os programas de transferência de renda do governo (em todos os níveis), 7 milhões de pessoas (14 % do total de pobres) « cruzaram » a linha de pobreza e, assim mesmo, retornariam à condição anterior, imediatamente, caso os programas fossem suspensos (Lavinias 2006). Portanto, dentro da própria estratégia de focalização o valor transferido é muito baixo.
- 35 Por outro lado é fato que as estatísticas sobre a distribuição de renda e a pobreza evidenciam, a partir do Plano Real, uma (pequena) melhora na primeira e uma redução da segunda. No entanto, se faz necessário qualificar essa informação :
- 36 1 – A distribuição de renda aludida se refere à distribuição pessoal ou familiar da renda, informada por pesquisas como a PNAD, que coleta fundamentalmente os rendimentos do trabalho, pois os rendimentos do capital (principalmente os financeiros) são reconhecidamente subestimados. Logo, o conceito de renda familiar da PNAD é menos abrangente que o conceito de renda interna da Contabilidade Nacional. Portanto, a « melhora » observada na distribuição de renda se deu, de fato, entre os próprios trabalhadores ; no mesmo período, a distribuição funcional da renda (rendimentos do trabalho *versus* rendimentos do capital), captada pela contabilidade nacional, mostra exatamente o contrário, os rendimentos do trabalho, como proporção da renda interna, cai sistematicamente (Delgado 2006).
- 37 2 – Embora, haja uma contribuição do Bolsa Família na pequena melhora da distribuição de renda entre os trabalhadores e na redução conjuntural da pobreza, a responsabilidade maior por esses resultados se deve, fundamentalmente, aos direitos sociais básicos da seguridade social, que têm como valor de piso o salário mínimo (Delgado 2006, Lavinias Lavinias 2006).
- 38 O Bolsa Família se constitui, de fato, numa política assistencialista e, portanto, passível de ser manipulada do ponto de vista político, em particular em se tratando do seu público alvo : uma massa de miseráveis desorganizada e sem experiência associativa e de luta por seus direitos. A renda por ele transferida às famílias não se constitui num direito social, podendo ser reduzida ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo – bem ao gosto da política fiscal liberal-ortodoxa, que não concorda com nenhuma vinculação orçamentária entre receita e despesa ; com exceção, obviamente, do pagamento dos juros da dívida pública (a lei de « Responsabilidade Fiscal » tem exatamente esse objetivo).
- 39 Por outro lado, o investimento em políticas sociais universais, que atingem o conjunto da população tem se reduzido em termos relativos, afetando dramaticamente um enorme

contingente que é pobre e tem todo tipo de carências, mas que não se beneficia dos programas focalizados, porque têm uma renda acima daquela estipulada pela linha de pobreza. Esse segmento se defronta, cotidianamente, com a deterioração e insuficiência dos serviços públicos universais.

- 40 Uma outra vertente (secundária) da política social, também bem ao gosto do Banco mundial, são os programas de micro-crédito, dirigidos a determinados segmentos sociais pobres (mas não miseráveis), com o objetivo de integrá-los ao mercado. No entanto, como é praxe no Brasil, são extremamente limitados e não têm maior relevância; na verdade, são dirigidos para atividades tradicionais (precárias) que acabam não conseguindo se auto-sustentar na competição intercapitalista. Em suma, esses programas também não conseguem incluir de forma permanente e estrutural.
- 41 Em resumo, a política social do governo Lula, tal como a sua política econômica, é também de natureza liberal, coerente com o modelo econômico vigente e serve de instrumento poderoso de manipulação política de uma parcela significativa da sociedade brasileira, ao mesmo tempo em que permite um discurso « politicamente correto ».
- 42 Apesar de tudo, das intenções e discursos governamentais, a política social no Brasil ainda tem componentes mais permanentes, que não depende de cada governo especificamente, e que tem impactos sociais de longo prazo e muito maiores que o Bolsa Família. Um núcleo (direitos sociais básicos) associado à política de Estado e, portanto, ainda protegido de cortes orçamentários conjunturais e que faz parte das despesas obrigatórias, qual seja: previdência (aposentadoria e pensões dos trabalhadores), e assistência social (abono e seguro desemprego, benefícios da Lei orgânica de assistência social e renda mensal vitalícia). Além delas, também existem outras políticas sociais básicas, de caráter setorial, em particular as de saúde e de Educação, que embora sejam obrigação constitucional dos governos, inclusive com recursos vinculados no orçamento e regras específicas, não estão imunes a cortes orçamentários, conforme evidencia a existência da DRU.
- 43 Na verdade, essa política social institucional, derivada do Estado e inscrita na Constituição, é um empecilho para o avanço dos programas focalizados e o aumento do superávit fiscal. Por isso, está sempre na mira dos defensores das políticas focalizadas e das iniciativas de reformar a Constituição e aprofundar o ajuste fiscal – como é o caso da proposta, do ex-ministro Delfim Neto, de « zerar » o déficit nominal. Em particular, ataca-se, sistematicamente, as aposentadorias, os benefícios da LOAS, o seguro-desemprego e a universidade pública, taxando-os como « privilégios », mal-focalizados e dirigidos aos menos necessitados. O enfoque da focalização é tão perverso que chega a opor idosos e crianças na disputa pelos recursos públicos.

