

A proteção social no Brasil: universalismo e focalização nos governos FHC e Lula

Social protection in Brazil:
universalism and targeting in the FHC and Lula administrations

Nilson do Rosário Costa ¹

Abstract *This article analyzes the organization of Brazil's social protection system after the Federal Constitution of 1998 (CF 1988). It also demonstrates that 1988 Federal Constitution favored the institutionalization of universalist public policies. This institutionalization took place amidst conflict with the stabilization goals of the Real Plan. The paper argues that such an institutionalization protected public spending in the social area of the macroeconomic management's minimalist project. It also identifies the implementation of social programs targeting the poor during the 1980's decade. Targeting is an innovation directly associated with the adjustment agenda. It reveals that under the FHC and Lula administrations there was an identical adoption of targeted social programs. The targeting of social protection did not possess power of veto over the universalist proposals arising from the democratization in the 1980's. It demonstrates that the Bolsa Família Program (Family Grant Program - PBF), the main mark of the Lula administration, is a large scale adaptation of the targeted programs of direct transfer of income in the FHC administration. The combination of universalism and targeting expanded the scope of social policy. However, the significant growth in social public spending has not been producing broad social results, although the poor in Brazil have benefited from the PBF's targeting*

Key words *Universalism, Targeting Lula, Bolsa Família, Brazil*

Resumo *O artigo analisa a configuração do sistema de proteção social no Brasil após a Constituição Federal de 1988 (CF 1988). Demonstra que a CF 1988 favoreceu a institucionalização de políticas públicas universalistas. Esta institucionalização foi realizada em conflito com os pressupostos da estabilização do Plano Real. O trabalho argumenta que a institucionalização protegeu o gasto público na área social da proposta minimalista da gestão macroeconômica. Identifica também a implementação de programas sociais focalizados nos pobres ao longo da década de 1990. A focalização é uma inovação diretamente associada à agenda do ajuste. Revela que nos governos FHC e Lula ocorreu uma idêntica adesão aos programas sociais focalizados. A focalização da proteção social não teve o poder de vetar as propostas universalistas originadas da democratização dos anos 1980. Demonstra que o Programa Bolsa Família (PBF), principal marca do governo Lula, é uma adaptação, em larga escala, dos programas focalizados de transferência direta de renda do período FHC. A combinação de universalismo e focalização ampliou o escopo da política social. O expressivo crescimento do gasto público social não tem, entretanto, produzido resultados sociais abrangente, ainda que os pobres no Brasil tenham sido beneficiados pela focalização do PBF.*

Palavras-chave *Universalismo, Focalização, Lula, Bolsa Família, Brasil*

¹Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz. Rua Leopoldo Bulhões 1.480/913, Manguinhos. 21045-210 Rio de Janeiro RJ. nilson@ensp.fiocruz.br

Introdução

Nesse artigo, examino a dinâmica do sistema de proteção social brasileiro pós Constituição Federal de 1988 (CF 1988). A hipótese adotada no trabalho é que, no começo da década de noventa, houve uma expressiva disputa normativa para definir o escopo e a abrangência do sistema de proteção social brasileiro. Duas agendas disputaram a condução da política social: a perspectiva minimalista dos condutores do ajuste macroeconômico e a perspectiva universalista da proteção. Na primeira, a proteção social estaria subordinada à política de ajuste fiscal. Nesta visão, o sistema de proteção social seria uma externalidade do esforço de ajuste macroeconômico, gerando a focalização nos estratos pobres.

Na perspectiva universalista, a política pública de proteção deveria responder à necessidade de resgate da dívida social pela via de um sistema de seguridade social prometido pela redemocratização da década de oitenta.

O trabalho apresenta argumentos e evidências para defender a tese de que houve a construção institucional de um sistema de proteção social no Brasil, a despeito das restrições do ajuste macroeconômico iniciado nos anos noventa. Defende também a tese de que o ajuste macroeconômico determinou uma agenda de inovação nas políticas sociais pela implementação de programas sociais focalizados nos pobres. A estratégia da focalização produziu importantes inovações por meio de ações de transferência direta de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), implementado, em 2003, pelo governo Lula. A sobrevivência da estratégia de focalização nos pobres, pelo PBF, sem afetar substantivamente as políticas sociais universalistas criadas pela CF de 1988, indica que ocorreu também uma expressiva continuidade na agenda social dos governos FHC e Lula.

Para chegar a estas conclusões, este artigo retoma um ponto já assinalado por Draibe sobre o dissenso a respeito do “formato e da abrangência” da proteção social do país. Afirma a autora: ***a agenda de reforma processou-se ao longo dos anos 80, particularmente com a Constituição de 1988. Mas, paradoxalmente, no momento em que estão sendo ainda implementadas as novas disposições constitucionais, uma nova agenda de discussão sobre o formato, escopo e prováveis resultados dos programas sociais vem se impondo. Ou seja, um novo movimento reformista vem ganhando corpo, novo clima ideológico que vem reconhecendo tanto as impossibilidades quanto as impropriedades das concepções vigentes anteriormente [...]. Ampliaram-se as desconanças***

em relação tanto à possibilidade quanto à conveniência de pautarmos nossas políticas sociais por critérios rigidamente universalistas de direcionamento do gasto e distribuição de bens e serviços sociais. Além das restrições financeiras, o que parece estar sendo posto em xeque é a capacidade de enfrentar o agravamento da situação sociais através de concepções universalistas e igualitárias de justiça social.

Ajuste macroeconômico e a Seguridade Social

Draibe, ao assinalar a emergência do novo “clima ideológico”, refere-se ao estreitamento das opções de políticas públicas de orientação nacional nos anos oitenta e noventa, principalmente nas economias não desenvolvidas ou dependentes de financiamento externo.

No campo da política econômica nos anos oitenta, a economia brasileira resistia ao processo de difusão e aprendizado de orientações normativas do ajuste macroeconômico. As decisões de política econômica respondiam com elevado grau de autonomia em relação às orientações e condicionalidades em políticas definidas pela comunidade financeira internacional.

Com a instituição da estabilização proposta pelo Plano Real, em 1994, pode-se dizer que o conjunto de instrumentos e políticas econômicas de que é dotado o Estado sofreu uma centralização organizada com objetivo de estabilizar os gastos públicos, com efeitos importantes sobre a inserção da economia no mercado global.

Essa nova orientação da gestão macroeconômica poderia implicar uma importante subordinação da agenda de proteção social ao processo de ajuste fiscal e estabilização macroeconômica. Tentativas de planos anteriores esbarraram nesses impasses de ordem política interna, além de inconsistência técnica na confecção dos próprios planos e da falta de condições internacionais que viabilizassem o seu sucesso.

