



## **“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”**

**Eixo temático:** Política Social e Serviço Social

**Sub-eixo:** Crise, trabalho e tendências contemporâneas das políticas sociais no capitalismo

### **TENDÊNCIAS ATUAIS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: uma interpretação à luz de autores contemporâneos**

RENATA DE OLIVEIRA CARDOSO <sup>1</sup>

**RESUMO:** Este artigo apresenta possíveis tendências das políticas sociais na atualidade, a partir do diálogo com autores que influenciam o pensamento crítico nacional, a saber: André Singer, Armando Boito Jr. e Ricardo Antunes. Afirma-se que políticas sociais reverberam, em forma e conteúdo, o movimento da dinâmica econômica mundial de valorização do capital financeiro e assumem a tendência da financeirização e monetarização. Assim, o escrito possibilita ao leitor caminhos para a análise da interação entre política econômica e política social na contemporaneidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Financeirização. Monetarização. Política social.

**ABSTRACT:** This article presents possible trends in social policies today, based on dialogue with authors who influence national critical thinking, namely: André Singer, Armando Boito Jr. and Ricardo Antunes. It is stated that social policies reverberate, in form and content, the movement of the global economic dynamics of the valorization of financial capital and

---

<sup>1</sup> Professor com formação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense

assume the tendency of financialization and monetarization. Thus, the writing provides the reader with ways to analyze the interaction between economic policy and social policy in contemporary times.

**KEYWORDS:** .Financialization. Monetarization. Social policy.

## 1. INTRODUÇÃO

A análise das políticas sociais contemporâneas no Brasil nos remete ao estudo das interpretações sobre o tema, à luz de pensadores vinculados à tradição crítica que nos permitem identificar o lugar que tais políticas ocuparam na recente dinâmica de luta de classes do Brasil.

Para tanto, elencamos André Vitor Singer, Armando Boito Júnior e Ricardo Antunes como interlocutores primários, pois, a fim de estruturar suas caracterizações de governo, especialmente os petistas, eles realizam interpretações sobre políticas sociais.

A escolha desses autores justifica-se pelo fato de representarem referenciais teóricos consistentes que influenciaram (e influenciam) o pensamento crítico nacional, no atual contexto de disputa do fundo público e crise do capital. Suas elaborações sobre as caracterizações de governo exerceram influência nos debates públicos no âmbito da esquerda, sendo elas: *reformismo fraco*, *neodesenvolvimentismo* e *social-liberalismo*. A apreensão dessas caracterizações são representadas, respectivamente, por André Vitor Singer, Armando Boito Júnior e Ricardo Antunes.

Para André Singer e Boito Jr., apesar de os governos petistas terem incorporado características do programa neoliberal da década de 1990, a exemplo do favorecimento do capital financeiro, as caracterizações de programas e governos mostram que as gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) não realizaram uma plataforma de ação cujo objetivo tivesse sido o enfrentamento direto com o capital no Brasil. Contudo a condução da política econômica nacional conformou um modelo alternativo ao receituário neoliberal e afirmou marcas particulares, tal como o combate à fome e à miséria no Brasil.

Em oposição a essas propostas, para Ricardo Antunes, a experiência petista foi uma maneira de manter a política neoliberal no território nacional, adequada às novas configurações do capitalismo contemporâneo e instrumentalizada pela característica

conciliatória própria do PT – um partido da ordem. Nessa caracterização, uma das consequências da extensão neoliberal foi a dificuldade de criar alternativas ao programa conciliatório do partido que rompessem com a ordem capitalista, no bojo da reorganização da classe trabalhadora.

Assim, para Singer e Boito Jr., com seus caminhos próprios de análise, as experiências petistas nos governos federais perseguiram um modelo crítico e alternativo ao neoliberalismo instalado no país na década de 1990, embora tenham incorporado algumas características do receituário neoliberal. Já para Antunes, o que tais experiências fizeram, na verdade, foi uma espécie de prolongamento do neoliberalismo com outra roupagem.

Nesses estudos, como elementos argumentativos para estruturar as propostas de caracterizações de governo, foram utilizadas as ações governamentais relacionadas ao fundo público e às políticas sociais. A partir desse recorte, desenvolvemos este artigo, com o objetivo de extrair elementos à análise das tendências contemporâneas das políticas sociais.

Vejamos, então, as interpretações dos autores sobre políticas sociais na era petista.

## **2. AS POLÍTICAS SOCIAIS EM DIFERENTES INTERPRETAÇÕES CRÍTICAS**

Os interlocutores no campo desta pesquisa, ao analisarem tanto o fenômeno do lulismo quanto os próprios governos petistas, destacam as políticas sociais como elementos que estruturam as argumentações, apesar de não constituírem objetos específicos de suas pesquisas.