\* \* \*

- 44 A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República em 2002 representou a possibilidade de uma redefinição ou, até mesmo, uma ruptura com as políticas neoliberais. No centro da « esperança » estava a perspectiva de superar a crise do emprego e do mercado de trabalho no país, através de um novo modelo econômico no qual a implementação de políticas de emprego e renda ocuparia um lugar central.
- 45 No entanto, o governo Lula, contrariando a origem e a história do Partido dos trabalhadores, renunciou a realizar essa ruptura, negando as principais lutas e reivindicações dos trabalhadores brasileiros. Assim, incorporou plenamente, em seu

discurso e em suas ações, a defesa da « via única » para a sociedade brasileira – que vinha sendo desenvolvida pelo governo anterior e, nessa medida, passou a justificar a necessária e inexorável adaptação à « ordem econômica mundial », diga-se à ordem do capital financeiro internacional.

- 46 É a partir dessa adesão que se pode compreender a subordinação das políticas econômicas e sociais do governo Lula à essência da lógica do capital financeiro que, para além do campo estritamente econômico, se propaga para todas as dimensões da vida social – sustentada nas idéias-força de *volatilidade* e de *flexibilidade*, como valores e como ideologia, que passam a reger a atuação do Estado em todos os campos da sociedade.
- 47 Neste contexto, se combinam perfeitamente a flexibilização e precarização do trabalho e as políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza. Ambas regidas pela mesma lógica, qual seja, do curto prazo, do imediatismo inconseqüente, de intervenções pontuais e precárias que, para não se contrapor « a ordem econômica neoliberal » e às determinações do Banco mundial, subordinam-se ao reino da volatilidade, sem mudar e intervir sobre as causas estruturais dos problemas fundamentais da sociedade brasileira.
- 48 No âmbito das pesquisas da sociologia do trabalho, os resultados têm demonstrado, em sua imensa maioria, que a flexibilização, em suas diferentes dimensões (desregulamentação, mudanças na legislação trabalhista, diferentes formas de contrato, subcontratação/terceirização, jornadas móveis de trabalho, salários flexíveis, multifuncionalidade ou polivalência, formas de gestão e organização inspiradas no toyotismo), implicam, invariavelmente, em desemprego e precarização do trabalho<sup>7</sup>.
- 49 Os dados sobre o mercado de trabalho no Brasil sob o governo Lula, embora tenham melhorado um pouco conjunturalmente, confirmam a continuidade de uma crise estrutural de emprego com a manutenção de altas taxas de desemprego. Segundo a PED-DIEESE, em média, no ano de 2005, essas taxas atingiram 17 % na Região Metropolitana de São Paulo e 24 % (o nível mais alto do país) na Região Metropolitana de Salvador. Neste ano, a taxa de desemprego entre os jovens de 16 a 24 anos atingiu 45 % nas seis regiões metropolitanas do país onde a pesquisa é realizada (DIEESE, 2006). Da mesma forma, manteve-se o alto grau de informalidade, os baixos salários e a criação de ocupações precárias. O crescimento do emprego com carteira assinada nos últimos anos, processo que vem ocorrendo desde o ano 2000 (ainda sob o governo Cardoso), resulta, sobretudo, de um quadro econômico internacional favorável às exportações brasileiras, e não de uma política de emprego ou de uma redefinição do MLP. Processo, portanto, que não tem qualquer garantia de continuidade e que deverá, muito provavelmente, ter seu movimento invertido quando a atual fase ascendente do ciclo do comércio internacional se esgotar.
- 50 No âmbito político, a flexibilização do trabalho e da política social focalizada revelam-se como estratégias eficientes para o enfraquecimento das lutas e organização dos trabalhadores, já que os divide entre privilegiados, pobres e muito pobres. Do ponto de vista social, os efeitos do programa Bolsa Família sobre a diminuição da pobreza e das desigualdades, conforme se viu, não é suficientemente esclarecido, pois acoberta o fato de que essa diminuição das desigualdades se deu em função de uma redistribuição da pobreza entre os próprios trabalhadores e não em função de uma efetiva distribuição de renda. Assim, conforme afirmam Theodoro e Delgado (2003) :