No novo cenário, uma conclusão lógica é que a formação do sistema de proteção social tenha sido subordinada à mudança do modelo de desenvolvimento integrado à globalização da economia. De fato, essas mudanças trariam uma significativa diminuição do grau de liberdade das políticas orientadas para dentro e um maior esforço na busca de legitimação externa para garantir investimentos e créditos e legitimação interna pelo controle da inflação pela disciplina fiscal².

Os estudos sobre ajuste macroeconômico destacam que essas políticas se tornaram atraentes para

os agentes externos quando são adotadas ações de austeridade fiscal sobre os gastos governamentais não financeiros, principalmente pelo controle do desempenho primário do conjunto do setor público. A austeridade no gasto público produziria, por conseguinte, sérios limites para despesas com programas sociais nos países submetidos à agenda do ajuste macroeconômico.

No caso brasileiro, os grandes temas que dominaram a agenda da política pública a partir do Plano Real foram o incentivo à centralização e insulamento das políticas macroeconômicas, em especial da política monetária, pela autonomia do Banco Central em relação ao Executivo e do Legislativo; o controle das despesas não financeiras do governo federal; a reforma administrativa do governo federal e governos subnacionais; a privatização das atividades de prestação de serviços públicos; a liberação do comércio externo e outras reformas orientadas para a abertura do mercado interno; a adoção de políticas focalizadas e de proteção seletiva aos grupos mais vulneráveis aos processos de ajuste no modelo desenvolvimento.

Em meados da década de noventa, a agenda de integração intencional à dinâmica da globalização parecia ser extremamente bem-sucedida na criação de coalizões majoritárias cosmopolitas para a implementação de uma nova pauta de política pública derivada da política de ajuste macroeconômico. A reorientação da política de desenvolvimento aumentava a vulnerabilidade externa da economia nacional, como mostra a evolução expressiva da dívida pública líquida do país entre 1994 e 2002².

Como o modelo desenvolvimentista das décadas de crescimento acelerado da economia brasileira não conseguira oferecer as respostas convincentes para o alívio da dívida social, pois essa era na maioria das vezes acompanhada de inflação, a nova agenda de política pública, que era permitida diante da necessidade do ajuste, buscou introduzir um conjunto importante de inovações no setor social.

Poder-se-ia, portanto, considerar a hipótese de que esse novo cenário não permitiu o encaminhamento de soluções abrangentes para as políticas sociais em razão dos pressupostos para a integração da economia brasileira na globalização. Esses pressupostos levariam à **negação da agenda universalista em determinadas áreas sociais, a focalização de programas e a especialização do financiamento social**.

Por exemplo, o documento do governo federal para a área social “Uma Estratégia para o Desenvolvimento Social” de 1996³, ao enunciar que **o pa-**

drão de crescimento de industrialização protegida, conduzido pelo Estado e baseado na substituição de importações, deixou um complexo sistema de proteção social” que seria parte de “um problema a ser enfrentado pela política social brasileira no futuro próximo³ – parece ter definido uma agenda congruente com o novo modelo de desenvolvimento com controle da inflação e dos gastos públicos.

O documento sublinhou aspectos essencialmente regressivos do sistema de proteção social – incorporação progressiva e desigual de corporações profissionais; gastos elevados; centralização administrativa; escasso controle democrático; ineficiência operacional e concentração dos benefícios nos grupos de maior renda – e o considerou como simples expressão de “uma rede complexa de interesses e de direitos adquiridos, envolvendo políticos, funcionários, fornecedores e beneficiários privilegiados.”

Diante desta rede de interesses, o governo de FHC estaria **comprometido com a reestruturação e reforma profunda desses setores com o objetivo de eliminar os desperdícios, aumentar a eficiência, promover a descentralização, universalizar sempre que necessário e legítimo, sua cobertura e, sobretudo, reestruturar benefícios e serviços para aumentar seu impacto redistributivo**³ (grifos no original).

Parecia, assim, mais que evidente, que a estabilidade econômica com integração externa levaria à reestruturação do sistema de proteção social recém-nascido com CF. Esta percepção foi aceita por Castro e Cardoso Júnior⁴ quando descrevem as implicações trazidas pela estratégia de estabilização monetária pós-1994 ao financiamento dos gastos sociais no período 1995-2002. Segundo os autores, pode-se afirmar que a estratégia social dos governos que administraram as políticas sociais brasileiras ao longo dos anos noventa foi também uma estratégia para resolver o problema do financiamento das políticas sociais, ainda que fosse apenas implícita, jamais declarada. Universalização restrita, focalização sobre a pobreza, descentralização fiscal, participação social e privatização da parte rentável das políticas sociais teriam concorrido, conjunta e estruturalmente, para limitar as necessidades de financiamento do gasto público social, notadamente em âmbito federal, o que também seria coerente e necessário à estratégia mais geral de contenção fiscal do governo em face dos constrangimentos macroeconômicos (auto) impostos pela primazia da estabilização monetária sobre qualquer alternativa de política econômica⁴.

Os autores apontam que **a estratégia de estabilização monetária adotada a partir de 1994 repre-**

sentou constrangimentos à expansão do gasto federal social. Este, embora tenha crescido em relação ao PIB no período 1995-2002, cresceu bem menos que proporcionalmente o crescimento observado em outras esferas do gasto público. A mudança de composição da despesa pública se deu em detrimento relativo da despesa não-financeira, sobretudo a de caráter social, e em favorecimento relativo da despesa financeira total, inclusive juros e encargos⁴.

O trabalho de Fagnani apresenta argumentos adicionais à perspectiva dos constrangimentos da agenda do ajuste macroeconômico: ***o ambiente que se formou nos anos 90 era absolutamente hostil para a cidadania recém conquistada. O embrião de Estado Social, universal e equitativo, esboçado pela Constituição de 1988, emergiu praticamente sem chances de sobreviver. Neste contexto adverso, na contramão dos processos estruturais mais amplos nos planos interno e externo, assiste-se, a partir de noventa, à derrocada definitiva do projeto reformista. No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988***⁵.

A Constituição foi gradualmente desfigurada e o projeto reformista foi destruído. Os princípios que orientam o paradigma neoliberal na questão social eram absolutamente antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-estar Social é substituído pelo Estado Mínimo; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo Estado Regulador e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização⁵.

Essa leitura da relação linear entre o ajuste macroeconômico e a política social é congruente com a matriz teórica da economia política que enfatiza a subordinação absoluta das políticas nacionais aos processos de globalização dos mercados financeiros e dos fluxos comerciais⁶.