Para André Singer, nos estudos eleitorais inspiradores das suas elaborações sobre o lulismo, a esperança e a confiança no primeiro governo Lula, antes mesmo da ascensão do lulismo, estavam relacionadas a diversos fatores, dentre eles o que entendemos como *novo paradigma de política social*, explicado pelo autor, inicialmente, através de breves análises sobre o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o extinto Programa Bolsa Família (PBF)<sup>2</sup>.

Segundo o estudioso, o PBF, lançado em setembro de 2003, operacionalizou a unificação de programas de transferência de renda dos entes federados e, aos poucos,

---

<sup>2</sup>O Programa Bolsa Família foi extinto por meio da Medida Provisória nº 1.061 de 2021, que instituiu o chamado Auxílio Brasil – outro programa de transferência de renda condicionada.

através da quantidade de recursos a eles destinados, se transformou em uma renda mínima para famílias em situação de extrema pobreza.

Em 2004, o programa recebeu verba de 64% maior e, em 2005, quando explode o “mensalão”, teve um aumento de outros 26%, mais que duplicando em dois anos o número de famílias atendidas, de 3,6 milhões para 8,7 milhões. Entre 2003 e 2006, o Bolsa Família viu o seu orçamento multiplicado por treze, pulando de 570 milhões de reais para 7,5 bilhões de reais, e atendia cerca de 11,4 milhões de famílias perto da eleição de 2006 (SINGER, 2012, p. 64).

Além do PBF, o pensador destaca o Benefício de Prestação Continuada (BPC). No começo do governo Lula, em janeiro de 2004, o Estatuto do Idoso reduziu a idade mínima para o recebimento do BPC de 67 para 65 anos. O benefício, que disponibiliza um salário mínimo para idosos ou portadores de necessidades especiais com renda familiar menor do que um quarto do salário mínimo, fez ampliar ainda mais a oferta de renda mínima no país, iniciada com o PBF. Segundo André Singer, “em 2006, 2,4 milhões de cidadãos recebiam o BPC” (2012, p. 68).

Tanto a ampliação do PBF quanto a do BPC seriam parte do novo paradigma de política social, que contribuiu para o aumento da base eleitoral do PT e favoreceu o *lulismo*.

Para não correr o risco de supervalorizar o Bolsa Família e o BPC, o estudioso ressalta que a relação entre aumento do número de votos e concentração dessas políticas sociais não pode ser tratada de forma casuística, pois essa variável, por si só, não explica a complexidade do fenômeno *lulismo*. A autoconfiança dos eleitores e as expectativas nas iniciativas do governo estariam também relacionadas ao poder de compra entre as camadas mais pobres, possível somente através do controle de preços, sobretudo dos produtos da cesta básica<sup>3</sup>, e do aumento real do salário mínimo, que orienta os valores dos benefícios ofertados pelas políticas aludidas, impacta os trabalhadores empregados e os beneficiários da Previdência Social.

O primeiro aumento importante do salário mínimo aconteceu no ano de 2005 e foi em 8,2% (SINGER, 2012, p. 67). Mas destaca-se no estudo que, durante o primeiro mandato do governo petista, houve o aumento real total de 24,5% do salário, o que significou a ampliação da renda mínima de milhões – e isso fez com que o autor concluísse que a política de valorização salarial foi mais impactante do que o Programa Bolsa Família ou o

---

<sup>3</sup>Se associarmos a variável “concentração da redução dos preços dos produtos da cesta básica” com locais de concentração do Bolsa Família, é possível apreendermos motivações, e não coincidências, para Lula ter tido apenas cerca de 30% dos votos válidos no Sul do país e para ele ter chegado a aproximadamente 60% dos votos válidos na região Nordeste, que teve três vezes mais investimento no Bolsa Família do que a região sulista (SINGER, 2012).

BPC para os resultados das eleições de 2006.

Ainda no bojo da política de valorização salarial, com o aumento da renda mínima, o governo autorizou e difundiu a possibilidade de crédito consignado para pessoas de baixa renda. Por crédito consignado, entende-se a possibilidade do pagamento da dívida através de mensalidades retiradas diretamente da folha de pagamento do assalariado ou do assalariado aposentado. Desse procedimento resulta a redução dos riscos para o pagamento da dívida adquirida e a conseqüente queda das taxas de juros para esse tipo de empréstimo. Para André Singer, o empréstimo consignado possibilitou a circulação de incontáveis reais para o consumo popular.