« A eleição dos grupos mais pobres em detrimento de outros um pouco menos pobres pode inclusive encobrir uma perversa troca de posições entre segmentos sociais menos protegidos. Destituir "quase-pobres" de direitos pode levá-los, num

segundo momento, à condição de pobres. O risco é tanto mais grave se não se considera que muitas vezes é o acesso a direitos sociais que garante uma posição de não pobres a expressivos segmentos da população. A opção de acirramento de um embate distributivo na base, contrapondo pobres desprotegidos aos um pouco menos pobres, parece bastante perversa. » (Theodoro & Delgado 2003 : 124)

- 51 Desse modo, a permanecer a defesa e aplicação do MLP e de suas políticas sociais, o cenário para o próximo período pode ser desde já desenhado como de aprofundamento da precarização do trabalho e, conseqüentemente, dos problemas sociais, com a implementação das reformas sindical e trabalhista sob o signo da flexibilização, justificadas como inexoráveis no quadro de globalização da sociedade. Não estando também descartados uma nova reforma da previdência e a ampliação dos superávits primários, através do aumento do percentual da DRU.
- 52 O discurso da campanha eleitoral e as alianças eleitorais realizadas no primeiro e segundo turnos, que levaram à vitória de Lula da Silva, dando-lhe um segundo mandato, expressaram, de forma contundente, o compromisso de continuidade na sustentação desse modelo e, em especial, das políticas focalizadas que, segundo o presidente re-eleito, lhe garantiram o apoio e a aprovação de seu governo pelos segmentos mais pobres da sociedade. Resta saber se os movimentos sociais e os segmentos mais organizados da sociedade brasileira aceitarão essas políticas e seus resultados perversos ou se buscarão romper com esse quadro, reafirmando a sua autonomia na busca da construção de uma sociedade alternativa em contraposição à « via única » defendida pelo governo Lula.

---

## BIBLIOGRAFIA

Fevereiro 2007

BOITO, A. JR 2004, *Relações de classe na nova fase do neoliberalismo brasileiro*, communication au IV<sup>e</sup> Congrès Marx International, Nanterre, Université Paris X-Nanterre, 29 sept.-2 oct.

DELGADO, G. 2006, *Melhorias na distribuição de renda : falácias, meias verdades e dados de realidade*, in Dados sobre Economia e Distribuição de Renda, <<http://acaopopularsocialist.locaweb.com.br/artigos/158.htm>>, 29 de Junho.

DIEESE 2006, « A ocupação dos jovens nos mercados de trabalho metropolitanos », *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, III (24), <[www.dieese.org.br/esp/estpesq24\\_jovensOcupados.pdf](http://www.dieese.org.br/esp/estpesq24_jovensOcupados.pdf)>.

FILGUEIRAS, L. 2006a, « O Neoliberalismo no Brasil : estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico », in B. Masualdo & E. Arceo (eds), *Neoliberalismo y sectores dominantes - tendencias globales y experiencias nacionales*, Buenos Aires, CLACSO : 179-206, (« Grupos de Trabajo »).

----- 2006b, *História do Plano Real*, São Paulo, Boitempo.

LAVINAS, L. 2006, « Transferir renda para quê ? », *Globo Online*, São Paulo, 11 agosto, disponível em <[www.globo.com](http://www.globo.com)>.

MARQUES, R.M. & MENDES, A. 2006, 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, XXVI (1), 101 : 58-74.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME 2006, *Programa Bolsa Família*, <[www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)>.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2006, *Legislação*, <[www.mpas.gov.br/](http://www.mpas.gov.br/)>.

OLIVEIRA, F. 2003, *O ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo.

----- 2005, « Entrevista », *Brasil de Fato* (São Paulo), 123.

THEODORO, M. & DELGADO, G. 2003, « Política social : universalização X focalização – subsídios para o debate », *Políticas sociais. Acompanhamento e análise*, IPEA, Rio de Janeiro : 122-126, agosto.