Kaufman chama atenção para a hipótese de os principais atores do processo de globalização não terem uma agenda social específica. Os atores internacionais (bancos, empresas multinacionais, investidores e agências de cooperação multilaterais, além das elites cosmopolitas locais) enfatizariam mais os aspectos da descentralização pelo aumento do papel dos governos locais e regionais na prestação de serviços e outros bens públicos do que na definição do regime de proteção social dos países⁶. A observação de Kaufman falha ao não considerar que, ao defenderem disciplina fiscal com princípio normativo da gestão macroeconômica, estes atores definem indiretamente uma função para o gasto público na área social.

Os argumentos propostos por Haggard e Kaufman⁷ parecem mais atraentes. Elas identificam quatro fatores que condicionariam o comportamento das economias não desenvolvidas face à agenda do ajuste macroeconômico: (i) o ***timing*** para o começo do ajuste macroeconômico, que refletiu o grau diferenciado de urgência em responder às iniciativas de estabilização; (ii) a capacidade de apoio das coalizões políticas nacionais às orientações para o ajuste; (iii) a capacidade administrativa de Estado no desenvolvimento das políticas de reforma setorial e (iv) o tipo de regime político, se democrático ou autoritário, que tenha patrocinado as políticas de estabilização.

Esses fatores assinalados pelos autores são úteis para compreender a dinâmica da proteção social no contexto do ajuste no Brasil. No começo dos anos noventa, a estabilização se defrontava com a construção da nova democracia, estabelecida em 1985, que definiu uma agenda orientada para interesses domésticos.

A instituição da política social no Brasil na década de noventa

Durante a redemocratização, a agenda da proteção social brasileira assumiu uma configuração substancialmente diferente da defendida pela agenda da estabilização. A democratização fortaleceu a intermediação dos Executivos municipais e estaduais sobre o gasto público e diversificou o leque de intervenções sociais da esfera pública⁸. As novas condições da proteção social acabaram sendo formalizadas na Constituição Federal de 1988, que definiu campo para a ação dos setores governamentais e mercado no financiamento e provisão de serviços.

Draibe sugeriu que a CF 1988 realizou uma ruptura com o sistema de proteção social construído ao longo do regime militar (1964-1985) pela ênfase dada à dimensão de “seguridade social” para o conjunto da política social. A dimensão da seguridade social definiu regras institucionais que definiram as condições de financiamento por fundo público e afirmaram certos critérios de universalidade para acesso aos benefícios. Esse arranjo foi viabilizado pela articulação entre a esfera governamental e a esfera privada; pelo fortalecimento dos governos municipais e estaduais na área social e pelas inovações trazida pelos programas de transferência de renda. Nesse sentido, o desenvolvimento da política social ganhou autonomia relativa em relação à política econômica sendo assumidas como prioridade a questão do combate à pobreza, à miséria e à desigualdade social⁸.

Esse esforço reformista teria alterado a fisionomia do sistema pretérito de proteção social. A agenda democrática de reforma social reorientou as políticas sociais para responder às demandas da sociedade com maior equidade e com a ampliação da democracia social. A demanda de redução das desigualdades adquiriu as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas. Para Draibe, “registrada na nova Constituição de 1988, tal orientação logrou indiscutíveis êxitos ao longo dos anos 90⁸”.

Diante da política do ajuste fiscal, as tendências e características das reformas dos programas sociais não teriam mostrado o “desmantelamento” nem a simples permanência do antigo sistema nacional de políticas sociais⁸.

A construção de um sistema de proteção social abrangente foi uma das demandas centrais do processo de redemocratização brasileiro das décadas de oitenta e noventa. As limitações de cobertura e a baixa efetividade da existente eram as distorções apontadas na política social. O sentido do mérito, entendido como a posição na estrutura ocupacional, constituiu a base sobre a qual se definiu a condição de acesso ao sistema de proteção social brasileiro^{9,10}. O persistente crescimento econômico observado nas décadas de cinquenta, sessenta e setenta não teve sucesso em lançar as bases para um sistema de proteção que rompesse com os limites excludentes dos critérios contributivos para a proteção social. A estagnação nas condições sociais da década de oitenta agravou os aspectos residuais e de seletividade da ação estatal no setor social, com fortes marcas de corporativismo e clientelismo¹.

Diante desses limites, a construção de uma abrangente estrutura institucional de proteção foi considerada uma opção desejada para o desenvolvimento social frente à evidência de que o simples crescimento econômico não tinha gerado redistribuição nem inclusão social nas décadas anteriores. O desenvolvimento econômico observado nas décadas cinquenta, sessenta e setenta produziu significativa mobilidade social pelo crescimento do emprego industrial e urbano, porém não ofereceu respostas consistentes para a questão social.

No debate brasileiro do início da década de noventa, a proposta de superação da crise social pelo simples retorno à pauta do nacional desenvolvimentismo, aprofundada em larga escala inclusive pelo regime autoritário pós-64, soava então como um “anacronismo”¹. Além das distorções existentes no sistema de proteção social, o regime autoritário (1964-1995) acrescentou a forte

centralização decisória em nível federal, mediante a desapropriação dos instrumentos de ação social de estados e municípios; o bloqueio à participação social e política no processo decisório, com a supressão das formas de controle social; a fragmentação institucional que impossibilitava a constituição de uma política social integrada e o fechamento dos canais de acesso da população aos bens e serviços sociais⁸.

Sob o ponto de vista redistributivo da renda e da questão social a década de oitenta, foi avaliada como uma “década perdida”¹¹. O “legado de desacertos” dos anos oitenta projetava uma sombra sobre o futuro. Seria necessária a “coordenação de projetos, decisões e ações envolvendo, organicamente todos os atores sociais relevantes” para o resgate da dívida social brasileira¹². Não há dúvida que o complexo arcabouço da proteção social acolhido pela CF de 1988 respondeu à inquietação da elite política brasileira com a situação social do Brasil após vinte anos de modernização conservadora produzida pelo regime militar instaurado em 1964.

Democracia e proteção social

É importante perguntar qual a real institucionalidade das novas regras definidas da CF de 1988 para a proteção social brasileira diante dos fortes argumentos favoráveis ao efeito paralisante do ajuste macroeconômico apresentados pela economia política. Aceitando a tese de Draibe, a institucionalidade do sistema de proteção teria gerado uma trajetória institucional para a sustentabilidade das políticas públicas. Essa institucionalidade costuma ser de difícil reversão quando os ganhos das decisões institucionais são percebidos como crescentes¹³. As instituições são consideradas as regras do jogo que definem as condições e oportunidades para a ação dos agentes. No contexto da democratização brasileira, a institucionalização do sistema de proteção social criou um amplo leque de oportunidades distributivas para as novas coalizões dos poderes Legislativo e Executivo da União, dos estados e municípios.