O crédito consignado fez parte de uma série de iniciativas oficiais a qual tinha por objetivo expandir o financiamento popular, que incluiu uma multiplicação expressiva do empréstimo à agricultura familiar (sobretudo no Nordeste), do microcrédito e da bancarização de pessoas de baixíssima renda (SINGER, 2012, p. 67).

A valorização do salário mínimo, a ampliação do crédito e as políticas direcionadas a setores sociais historicamente menosprezados pelos governos, como os programas de eletrificação rural, de regularização fundiária quilombola, de construção de cisternas em regiões de seca etc., concentraram ações governamentais à parcela social submetida à situação de miserabilidade e de baixíssima renda, e isso repercutiu na pesquisa realizada pelo Datafolha, em junho de 2006, acerca da disposição em reeleger o presidente. Por isso, André Singer afirma: “Os números revelam que a intenção de voto em Lula pulava de 39%, para 62% quando o entrevistado participava de algum programa social” (SINGER, 2012, p. 68).

Então, dos determinantes possíveis para a ascensão do lulismo apreendidos nos estudos de Singer, as ações econômicas que disponibilizaram parte do fundo público para os setores mais pobres da classe trabalhadora possuem centralidade e demonstram um governo que realizou ações importantes.

Tomadas em conjunto, as iniciativas do primeiro mandato foram muito além de simples “ajuda” aos pobres. Sem falar nos programas específicos, o aumento do salário mínimo, a expansão do crédito popular, [...] e a transferência de renda pelo PBF, aliada à contenção de preços, sobretudo da cesta básica (e em alguns casos, deflação, como decorrência da desoneração fiscal), constituem uma plataforma, no sentido de traçar uma direção política para os anseios de certa fração de classe (SINGER, 2012, p. 69-70).

Todavia essas iniciativas indicam o caráter próprio, a especificidade, a singularidade

de um governo que, apesar de inovador e transformador, não rompeu com a lógica mercantil “individualista de ascensão social”, e seus processos foram “desconectados de postura anticapitalista” (SINGER, 2012, p. 119).

Nesse caminho, para o autor, o programa Minha Casa Minha Vida, outra política social citada em seus estudos, pode ser exemplo interessante de análise das contradições dos governos petistas, porque, de um lado, o novo modelo de política habitacional favoreceu os grandes conglomerados do ramo da construção civil e, de outro, o resultado do programa foi elemento fundamental à geração de empregos na área.

Critica-se o modelo privatista de habitação adotado, o que é correto, mas esquece-se que as empresas da construção foram estimuladas a contratar num ano de crise, e o fizeram, reduzindo significativamente o desemprego. Trata-se, a meu ver, de ressaltar as duas coisas (SINGER, 2012, p. 193).

Por isso, afirma o estudioso ser um “equivoco” não reconhecer que os governos petistas realizaram parte do programa original do partido, pois o traço da originalidade esteve presente no Executivo federal, no esforço de transformar em políticas sociais a proposta de combate à desigualdade e redistribuição de renda, especialmente.

A criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo, que entre muitas incumbências tem a de administrar o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), colocou no centro do Estado brasileiro a visão de que é preciso combater a pobreza visando uma sociedade menos desigual. Acima de tudo, somadas ao Território da Cidadania, sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e aos projetos cooperativos apoiados pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho, as iniciativas do MDS procuram fornecer um caráter emancipatório ao trabalho de resgate dos excluídos (SINGER, 2012, p. 121).

Compreende-se dessas elaborações que as políticas sociais da era petista foram resultados práticos das medidas programáticas de governos empenhados em colocar o país nos patamares mínimos de socialização humana de acordo com algumas metas internacionais consensuadas, como o Objetivo de Desenvolvimento do Milênio número 1 (ODM-1), estabelecido na Assembleia Geral da ONU, em 2000, e que previu reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem com a fome até 2015. Vale lembrar que o Brasil alcançou tal meta em 2013<sup>4</sup>.

Talvez por isso, as políticas sociais usadas a título de exemplificação das hipóteses

---

4 Informações divulgadas pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), de acordo com os dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, sigla do inglês Food and Agriculture Organization).

do autor sobre a ascensão do lulismo, bem como aquelas que reforçam a proposição de “reformismo fraco”, sejam as desenvolvidas para a população mais pauperizada no país, como o Bolsa Família e o BPC. Singer, entretanto, mantém atenção ao fato de que a significativa redução da extrema pobreza manteve-se em paralelo à concentração de renda e riqueza. Com isso, é possível depreender da leitura do autor que as políticas sociais demonstram a maneira petista de realizar um modelo próprio de governança.