## NOTAS

1. O conceito de superávit (ou déficit) fiscal primário se refere ao orçamento (receitas e despesas) do setor público brasileiro (governos federal, estaduais e municipais, empresas estatais e Banco central). Nele estão consideradas apenas as despesas correntes (educação saúde, transporte, salários dos funcionários, etc.), isto é, não está incluído o montante de juros pagos decorrentes da dívida pública ; portanto, o seu valor é igual ao montante da receita total (impostos e contribuições) menos o montante das despesas correntes. Quando se adiciona, às despesas correntes, o montante de juros pagos, chega-se ao conceito de superávit (ou déficit) nominal. Desde 1999, início do segundo governo Cardoso, o orçamento vem tendo grandes superávits fiscais ; no entanto, como o montante de juros é muito elevado, o resultados nominais continuaram deficitários.
2. Nessa nova configuração, faz parte da fração hegemônica do bloco dominante : o capital financeiro internacional – expresso na movimentação dos fundos de pensão, dos fundos mútuos de investimentos e dos grandes bancos dos países desenvolvidos ; os grandes grupos econômico-financeiros nacionais, que conseguiram sobreviver, até aqui, ao processo de globalização, em função de sua capacidade competitiva ou através da associação (subordinada) com capitais estrangeiros ; e o capital produtivo multinacional (associado ou não ao capital nacional) ; todos eles tendo aumentado suas respectivas influências no bloco dominante.
3. A Constituição do Brasil determina, por exemplo, que 18 % do montante total das receitas da União deve ser gasto, compulsoriamente, na área de educação. No entanto, como a DRU permite ao governo retirar, previamente, 20 % desse montante total – para o pagamento dos juros da dívida pública –, a despesa com educação e outros gastos sociais, de natureza obrigatória, é por definição reduzida.
4. Conjunturalmente porque essas políticas não atacam as causas estruturais da pobreza, isto é, as circunstâncias que produzem permanentemente a pobreza ; não criam nenhum mecanismo que possibilite aos pobres superarem essa condição e, assim, os transforma em eternos dependentes da ajuda governamental. É isso que Oliveira (2003, 2005) denomina de « funcionalização » da pobreza ; se essa ajuda, por algum motivo, for retirada, as carências retornam com a mesma força anterior.
5. Na verdade, esses programas, podem também, eventualmente, ser implementados num outro contexto, no interior de um outro modelo econômico e com um outro bloco de poder – numa perspectiva claramente emergencial e articulados com políticas estruturais –, mas aí, embora ainda dirigidos a uma parcela específica da sociedade, eles perderiam o seu caráter focalizado estrito tal como concebidos em sua origem liberal.

6. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) é realizada pelo Instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE), tendo por referência uma amostra de domicílios – contendo informações sócioeconômicas dos indivíduos, das famílias e dos domicílios.

7. Sistematização que poder ser encontrada no Projeto Trabalho, Flexibilização e Precarização, coordenado por Graça Druck, disponível no site <[www.flexibilizacao.ufba.br](http://www.flexibilizacao.ufba.br)>, que apresenta um banco de dados do levantamento bibliográfico sobre a temática.

---

## RESUMOS

Este texto tem por objetivo analisar a natureza e as principais características da política social do governo Lula, evidenciando a sua estreita relação com a política econômica liberal-ortodoxa legada do governo anterior como uma « herança maldita », mas mantida e aprofundada pelo novo governo. Portanto, mais do que esmiuçar todos os detalhes e dimensões dessa política social, o objetivo é o de apreender o seu conteúdo e significado político-econômico maior, à partir daquilo que lhe é central e que a define politicamente, inclusive em termos simbólicos, qual seja : o programa focalizado de combate à pobreza denominado Bolsa Família.

This text aims to analyse the nature and main features of the Lula government's social policy, and to highlight its close relationship with the orthodox liberal economic policy inherited from the previous government, seen as a “cursed inheritance” but maintained and taken further by the new government. But this is not so much a case of examining it in detail as of grasping its content and its political and economic meaning from its central, politically defining issues, including those expressed in symbolic terms, in other words its manifesto targeting the struggle against poverty, known as the “family grant”.

Ce texte se propose d'analyser la nature et les principales caractéristiques de la politique sociale du gouvernement de Lula, et de mettre en évidence son rapport étroit avec la politique économique libérale orthodoxe léguée par le gouvernement antérieur – héritage maudit, mais maintenu et approfondi par le nouveau gouvernement. Néanmoins, il ne s'agit pas tant ici de l'examiner en détail que d'appréhender son contenu et sa signification politico-économique à partir de ce qui est central et qui le définit politiquement, y compris en termes symboliques, à savoir son programme centré sur la lutte contre la pauvreté, dénommé « bourse famille ».

## ÍNDICE

**Índice geográfico:** Brasil

**Mots-clés:** Lula, 2003-2006, politique sociale, néolibéralisme, lutte contre la pauvreté

## AUTORES

**GRAÇA DRUCK**

Universidade Federal da Bahia (UFBA). Centro de Recursos Humanos (CRH-UFBA) e CNPq

**LUIZ FILGUEIRAS**

Universidade Federal da Bahia (UFBA)