Estas coalizões, associadas às burocracias setoriais e aos beneficiários das políticas sociais, influenciaram diretamente as políticas públicas de proteção em função dos rendimentos em renda e poder político. Ames afirma que *boa parte da política brasileira se concentra nas tentativas dos políticos nomear aliados para cargos burocráticos e de prover bens públicos individualizados ou geograficamente específicos [...] o fisiologismo e o empirismo privatizam a formação de políticas. Os poli-*

tics não se sustentam como tais cuidando da prosperidade de suas regiões e da provisão de bens públicos, mas distribuindo verbas, serviços e empregos a indivíduos¹⁴. Ainda que se deva reconhecer, como assinala Pereira, os aspectos positivos das trocas entre o executivo e legislativo no Brasil. Estas trocas exercem um papel central na capacidade do executivo aprovar a sua agenda no congresso, bem como sua governabilidade¹⁵.

A partir do argumento de Ames, pode-se considerar que a política pública brasileira é dinamizada não só pela perspectiva da construção de um regime de seguridade social redistributivo, mas também é favorecida pela opção estrutural da elite pelo distributivismo difuso. Nesse caso, a política pública distributiva seria aquela que gera custos difusos e, muitas vezes, benefícios também difusos¹⁶.

A bem-sucedida capacidade de intermediação destes interesses de patronagem e do fisiologismo foi um fator decisivo para a consolidação dos novos arranjos setoriais públicos criados pela CF 1988. Essa ampliação do escopo de atuação dos interesses organizados na esfera pública foi percebida com clareza por Vianna quando identifica no “fracionamento dos interesses organizados” o nexo causal do que denomina “fracasso da seguridade social” na década de noventa¹⁷. O sistema de proteção social teve, a despeito da fragmentação da ação coletiva, um notável desenvolvimento institucional e diversificação de clientelas.

Pode-se afirmar, portanto, que o sistema de proteção social brasileiro é resultado de um embate normativo entre a busca de disciplina fiscal para as despesas públicas e a busca de mais recursos para fins distributivos... Isso explica que o sistema de proteção social brasileiro apresente o imenso mosaico de arranjos organizacionais, fontes de financiamento e de clientelas, resumido por Castro e Cardoso Júnior⁴ e problematizado por Arretche¹⁸.

A influência da orientação distributiva tem sido especialmente importante nos setores de política social com coalizões mobilizadas e unidas em torno de uma agenda, como é o caso do setor saúde, como lembra Draibe¹⁹. A institucionalidade da política de saúde tem tido sucesso na estabilização pela vinculação de fontes e indexação dos gastos públicos federais e mobilização dos recursos dos governos municipais e estaduais. A política de saúde tem sido efetiva em assegurar o acesso dos grupos mais pobres aos benefícios difusos da ação pública, ainda que mantendo padrões elevados de desigualdade entre os estratos renda e ineficiência de alocação.

Nestas condições, a nova institucionalidade do sistema de proteção social teria reforçado outras distorções que sistematicamente afetaram a dinâ-

mica da área social no Brasil: os problemas de ineficácia, má focalização dos objetivos e a baixa efetividade do gasto⁸.

A política social do governo FHC

As inovações na agenda do governo FHC (1995-2002) para as políticas sociais procuraram responder às falhas na alocação dos gastos sociais nos grupos mais pobres e vulneráveis. As iniciativas surgidas nesse contexto foram resultado do esforço em tornar precisa a população-alvo para a intervenção social e definir estratégias claras de acesso aos benefícios dos programas de proteção social. Entretanto, o governo FHC não atuou como instância institucional ativa de veto à agenda gerada pela CF de 1988. Tsebelis chama atenção para o poder de obstrução que o Executivo exerce não apenas na formação de agenda, mas especialmente na implementação de decisões de política pública²⁰. Este, um ponto fortemente negligenciado nas análises dos governos recentes no Brasil, ou seja, qual a escala de veto que produziu sobre decisões constitucionais associadas aos direitos sociais. Nos governos FHC, esta escala foi, certamente, próxima a zero⁹.

O documento “Política Econômica e Reformas Estruturais” do Ministério da Fazenda, de abril de 2003, ao expressar o desconforto com a condição de alocação dos recursos federais, ratifica a profunda diversidade do sistema de proteção resultante do período de governo de FHC. ***Apesar do montante de recursos alocados em programas sociais pelo governo central [...], sua eficácia, em diminuir a pobreza, ainda é bastante reduzida. A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres***²¹.

O documento do Ministério da Fazenda, já no contexto do governo Lula, por exemplo, ignorava que, desde fins da década de noventa, alguns importantes programas orientados pela perspectiva da focalização renovavam a cena da assistência social brasileira - Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa-Alimentação, entre outros. Estes programas conformavam, junto aos programas derivados da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), como a Assistência ao Idoso e a Assistência a Pessoas Portadoras de Deficiências, um conjunto expressivo e difuso de benefícios assistenciais concedidos independentemente de contribuições efetivadas, conforme demonstra a Tabela 1.

Como podem ser observados, na Tabela 1, os gastos assistenciais já representavam 5,5% dos gastos sociais da União em 2002.

Do total dos gastos com assistência social, como mostra a Tabela 1, 40% eram destinados aos programas definidos pelas regras de acesso da

LOAS, isto é, originários da agenda de proteção social formalizado na CF de 1988.

Tabela 1. Gastos do governo central com assistência social.