Não obstante, outras medidas foram adotadas pelos governos petistas e são citadas pelo estudioso para demonstrar como as políticas sociais fazem parte do pacto conservador de garantir o desenvolvimento nacional, assegurando os ganhos do capital em paralelo à oferta de gestos ativos para a classe trabalhadora. Por isso, são exploradas pelo pensador a política de valorização salarial e da redução da tarifa elétrica em 2013<sup>5</sup> - inédita no Brasil.

Contudo, por não se tratar de governos anticapitalistas, as políticas sociais utilizadas por André Singer para ratificar suas proposições estiveram sempre voltadas para a promoção do mercado interno e favoreceram o capital produtivo e financeiro.

Nessa mesma linha interpretativa, Boito Jr. assinala que a organização econômica e política da era petista compreendeu o fortalecimento da burguesia nacional em paralelo à integração dos setores populares na frente de sustentação política do petismo – a frente política neodesenvolvimentista. Essa integração, apesar da correlação de forças desfavorável aos setores populares, deu-se de diferentes formas e compreendeu, sobretudo, iniciativas estatais mediadas por políticas sociais. O autor destaca três iniciativas: 1) a política de “reajuste salarial”; 2) a “nova política de habitação nacional”; 3) as políticas sociais de transferência de renda, particularmente o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada.

Para o autor, através da política de reajuste salarial dos governos petistas, o assalariado, o operariado urbano e a baixa classe média obtiveram ganhos, possíveis apenas como resultado do crescimento econômico nacional e da recuperação do emprego, que permitiram o aquecimento da economia do país por meio do aumento do poder aquisitivo da base da pirâmide social (BOITO Jr.; BERRINGER, 2013, p. 3). Apesar disso, os estudos do autor nos levam à compreensão de que a política de reajuste salarial foi, sobretudo, resultado da luta e da mobilização dos setores populares sindicalmente organizados<sup>6</sup>.

Assim como os assalariados urbanos, o campesinato, que também esteve presente

---

<sup>5</sup>“Reduzir o preço da eletricidade atendia campanha lançada pela Fiesp em 2011 e fazia gesto à população mais pobre, para a qual o preço relativo da energia é relevante” (SINGER, 2015, p. 53).

na composição da frente política neodesenvolvimentista durante os governos de Lula e de Dilma, teve parte das suas reivindicações reconhecidas pelo Estado via políticas sociais. Boito Jr. destaca, no entanto, que há uma multiplicidade de formas de expressão do trabalhador do campo e, por isso, é possível entender o atendimento parcial das demandas apresentadas por esse setor, em particular quando elas foram conflitantes com a proposta de desenvolvimento nacional que cativava e mobilizava a burguesia interna.

Os governos neodesenvolvimentistas têm atendido, em parte, essas reivindicações com o financiamento à agricultura familiar, que cresceu muito quando comparado com o que havia na era de FHC, e com programas de compras governamentais da produção camponesa, por exemplo, no fornecimento de produtos para a merenda escolar (MST, 2009). O campesinato pobre, que corresponde aos camponeses sem-terra ou com pouca terra, reivindica a desapropriação das terras ociosas e uma política agressiva de novos assentamentos. Essa camada é a mais marginalizada pela frente neodesenvolvimentista. Os governos Lula e Dilma reduziram muito as desapropriações de terra. O agronegócio tem um peso importante neodesenvolvimentista, fato que bloqueia a política de desapropriação (SCARSO, 2012, apud BOITO JR., 2012a, p. 9).

Em paralelo a isso, no polo extremo da frente neodesenvolvimentista, os trabalhadores informais, os subempregados, os desempregados, ou melhor, para Boito Jr. e Berringer (2013, p. 1), a massa marginal, localizada principalmente na periferia dos centros urbanos e no Nordeste do país, relacionou-se de maneira bem peculiar com a dinâmica da vida política e do Estado brasileiro. Para tratar dessa particularidade, o pensador propõe a distinção de dois setores que compõem a massa marginal: os setores organizados e os não organizados.

A interação entre os setores da massa marginal organizada e o Estado deu-se prioritariamente através do desenvolvimento de uma nova política de habitação nacional. Isso porque, segundo a distinção proposta pelo autor, na massa organizada estariam os movimentos populares reivindicativos, conhecidos como “movimentos de urgência”, que, no Brasil, concentram força nos movimentos de luta por moradia.