Itens	2001	Total %	2002	Total %
1. Gastos diretos	8.506,3	74,7	10.245,4	75,7
A - Assistência aos idosos	1.644,2	14,4	1.983,7	14,6
Amparo assistencial – LOAS	926,9	8,1	1.251,7	9,2
Renda mensal vitalícia	675,1	5,9	679,7	5,0
Atendimento à pessoa idosa	34,1	0,3	37,1	0,3
Outros	8,2	0,1	15,2	0,1
B – Assistência à criança e ao adolescente	2.149,1	18,9	2.477,8	18,3
Bolsa-Escola	1.530,7	13,4	1.605,4	11,9
Erradicação do trabalho infantil	315,1	2,8	516,1	3,8
- Bolsa Criança-Cidadã	164,0	1,4	274,9	2,0
Creches infantis, atendimento e manutenção	263,5	2,3	280,9	2,1
Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	35,6	0,3	66,7	0,5
- Bolsa para jovens de 15 a 17 anos				
Outros	18,7	0,2	43,03	0,3
	4,3	0,0	8,7	0,1
C – Assistência a pessoas portadoras de deficiência				
Amparo assistencial – LOAS	2.871,3	25,2	3.328,6	24,6
renda mensal vitalícia	1.767,1	15,5	2.176,4	16,1
Atendimento à pessoa portadora de deficiência	1.020,4	9,0	1.641,1	7,9
Outros	80,4	0,7	81,2	0,6
	3,3	0,0	6,9	0,1
D – Alimentação e nutrição				
Alimentação escolar	1.176,3	10,3	1.101,0	8,1
Bolsa-Alimentação	902,0	7,9	848,9	6,3
Outros	—	—	152,0	1,1
	274,0	2,4	100,2	0,7
E – Ações sociais gerais				
Auxílio-Gás	137,0	1,2	780,7	5,8
Amparo às populações carentes	—	—	650,5	4,8
Outros	117,4	1,0	100,5	0,7
	19,6	0,2	29,7	0,2
F – Assistência ao índio	169,7	1,5	176,7	1,3
G – Ações ligadas à justiça	76,0	0,7	108,7	0,8
H – Ações de desporto	219,0	1,9	217,1	1,6
I – Ações de apoio	63,9	0,6	71,1	0,5
2. Renúncias tributárias				
Entidades de assistência social sem fins lucrativos	2.883,4	25,3	3.297,2	24,3
Rendimentos isentos de IRPF	1.250,3	11,0	1.543,8	11,4
Programa de alimentação do trabalhador	1.427,1	12,5	1.568,9	11,6
Doações a entidades sem fins lucrativos	117,9	1,0	135,9	1,0
Fundo de Direito da Criança e do Adolescente	43,7	0,4	36,5	0,3
	44,4	0,4	12,1	0,1
Total	11.389,7	100,0	13.542,6	100,0

Fonte: Ministério da Fazenda²¹.

A Tabela 2 mostra também que o governo federal realiza um expressivo dispêndio nas áreas de saúde, educação, trabalho e previdência. Estes quatro setores concentravam 88% dos gastos sociais brasileiros em 2002. Cabe destacar que só a previdência social representou 65,8% do total dos gastos sociais em 2002.

Poucos estudos deram o devido reconhecimento à complexidade do arranjo da proteção social brasileiras no começo da década de 2000. Um dos raros foi o trabalho de Melo²². Ele reconhece a grande relevância dos programas sociais federais inovadores da década de noventa: Programa Bolsa-Escola, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, e o Fundo de Combate à Pobreza. Afirma que as mudanças ocorridas no sistema de proteção social brasileiro nesta década “são paradoxais”. Diz ele: **como podemos explicar as transformações que se dão no padrão das políticas sociais, se considerarmos os formidáveis obstáculos fiscais e institucionais à mudança no país, pelo menos na forma em que este é analisado na visão dominante na literatura? Tais obstáculos não se resumiriam às restrições fiscais severas, mas incluiriam também o fato de o Brasil possuir um sistema político fragmentado**²².

A tese de Melo é que tais mudanças podem ser fundamentalmente explicadas pela reestruturação do padrão de relações entre o Executivo Federal na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os governos estaduais e municipais em razão dos incentivos e da capacidade institucional do governo federal levar ao fim a reestruturação da área social pela descentralização federativa. Este um ponto muito destacado também na análise de Arretche¹⁸.

Tabela 2. Distribuição do gasto social do governo federal (exclusive renúncias fiscais e subsídios) por área de atuação: 2002 (%).

	(%)
Previdência Social	65,8%
Saúde	12,8%
Assistência Social	5,5%
Educação e cultura	5,3%
Trabalho	5,1%
Organização agrária	2,0%
Habitação e saneamento	0,6%
Outros gastos	2,9%

Fonte: Ministério da Fazenda²¹.

A outra novidade no trabalho de Melo é o reconhecimento que a agenda do ajuste macroeconômico do governo FHC conformou uma agenda social bem-sucedida. Para Melo, a reforma de primeira geração do governo FHC (estabilização monetária e ajuste fiscal) foi seguida por reformas de segunda geração na área social. À segunda reforma estariam associadas às mudanças “paradoxais” na proteção social brasileira. Afirma o autor: **a estratégia big bang utilizada, em razão da qual o apoio ao seu programa de estabilização monetária se estendeu às suas outras iniciativas, foi também parte integrante do apoio dado ao programa de reforma das políticas sociais nos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso**²².

A reestruturação, com sucesso, da política social foi, segundo Melo, resultado das condições de estabilidade macroeconômica asseguradas sob as novas condições de abertura da economia e integração internacional. Mas qual o escopo e a abrangência da política social do governo FHC?

Existem evidências de que a agenda de reforma social do governo Fernando Henrique Cardoso foi concentrada no fortalecimento e consolidação de programas focais para a redução da pobreza, na reforma previdenciária e na regulação das transferências federais na educação (Fundeb) e na saúde (Piso da Atenção Básica e Programa de Saúde da Família). Melo afirma que tanto a redução da pobreza como a vinculação de recursos para saúde e educação foram os compromissos críveis de alocação de recursos nas áreas sociais que podem ser associados à segunda geração de reformas macroeconômicas²².

Esta conclusão do autor deve ser, no entanto, avaliada com cautela. Mais correto seria não fazer uma relação linear entre a agenda do ajuste macroeconômico com o desenvolvimento da descentralização na educação e saúde, por exemplo, por meio da vinculação de recursos. Cabe lembrar que a boa governança da agenda do ajuste identificava, no debate da época, a vinculação de recursos como uma ameaça à eficiência do gasto público²³.

As orientações do governo FHC nos dois primeiros mandatos foram efetivadas pela nítida focalização de programas sociais prioritários e pela especialização do financiamento social. No entanto, essa inovação, que era coerente com a agenda do ajuste macroeconômico, não foi contraposta à agenda federalista das áreas sociais tradicionais, como educação e saúde. Esse é um dos aspectos centrais do desenvolvimento da proteção social brasileira nos governos de FHC que não foi adequadamente compreendido pelo enfoque da restrição macroeconômica. No começo da década de

noventa, o sistema de proteção social já tinha assumido o formato de um complexo mosaico, pela convivência de estruturas institucionais originadas da CF de 1988 com as inovações dos programas focalizados na pobreza. O governo FHC aderiu à agenda da focalização e, ao mesmo tempo, ampliou a descentralização federativa na saúde e educação. A agenda da descentralização, nestas áreas, apresenta estreita relação, no Brasil, com a democratização e a crítica à centralização autoritária do regime militar e não com a agenda da reforma do Estado dos anos noventa.