Exemplo da interação, para o autor, foi a realização do programa Minha Casa Minha Vida, citado para demonstrar como os governos neodesenvolvimentistas ofereceram respostas articuladas às diferentes frações de classes que o sustentaram. Nesse caso, especificamente, o programa favoreceu tanto a burguesia interna do ramo da construção

---

6 É importante destacar que Boito Jr. afirma que o movimento sindical cresceu e obteve ganhos salariais reais no período da política neodesenvolvimentista. Para o autor: “dois indicadores bem simples atestam a veracidade dessa afirmação: se em 2003, ocorreram cerca de 300 greves, dez anos depois, graças a um crescimento gradativo e regular, os trabalhadores atingiram a marca de mais de 2 mil greves no ano; se também no ano de 2003, apenas 18% dos acordos e convenções coletivas chegaram a obter aumento real de salário, dez anos depois, nada menos que 95% desses acordos e convenções obtiveram aumento acima da inflação” (BOITO JR., 2016, p. 160).



civil quanto os operários assalariados e a massa marginal organizada.

Durante a década de 1990, a União abandonou a política de construção de moradia popular. No segundo Governo Lula, foi criado o programa habitacional de grande amplitude denominado “Minha Casa Minha Vida” que rompeu com a omissão da União nessa área. Esse programa [...] ensejou uma convergência de interesses entre os sem-teto e todo o ramo da construção civil (BOITO JR., 2012a, p. 10).

Já a resposta dos governos petistas aos setores da massa marginal desorganizada, segundo Boito Jr., aconteceu por meio de políticas sociais de transferência de renda, representadas pelo PBF e o BPC. Essas políticas, que atendem, respectivamente, famílias abaixo da linha da pobreza e idosos/pessoas com deficiência, incorporaram os mais pobres não organizados na frente, contribuindo para a formação de uma base eleitoral dos governos neodesenvolvimentistas.

Os governos Lula e Dilma optaram por lhes destinar renda sem se preocupar – nem esses governos nem o seu partido, o PT – em organizá-los. Eles formaram uma base eleitoral desorganizada e passiva que é convocada a intervir no processo político apenas por intermédio do voto para sufragar os candidatos da frente neodesenvolvimentista (BOITO JR., 2012a, p. 9-10).

Apesar dos ganhos por parte de setores da classe trabalhadora possibilitados pelas iniciativas governamentais da era petista, não é possível afirmar que essas medidas favoreceram de igual modo os interesses de todas as classes na frente política de sustentação dos governos petistas. A instrumentalização e a disponibilidade do fundo público para a aplicação de políticas sociais demonstram essa problemática nos estudos do pensador.

O orçamento que o BNDES reserva para empréstimos com juros subsidiados a um número muito reduzido de grandes empresas nacionais é cerca de sete vezes maior que o orçamento que o programa Bolsa Família dedica a 45 milhões de brasileiros em situação de pobreza (BOITO JR.; BERINGER, 2013, p. 3).

Ou seja, se retomamos o fio condutor da análise de Boito Jr., que caracteriza os governos petistas, ressalta-se do escopo teórico que a utilização do fundo público na era petista, embora tenha se diferenciado do neoliberalismo ortodoxo, atendeu de forma desigual os interesses das diferentes classes sociais, com o intuito de assegurar o

desenvolvimento econômico nacional possível na dinâmica atual do capital<sup>7</sup>.

Por isso, para o autor, as políticas sociais na era petista foram centradas “não na área do direito do trabalho e dos direitos sociais, mas sim nas políticas de transferência de renda para a massa marginal” (BOITO JR., 2018, p. 133). Todavia, durante os governos petistas, certas demandas populares importantes foram explicitadas por meio de luta social e foram atendidas pelo Estado, ao mesmo tempo em que outras foram alvo da ação do Estado sem terem sido matéria de mobilização popular. É possível entender dessa elaboração que os governos petistas, por iniciativa própria, realizaram políticas sociais por terem orientação política heterogênea e policlassista.

Já para Ricardo Antunes, as políticas sociais da era petista estão relacionadas à necessidade de continuidade da plataforma neoliberal diante da “decepção política” experimentada pela classe trabalhadora depois da ascensão do PT ao governo federal. Assim, segundo a hipótese do autor, como uma tentativa de recuperar o prestígio dos governos petistas e o apoio da população brasileira, Lula iniciou algumas transformações importantes na política econômica nacional que oferecem indícios para analisar a interpretação das políticas sociais na era petista.

A primeira “alteração significativa”, segundo Ricardo Antunes, foi a ampliação do Programa Bolsa Família.

Tal medida – assumida como exemplo pelo Banco Mundial – ampliou significativamente a base social de apoio a Lula em seu segundo mandato. Atingia não a classe trabalhadora organizada (sua base de origem), mas os setores mais pauperizados da população brasileira, que tanto dependem das políticas do Estado para sobreviver (ANTUNES, 2013, p. 209).