A política social no governo Lula (2003-2008)

A coalizão política que assume o governo sob a liderança de Lula não tinha agenda social definida e explícita. A ausência de agenda social é explicável pela falta de uma compreensão da real complexidade estrutural do sistema de proteção social no país no Partido dos Trabalhadores e seus intelectuais orgânicos. O pensamento da esquerda brasileira, de modo geral, comungava com as teses da economia política: a proteção social tinha sido apenas uma externalidade do ajuste macroeconômico sofrido pela economia brasileira. Os dois mandatos de FHC nada mais teriam feito do que a imposição de uma agenda liberal na área social do país, subordinando a proteção social ao ajuste macroeconômico.

O Programa Fome Zero ocuparia então, no primeiro momento, o espaço da agenda política social do governo porque recuperava o movimento capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores e pela sociedade civil de combate à fome do início da década de noventa. Nessa perspectiva, a ação do Estado na política social seria centralizada na regulação da distribuição e no combate aos problemas da fome. Os novos programas de transferência de renda foram definidos, naquele momento, como “políticas de assistência direta à população carente”²⁴.

O Programa Fome Zero recuperaria a agenda de combate à fome e à miséria por meio de uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. A proposta foi apresentada para debate público, em outubro de 2001, em um documento elaborado pelo Instituto de Cidadania, com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança ali-

mentar no país. O Programa Fome Zero tinha como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira. A apresentação do documento, foi assinada pelo então candidato Luiz Inácio Lula da Silva²⁵.

O Programa Fome Zero propunha: ***o equacionamento da questão por meio da ampliação da demanda de alimentos, do barateamento do preço dos alimentos e de programas emergenciais para atender à população excluída do mercado, reconhecendo que é preciso alterar o modelo econômico (crescimento com distribuição de renda)***²⁶.

Embora apresentasse uma estratégia de intervenção ampla e portanto difusa, a agenda do Programa Fome Zero foi a principal marca da ação social do governo Lula no primeiro ano de mandato²⁷. Assumiu grande relevância na estrutura organizacional do governo federal na criação, em 2003, do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), ligado diretamente à Presidência da República. A difusa agenda do MESA fica comprovada na interminável agenda de ação governamental para o setor em 2003: políticas estruturais (7); políticas específicas (8); políticas locais (4); políticas para pequenas e médias cidades (4) e políticas para áreas rurais (6)²⁸. A iniciativa de transferência de renda aparecia como uma das “políticas estruturais” executada por meio do Programa Bolsa-Escola e renda mínima²⁸. A transferência de renda foi uma prioridade da agenda de política social no primeiro ano do governo Lula²⁷.

O MESA e a sua difusa agenda tiveram uma vida breve. Foram extintos em 2004. Neste ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A assunção da agenda do “desenvolvimento social” significou uma nova orientação da agenda do governo Lula: a ruptura com a tradição do movimento de combate à fome e segurança alimentar que orientou a intervenção social do governo no primeiro ano²⁹.

A centralidade que veio a ser dada ao Programa Bolsa Família representou uma expressiva mudança na agenda social no segundo ano do governo Lula. Criado em fins de 2003, o PBF nasceu vinculado ao Gabinete Presidência da República – portanto, diretamente subordinado ao presidente Lula. Em janeiro de 2004, migrou para o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Existem evidências (Tabela 3) de que a nova linha de ação do governo Lula, a partir de 2004, consolidava, pela unificação, os programas de transferência de renda criados pelo governo Fernando Henrique Cardoso – Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão Alimentação – e algumas iniciativas do Programa Fome Zero³⁰.

Um exemplo dessa incorporação das ferramentas da focalização pelo governo Lula foi o Cadastro Úni-

Tabela 3. Número de beneficiários dos programas federais de transferência de renda (2003-2006).

	2003(A)	2004	2005	2006(B)	Diferença entre A e B
Bolsa-Escola	3.771.199	3.042.794	1.783.874	36.481	(3.734.718)
Bolsa-Alimentação	369.463	53.507	24.175	2.474	(366.989)
Auxílio-Gás	8.229.144	4.220.953	3.401.114	576.375	(7.652.769)
Cartão Alimentação	349.905	107.907	83.524	32.136	(317.769)
Bolsa Família	3.615.596	6.571.842	8.700.451	10.965.810	7.350.214
Total	16.335.596			11.613.276	(4.722.031)

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. *Análise comparativa de programas de proteção social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social; 2004. [Dados de 2003]

*Mês de referência: dezembro.

co, instrumento utilizado para identificar os potenciais beneficiários de todos os programas da então chamada Rede de Proteção Social³¹.

Como lembra Castro, os programas de transferência de renda desenvolvidos pelos diversos níveis de governo no Brasil durante alguns anos substituíram a velha cesta básica por dinheiro direto às famílias, via cartões magnéticos e acesso ao sistema bancário, e se consolidaram na sociedade como uma nova forma de intervir na questão social³¹.

O programa Bolsa-Alimentação foi um resultado desta mudança. Foi, neste sentido, uma das fontes de aprendizado institucional do governo Lula para o modelo de destinação de recursos direto às famílias por meio da rede bancária federal e em estreita cooperação com os Executivos municipais no cadastramento das famílias.

Criado pelo Ministério da Saúde em 2001, no governo FHC, ele visou à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, mães amamentando seus filhos e crianças de 6 (seis) meses a 6 (seis) anos e onze meses de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuíam renda mensal de até R\$ 90,00 *per capita*. O benefício era pago por meio de cartão magnético nas agências da Caixa Econômica Federal ou em correspondentes bancários (estabelecimentos com a indicação “Caixa Aqui”). Uma vez cadastrada no programa, a família se comprometia a realizar uma agenda de compromissos em saúde, que consistiu em ações básicas como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e atividades educativas em saúde e nutrição³².

A implementação do Programa Bolsa Família foi amplamente facilitada por este aprendizado institucional desenvolvido pela Bolsa-Alimentação

e outros programas da rede de proteção social. A atividade de cadastramento dos beneficiários pelos Executivos municipais talvez tenha sido uma das inovações mais interessantes do Programa Bolsa-Alimentação. A função de cadastramento do prefeito faria com que o reconhecimento do benefício do Programa Bolsa-Alimentação pudesse ser compartilhado pelo governo federal e os governos locais. O Programa Bolsa Família manteve este traço essencial. Daí, por exemplo, a constatação de que o Executivo federal não recebe sozinho todo o reconhecimento pelo Programa Bolsa Família nos municípios. Este compartilhamento entre o governo federal e os governos municipais na implementação dificulta, por exemplo, a transferência linear do reconhecimento e votos para os candidatos apoiados diretamente pelo Executivo federal³³.