Na interpretação do autor, a ampliação do programa foi induzida pela necessidade do PT de aumentar sua base de sustentação diante do desgaste político do primeiro mandato do presidente Lula e, por isso, foi destinada aos mais pobres. Assim, o Programa Bolsa Família deve ser considerado uma “política social focalizada e assistencialista”

---

<sup>7</sup>“Para buscar o crescimento econômico, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso: (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. Mais recentemente, o governo Dilma iniciou mudanças na política de juro e cambial, reduzindo a taxa básica de juro e o spread bancário e intervindo para desvalorizar o real, visando a baratear o investimento produtivo a encarecer os produtos importados” (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 2).

(ANTUNES, 2013, p. 209), tais quais as políticas sociais desenvolvidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Contudo é possível perceber que Ricardo Antunes reconhece maior disponibilidade do fundo público para as políticas sociais durante os governos petistas:

Comparado aos governos anteriores, especialmente ao de FHC, essa política assistencialista de Lula assumiu uma proporção quantitativa muitas vezes maior, o que compensou o apoio que Lula e o PT perderam em vários setores da classe trabalhadora – ainda que o tenha recuperado posteriormente, ao menos em parte (ANTUNES, 2013, p. 209).

A segunda alteração política e econômica adotada pelos governos petistas foi a redução de impostos em setores estruturantes da economia nacional, com o intuito de retomar, através do Estado, o crescimento econômico freado pela crise mundial de 2008. Essa medida contribuiu para a expansão do mercado interno no contexto de retração da exportação de *commodities*<sup>8</sup>.

É importante acrescentar ainda outro ponto vital, que marcou particularmente o segundo mandato: quando a crise mundial atingiu fortemente os países capitalistas centrais, em 2008, o governo tomou medidas claras no sentido de incentivar, por intermédio do Estado, a retomada do crescimento econômico por meio da redução de impostos em setores fundamentais da economia, como o automobilístico, o eletrodoméstico e a construção civil (ANTUNES, 2013, p. 209).

Vale ressaltar que o autor não desconsidera o fato de os setores favorecidos pelas políticas de redução de impostos terem incorporado força de trabalho nacional<sup>9</sup>, em especial o setor da construção civil e o automobilístico, e de isso ter contribuído para a redução dos índices de desemprego no país.

Essa interpretação articula-se intimamente com a terceira alteração realizada pelos governos petistas do ponto de vista do autor: a política de valorização salarial. Com a ampliação relativa de alguns setores importantes da economia e o conseqüente aumento de postos de trabalho nacional, a política de valorização salarial teve impacto na economia nacional.

[...] se o salário mínimo brasileiro ainda é aviltante – Dilma foi taxativa em manter a

---

8 É importante destacar que no atual contexto do capitalismo, de predomínio do capital bancário-financeiro, as matérias-primas são, ao mesmo tempo, ativos financeiros, negociados nos mercados especulativos. Por isso alguns autores utilizam o termo *commodities* para explicar esse fenômeno que envolve produtos primários.

9 “Incorporadores de força de trabalho expandiram fortemente o mercado interno, compensando assim a retração do extremo que, no contexto de crise, diminuiu a compra das *commodities* produzidas no Brasil.” (ANTUNES, 2013, p. 209).

proposta de R\$ 545, o que demonstra que sua política de combate à fome é puro assistencialismo e incapaz de tocar no lucro do grande capital, do qual o governo Lula foi servo exemplar –, é preciso reconhecer que, em comparação ao governo anterior de FHC, tal política assistencialista trouxe poucos, mas efetivos ganhos reais (ANTUNES, 2013, p. 209).

Como podemos perceber, a valorização do salário mínimo, bem como a ampliação do Programa Bolsa Família e a redução de impostos em setores estratégicos da economia, destacadas, nos estudos de Ricardo Antunes, como alterações políticas e econômicas realizadas pelos governos petistas, foram adequadas à lógica neoliberal e “não confrontaram nenhum dos pilares estruturantes da desigualdade social brasileira, onde a riqueza também continuou se ampliando significativamente” (ANTUNES, 2013, p. 210).

Nesse sentido, em essência, a continuidade da política neoliberal foi privilegiada pelo PT, e isso caracteriza os governos petistas enquanto social-liberalismo, apesar da “rota surpreendente” (ANTUNES, 2013) traçada por eles. É importante registrar, sem correr o risco da redundância, que o “surpreendente” para o autor, à luz da interpretação aqui oferecida, diz respeito ao fenômeno do lulismo, à disponibilidade de parcela do fundo público para a realização de políticas sociais e à forma de operacionalizar as funções econômicas do Estado.