Em resumo, a intervenção social do governo Lula a partir de 2004 foi orientada pela focalização nos pobres. O Programa Bolsa Família foi a expressão desta prioridade. Paradoxalmente, a Tabela 3 mostra que o conjunto de programas de transferência de renda, unificados e reduzidos sob a marca do Programa Bolsa Família, produziu uma redução de 4.722.031 beneficiários dos programas inovadores de transferência de renda entre 2003 e 2006. O grande sucesso do Programa Bolsa Família, a despeito deste enxugamento, pode ser associado à focalização em estratos de pobres, com domínio de famílias pobres da Região Nordeste, e a também a evidente elevação do valor médio dos benefícios³⁴.

Esta ampliação de escala da cobertura populacional do PBF produzirá um efeito colateral notável nas funções de proteção do governo federal a partir de 2004. Os recursos federais destinados às políticas sociais tradicionais, como saúde, educa-

ção e saneamento, foram fortemente constrangidos. A Tabela 4 mostra a redução dos gastos com saúde e educação, em relação ao Produto Interno Bruto, especialmente nos primeiros anos do primeiro governo Lula quando comparados aos dois primeiros mandatos de FHC.

Souza e Costa comprovam, adicionalmente, o impacto extremamente negativo das mudanças na política de gasto federal no setor de saneamento nas décadas de noventa e 2000. Os autores ratificam a tese de que o setor de saneamento foi um

dos principais perdedores nas decisões públicas do país na área social³⁵.

Este constrangimento dos gastos sociais básicos durante o governo Lula está associado a três fatores: ao crescimento dos gastos irredutíveis com Previdência Social; ao processo de transferência de renda em larga escala mediante o Programa Bolsa Família, e à política de austeridade fiscal do governo Lula por meio da elevação do superávit fiscal desde 2003. A Tabela 5 mostra o comportamento do esforço primário do governo central nos últi-

Tabela 4. Gasto federal em saúde e educação em % do Produto Interno Bruto nos mandatos de FHC e Lula (primeiro). Brasil, 1995-2006.

Ano	Educação	Médias % por governo	Saúde	Médias por governo	Governos
1995	1,31	1,14	1,94	1,81	Primeiro mandato FHC
1996	1,11		1,95		
1997	1,03		1,66		
1008	1,10		1,69		
1999	1,08	1,11	1,85	1,84	Segundo mandato FHC
2000	1,13		1,82		
2001	1,11		1,85		
2002	1,13		1,85		
2003	1,07	1,0	1,73	1,76	Primeiro mandato Lula
2004	0,95		1,78		
2005	0,93		1,76		
2006	1,03				

Fonte: IPEA³⁴; <http://www.ripsa.org.br>

Tabela 5. Tendência do financiamento primário do setor público brasileiro nos mandatos de FHC e Lula (primeiro). Brasil, 1995-2006.

Ano	Financiamento primário	% Médios do balanço primário por governo	Governos
1995	0,36		Primeiro mandato FHC
1996	(0,09)	(0,15)	
1997	(0,91)		
1008	0,01		
1999	3,28		Segundo mandato FHC
2000	3,50		
2001	3,70	3,62	
2002	4,01		
2003	4,38		Primeiro mandato Lula
2004	4,64	4,32	
2005	4,35		
2006	3,90		

Fonte: FGV³⁶.

mos anos, evidenciando o notável esforço do governo Lula no primeiro mandato.

A análise detalhada do comportamento dos gastos públicos brasileiros nas duas últimas décadas foge naturalmente ao escopo deste trabalho. Os dados discutidos, no entanto, revelam que o governo Lula promoveu uma mudança nas prioridades de política social do governo federal, ampliando uma importante inovação de focalização nos pobres, com evidentes restrições ao crescimento das despesas com as políticas de natureza universalista, implementadas na onda de democratização, especialmente as políticas de saúde, saneamento e educação.

Conclusão

O programa de ajuste macroeconômico do Executivo federal brasileiro por meio da estabilidade monetária e da disciplina fiscal, a partir do plano Real, combinou a agenda do ajuste fiscal com a ampliação da carga fiscal do país. A partir de 1999, quando o Executivo federal foi impelido à produção de superávit primário, por força da ameaça de insolvência do Estado, a carga fiscal cresceu junto com a busca de poupança pública.

O equilíbrio nas contas públicas foi obtido por meio de hábil combinação do esforço por superávit com o crescimento da carga fiscal do país. O Executivo federal nos mandatos de FHC e Lula nunca sofreu, efetivamente, de severa limitação fiscal que o impedisse de implementar os compromissos da democratização e criar novos programas de proteção social³⁶.

Pode-se afirmar que a crítica à ausência de foco e à ineficiência das políticas públicas sociais brasileiras teve um papel importante na definição de novas intervenções de transferência direta de renda aos pobres não contempladas pela CF 1988. Não há dúvida de que esta agenda foi fortemente influenciada pela orientação do ajuste macroeconômico que buscava a redução do gasto social e a focalização nos grupos mais pobres.

O atual sistema de proteção social brasileiro é resultado direto desta singular combinação de políticas tradicionais universalistas com programas de transferência de renda para grupos considerados pobres e vulneráveis.

O texto demonstra que existe uma notável continuidade no escopo da proteção social criado pela nova democracia brasileira. O governo Lula – apesar de originado numa tradição de esquerda crítico ao modelo social brasileiro – manteve e ampliou as bases essenciais do arranjo implementado

pelo governo FHC. Se é possível falar em inovação no governo Lula, essa se deu na ampliação da abrangência dos mecanismos de transferência de renda pelo PBF.

Da mesma maneira que ocorreu na gestão macroeconômica, os governos de FHC e Lula mantiveram as linhas institucionais do regime de proteção social praticamente inalteradas ao longo de quase duas décadas.

Cabe lembrar que o desenvolvimento da política social no Brasil sofre ainda os constrangimentos de uma economia secundária com déficit nominal. O Executivo federal tem tido que produzir um complexo esforço fiscal para organizar as contas públicas frente aos compromissos da dívida financeira pública que oscila em torno de 8% do PIB anualmente na atual década³⁷. Isto significa que a ampliação do gasto público começou a sofrer severas restrições quando a carga fiscal dos três níveis de governo atingiu a 2/3 do Produto Interno Bruto em 2003.