### **3. FINANCEIRIZAÇÃO E MONETARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS**

Apesar da diferenciação entre os autores do campo de diálogo desta pesquisa, as elaborações aqui apresentadas nos levam à análise de que as políticas sociais se relacionam com as ações estatais programáticas de governos, interpretadas à luz de contradições que estimulam tendências contemporâneas às políticas sociais, que, por sua vez, são entendidas se consideramos o movimento da economia política nacional. Isso significa dizer que as novas configurações das políticas sociais são compreendidas quando as contextualizamos na totalidade do conjunto das medidas que impulsionam a economia. Para exemplificar tal afirmação, tomamos o crescimento econômico da era petista.

Durante os primeiros anos do governo Lula, a expansão econômica brasileira foi orientada, sobretudo, pelo aumento da demanda internacional por *commodities* (principalmente da China). Isso aconteceu em 2004 e 2005. Porém, a partir de 2006, tal expansão não mais se pautou, prioritariamente, no *boom* das *commodities*. A expansão da economia foi pautada, também, pelo aquecimento do mercado interno, que exigiu do Estado a ampliação do investimento público, a política de valorização continuada do salário mínimo;

a ampliação do acesso ao crédito (e do consequente endividamento da classe trabalhadora); dentre outros.

Nesse caminho de reconstrução do desenvolvimento econômico nacional, a nova configuração das políticas sociais, especialmente as de transferência de renda, desempenhou papel estratégico. Isto porque a dinâmica de desenvolvimento capitalista nacional encontrou nova forma: a imersão profunda do país no circuito de valorização do capital financeiro mundial. Consequência desse processo foi a tendência à monetarização e financeirização das políticas sociais<sup>10</sup>.

Por monetarização, entende-se o processo de repasse de recursos tanto aos beneficiários quanto aos prestadores de serviços (instituições bancárias) em detrimento da prestação de serviços diretamente pelo Estado. Por financeirização, entende-se o fato de esses recursos servirem à remuneração do capital portador de juros, já que são operados por instituições bancário-financeiras. Isso significa dizer que o Estado paga ao capital bancário pela instrumentalização monetária desses programas, e isso alimenta e mantém a elite rentista. Tal processo se adensa com a necessária inclusão do beneficiário no circuito bancário, através da obrigatoriedade do acesso às operações e serviços, tais como a realização de depósitos, emissão de saldos e extratos, débito em conta corrente, acesso a linhas de microcréditos formais, função de compra etc.

Tanto a financeirização quanto a monetarização da política social resultam na transferência de valores diretos ao capital financeiro e, com isso, servem como formas institucionais capazes de disponibilizar o fundo público para o processo de valorização do capital.

Além dos programas de transferência de renda citados, outras políticas sociais dos governos federais petistas (e do atual) absorveram essa tendência contemporânea. Como exemplos ilustrativos, podemos elencar as possibilidades de financiamento do ensino superior pelo Programa Universidade para Todos (Prouni) e pelo Financiamento Estudantil (Fies), os já citados financiamentos habitacionais por meio do programa Minha Casa Minha Vida, ou, ainda, o “substituto” do Bolsa Família, o Auxílio Brasil<sup>11</sup>.

Assim, em conformidade com as linhas de análise aqui desenvolvidas, não nos restam dúvidas sobre o padrão monetarizado e financeirizado de política social. Contudo, dadas as características da formação sócio-histórica nacional – ancorada na perpetuação da

---

10 Parte-se do importante conceito de “monetarização das políticas sociais”, desenvolvido por Sara Granemann (2007).

11 Instituído pela Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022.

pobreza e da miséria (que privam milhões de brasileiros da inserção nos circuitos oficiais de consumo de mercadorias) –, nas gestões petistas, a monetarização e financeirização das políticas sociais possibilitaram aos mais pauperizados, além de um maior acesso à alimentação, o acesso a bens e serviços (que tradicionalmente não eram disponíveis aos setores mais pauperizados da classe trabalhadora)<sup>12</sup>. Isso porque as políticas sociais foram desenvolvidas junto com um conjunto de iniciativas do governo, especialmente a valorização do salário mínimo e o incentivo ao crédito.

Se, de um lado, isso fez parte de um modelo de desenvolvimento, do outro, gerou forte impacto e mal-estar cultural nos setores de classe média e na elite nacional, convém assinalar.

Ademais, uma acirrada disputa de recursos públicos, que não comporta nem mesmo a inclusão diminuta de pobres no orçamento, foi inaugurada com a interrupção do ciclo de crescimento econômico impulsionado pelo *boom* das *commodities* e, sobretudo, pelo desaquecimento do mercado interno. Assim, é possível interpretar que o avanço feroz do capital sobre o fundo público exerceu influência decisiva no término abrupto da era petista nos governos federais, bem como no esvaziamento das políticas sociais do aludido período, conforme preconizou o programa econômico pós-impeachment da Dilma Rousseff – o Ponte Para o Futuro – e conforme, infelizmente, se movimenta o governo Bolsonaro.