A criação de um programa de envergadura do PBF afetou diretamente as disponibilidades de recursos do governo central para as áreas sociais básicas – saúde, educação e saneamento. A evolução dos gastos nestas áreas revela que houve uma expressiva estagnação dos aportes federais nos últimos sete anos. Apenas no setor saúde, observa-se que a redução do gasto federal tem sido compensada pelo crescimento dos gastos de municípios e estados. Ainda assim, a ampliação do papel no financiamento pelos governos municipais e estaduais não tem gerado mudanças substanciais no papel do gasto privado em saúde no país.

O dinamismo da transferência de renda tem, por um lado, produzido importantes impactos de natureza distributiva ao reduzir a desigualdade de renda no país³⁸. Por outro lado, o fraco desempenho dos indicadores nas áreas de educação e saneamento indica que a sociedade brasileira ainda mantém um elevado déficit social em áreas básicas³⁹. A condição de mediocridade no desempenho das políticas sociais brasileiras nestas áreas é explicável pela ausência do papel indutor do governo central de políticas ativas de ampliação de cobertura (no saneamento) e orientação para a eficiência e qualidade (educação e saúde). Nesta situação, a restrição macroeconômica e as escolhas estratégicas de governo no campo da proteção têm afetado a qualidade de vida dos brasileiros nas áreas de saúde, educação e saneamento, embora expressivos ganhos redistributivos tenham sido observados pelo efeito do programa de transferência de renda em larga escala provocado pelo PBF.

Agradecimentos

Agradeço os comentários e sugestões ao texto de Deborah Uhr, Carlos Pereira e Jeni Vaitsman. A responsabilidade pelas opiniões emitidas é inteiramente do autor.

Referências

1. Draibe SM. As políticas sociais e neo liberalismo. *Revista da USP* 1993; 17:86-100.
2. Costa NR. Política social e ajuste macroeconômico. *Cad Saúde Pública* 2003; 18(Supl.):13-21.
3. Brasil. Presidência da República Federativa. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: Governo Federal; 1996.
4. Castro JA, Cardoso Júnior JC. Políticas Sociais no Brasil: Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: IPEA. *A questão social e as políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA; 2005.
5. Fagnani E. *Política Social no Brasil (1964-2002): entre a Cidadania e a Caridade*. [tese]. Campinas (SP): Unicamp: Instituto de Economia; 2005.
6. Kaufman R. A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público* 1998; 49(1):43-69.
7. Haggard S, Kaufman R R. *The Politics of Economic Adjustment*. New Jersey: Princeton University Press; 1992.
8. Draibe SM. *Há tendências e tendências: com que estado de bem-estar social haveremos de conviver?* São Paulo: NEPP/UNICAMP; 1999. [Cadernos de Pesquisa n.10]
9. Draibe S. A Política Social no governo FHC e o Sistema de Proteção Social. *Tempo Social USP* 2003; 15(2):63-101.
10. Draibe SM, Aureliano L. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: Dain S, editor. *A política social em tempo de crise, economia e desenvolvimento*. v. 3, Parte 1. Brasília: MPAS/CEPAL; 1989
11. Albuquerque RC, organizador. *O Brasil social: realidades e opções*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA; 1993. [Série IPEA n. 139]
12. Albuquerque RC, Santos RAZV. O Brasil social: um balanço de duas décadas. In: Albuquerque RC, organizador. *O Brasil social: realidades e opções*. Rio de Janeiro: DIPES/IPEA; 1993. p. 7-124. [Série IPEA n. 139]
13. Pierson P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press; 2004.
14. Ames B. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; 2003.
15. Pereira C, Mueller B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados* 2002; 45(2):265-301.
16. Lowi TJ. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. *World Politics* 1964; 26(7):677-715.
17. Vianna MLW. *A americanização perversa da seguridade social no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ/UCAM; 1998.
18. Arretche M. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Cien Saude Colet* 2003; 8(2):331-345.
19. Draibe S. Brasil – a proteção social após vinte anos de experimentação reformista. In: *Taller inter-regional protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización*. Santiago: PNUD; 2002.
20. Tsebelis G. *Veto-Players. How Political Institutions Work*. New Jersey: Princeton University Press; 2002.

21. Brasil. Ministério da Fazenda. **Política Econômica e Reformas Estruturais**. Brasília: Ministério da Fazenda; 2003.
22. Melo MA. o sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados** 2005; 48(4):845 -889.
23. Tanzi V, Schuknecht L. **Public Spending in the XX Century – A Global Perspective**. Cambridge: Cambridge University Press; 2000.
24. Belik W, Silva J G, Takagi M. Políticas de combate à fome no Brasil. **São Paulo Perspectiva** 2001; 15(4):119-129.
25. Instituto de Cidadania. **O Projeto Fome Zero**. São Paulo: Instituto de Cidadania; 2002.
26. Yasbek MC. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo Perspectiva** 2004; 18(2):104-112.
27. Betto F, organizador. **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond; 2004.
28. Brasil. Presidência da República Federativa. **Política alimentar para o Brasil**. Brasília: Presidência da República Federativa; 2003.
29. Silva G. Segurança alimentar: uma construção comunitária. In: Betto F, organizador. **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond; 2004.p. 13-20.
30. Almeida MHT. Políticas Sociais no Governo Lula. **Novos Estudos - CEBRAP** 2004; 2:7-17.
31. Castro MHG. A política de combate à pobreza do governo do estado de São Paulo. **São Paulo Perspectiva** 2004; 18(4):3-7.
32. Costa NR. A proteção aos pobres e ajuste da proteção social: a experiência do Programa Bolsa Família. In: **Anais do III Congresso Latino Americano de Ciência Política – ALACIP**, 2006; Campinas.
33. Hunter W, Power TJ. Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006. **Latin American Politics and Society** 2007; 49(1):1-300.
34. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA; 2006.
35. Souza ACA, Costa NR. **A crise do setor de saneamento básico no Brasil: uma revisão bibliográfica**. In press.
36. Fundação Getúlio Vargas. **Conjuntura Econômica** 2007; 61(11):11-100.
37. Castro AC, Ribeiro J A, Duarte BC. **Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005** [Texto para discussão n. 1324]. Brasília: IPEA; 2008.
38. Giambiagi F. **A política fiscal do governo Lula** [Texto para discussão n. 1169]. Brasília: IPEA; 2006.
39. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional de Análise Domiciliar – PNAD**. Rio de Janeiro: IBGE; 2007.