#### **4. CONCLUSÃO**

A análise das tendências contemporâneas às políticas sociais, neste artigo, foi construída a partir das diferentes possibilidades de interpretações das políticas sociais no âmbito do debate atual que influencia a esquerda, apresentadas a partir das elaborações de André Singer, Armando Boito Júnior e Ricardo Antunes.

Para André Singer, as políticas sociais da era petista relacionaram-se com o aquecimento do mercado interno e formaram a base para o enfrentamento da desigualdade no país, evidenciando vínculos com o programa original do PT. Mas, ao mesmo tempo, favoreceram o capital, nas suas diferentes frações. Já para Boito Jr., as políticas sociais foram uma forma de incorporar os setores mais pauperizados e não organizados da classe trabalhadora no bloco de sustentação política dos governos petistas – o que contribuiu para a formação da base eleitoral dos chamados governos neodesenvolvimentistas. Ricardo

---

<sup>12</sup> Esse processo só foi possível através da articulação de um conjunto de iniciativas estatais já assinaladas neste artigo, porém é importante destacá-las novamente: valorização do salário mínimo, ampliação do crédito/endividamento e investimento público.

Antunes destaca as políticas sociais como uma forma precarizada de atender as necessidades urgentes da classe trabalhadora em consonância com as exigências do desenvolvimento do capital no país.

Apesar das diferenças entre os autores, as interpretações analisaram as políticas sociais à luz das contradições programáticas e nos levaram a identificar um fato curioso: as políticas sociais assumiram, em forma e conteúdo, as tendências da dinâmica econômica mundial de valorização do capital financeiro. Elas serviram como força motriz para incluir no circuito de consumo de bens e serviços os mais pobres e, por isso, exploramos as características que as identificam – a monetarização e a financeirização.

Tais características foram instrumentalizadas para compor o modelo de desenvolvimento nacional baseado no aquecimento do mercado interno, que contou com políticas sociais de transferência de renda; valorização do salário mínimo; ampliação do investimento público e do crédito. Esse modelo, apesar de aprofundar a integração do país no circuito de valorização do capital financeiro e de ser repleto de contradições, a exemplo do endividamento da classe trabalhadora, conquistou um feito inédito no Brasil: o enfrentamento da fome e a redução da miséria nacional.

Apesar dos efeitos interessantes desse modelo econômico no cotidiano da parcela da classe trabalhadora pauperizada, ele gerou conflitos e tensões que resultaram no impeachment de Dilma Rousseff.

Desde então, o Brasil experimenta um processo de desmonte das políticas sociais que reflete a disputa pelo fundo público e o acirramento da superexploração do trabalho, nos levando ao aumento da desigualdade e da precarização da vida de milhões de brasileiros.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas: Autores Associados, 2004.

\_\_\_\_\_. **Uma esquerda fora do lugar: o governo Lula e os descaminhos do PT**. Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

\_\_\_\_\_. Inglaterra e Brasil: duas rotas do social-liberalismo em duas notas. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 204-212, maio/ago. 2013.

\_\_\_\_\_. [O PT acreditou no mito da conciliação]. Entrevista concedida ao *Esquerda Diário*. Campinas, 19 ago. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pCYtNuHyomg&feature=youtu.be>. Acesso em: 16 jul. 2018.

BERRINGER, Tatiana; BOITO JR., Armando. Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013.

BOITO JR., Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 42, p. 155-162, 2016.

\_\_\_\_\_. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 3, p. 80-106, 1996.

\_\_\_\_\_. **Estado, política e classes sociais**: ensaios teóricos e históricos. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

\_\_\_\_\_. **As bases políticas do neodesenvolvimentismo**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2012a. Mimeo.

\_\_\_\_\_. As contradições da frente neodesenvolvimentista. **Viomundo**, 3 mar. 2012b. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/politica/armando-boito-jr-as-contradicoes-da-frente-neodesenvolvimentista.html>. Acesso em: 5 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018.

GRANEMANN, Sara Aparecida. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. **Em Pauta**, n. 20, p. 55-68, 2007b.

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

\_\_\_\_\_. SINGER, ANDRÉ 2015 Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos Cebrap**, v. 102, p. 43-71, 2015. (Impresso).

\_\_\_\_\_. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel (Org.). **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** São Paulo: Boitempo, 2016.

\_\_\_\_\_. **O lulismo em crise**: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.