

Assistência Social - Brasil

João Arthur Donadon



1290003256

CEDOC/IE

ASSISTENCIA SOCIAL – UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL ?

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas como pré-requisito para
obtenção do título de bacharel em
Ciências Econômicas, sob a orientação
do Prof. Dr. Marcio Pochmann

CEDOC/IE

CAMPINAS, Julho de 2007

TCC/UNICAMP

D714a

3256/IE

2007 34 953

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	01
Capítulo 1 - Evolução Das Políticas Sociais No Brasil	03
1.1 – Constituição de 1988 – Nova Esperança	03
1.2 - Década de 1990, Ajuste Fiscal e Desajuste Social	08
1.3 - Esperança Destruída – Políticas sociais no primeiro governo Lula.....	13
Capítulo 2 - Macroeconomia Anti-Social E O Modelo De Bem-Estar Liberal.....	16
2.1 - Estagnação e medidas liberalizantes	16
2.2 - O modelo de bem-estar liberal: focalização e Assistencialismo.....	20
2.3 - Políticas Sociais de Nova Geração – O Brasil Seguindo o Receituário.....	25
2.4 - Orçamento Social – Distorções.....	28
Capítulo 3 – Assistência Social, Alternativa ou Caridade?	38
Conclusão	41
Bibliografia	42

APRESENTAÇÃO

A ascensão e ampliação dos programas de transferência de renda no Brasil, observada principalmente após meados da década de 90, retratam a nova conjuntura de políticas sociais de redução da pobreza e distribuição de renda, num novo modelo de gestão do Estado onde qualquer projeto de desenvolvimento em longo prazo fica em segundo plano face ao receituário de estabilização, seja da política fiscal ou monetária.

Esse cenário, aliado às baixas taxas de crescimento observadas nos últimos 26 anos, juntamente com a precarização do mercado de trabalho, cada vez mais concentrado na informalidade, reflete a visão imediatista de solucionar os problemas históricos da desigualdade e concentração de renda no Brasil através de transferência de renda às camadas menos favorecidas da população. Concomitantemente, assistimos ao enfraquecimento da rede de seguridade social implantada pela constituição de 1988, seja através das reformas liberalizantes, ou pela precarização do mercado de trabalho, que resulta na redução da base de contribuintes, conseqüentemente na redução dos beneficiários protegidos pelo sistema,.

As políticas sociais são colocadas como grandes vilãs do crescimento econômico, segundo os modelos de agências multilaterais e pelo *mainstream*. As análises que mais ecoam no meio econômico acerca dessas políticas colocam a rede de seguridade social no papel de grande concentrador de renda e causador de anomalias econômicas que favorecem pequenos grupos de privilegiados sacrificando a economia nacional, absorvendo grande parte dos recursos públicos. Segundo esse tipo de análise, os recursos da área social são exagerados, face à realidade brasileira, colocando-nos junto aos países desenvolvidos no que se refere ao gasto social, porém em razão da baixa eficiência na aplicação desses recursos, não são oferecidos os serviços adequados às camadas menos favorecidas da população.

Nesse contexto, as políticas de transferência de renda, principalmente o Bolsa Família, são apontadas como a grande solução para os principais males da sociedade brasileira, a desigualdade e a concentração de renda. Alguns órgãos chegam até a desprezar a necessidade de crescimento econômico para melhorar o padrão de vida na sociedade brasileira, e apontam na direção das transferências de renda como instrumento de política social ideal para a realidade econômica do Brasil.

O que este trabalho pretende esclarecer é, até onde as políticas de transferência de renda são realmente necessárias e eficazes, qual a sua real parcela de contribuição na melhora dos indicadores sociais brasileiros nos últimos 10 anos, e qual o rumo das políticas sociais em meio a um cenário de estagnação econômica que perdura mais de duas décadas de forma praticamente ininterrupta, e qual o futuro da rede de seguridade social criada a partir da constituição de 1988, hoje considerada a grande vilã da economia nacional, uma economia que mal consegue suprir suas necessidades básicas de crescimento vegetativo. Até que ponto as novas “políticas sociais” liberais de transferência de renda ganham importância nas políticas públicas em detrimento de um projeto nacional de crescimento e geração de empregos, aumento da renda do trabalho e inclusão social através do crescimento da economia.

CAPITULO 1 - EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

1.1 – Constituição de 1988 – Nova Esperança

Sem experiência democrática consolidada ao longo do tempo, o país tem concentrado não somente a renda, mas fundamentalmente o poder. É difícil negar que o processo de exclusão social no Brasil não esteja ligado umbilicalmente com a concentração de poder. Nesses termos, a pobreza no país é de natureza política, que faz do pobre alvo de mera assistência, quando muito.¹

Uma característica marcante da evolução da economia brasileira desde sua inserção no capitalismo mundial é a sua incrível capacidade de perder oportunidades históricas de melhorias da qualidade de vida da população, sobretudo das classes menos favorecidas. Ciclos de crescimento, desde a época do capitalismo mercantil, como o ciclo da cana-de-açúcar, do café e mais recentemente, o da borracha; não resultaram em melhores condições de vida para a ampla maioria da população. Nem mesmo a chamada época de ouro do capitalismo, durante os trinta anos que sucederam o segundo pós-guerra, quando o Brasil apresentou taxas de crescimento extraordinárias; foram suficientes para eliminar as principais feridas da sociedade brasileira desde o seu surgimento: a desigualdade social e a concentração de renda.

As políticas sociais trilharam o mesmo caminho tardio da industrialização da economia, e num contexto de periferia do capitalismo mundial, tais políticas sempre tiveram destaque secundário e coadjuvante perante a inserção econômica brasileira. Assim como as oportunidades econômicas e os ciclos de industrialização, as políticas sociais no Brasil apresentaram uma implementação tardia e de caráter submisso à ordem econômica dominante. Basta relembrar os momentos de abolição da escravidão (o Brasil foi o último país a livrar-se do regime de escravidão nas Américas), de implementação do regime republicano, de universalização da representação democrática, entre outros, para que tenhamos inúmeros exemplos de oportunidades de estabelecimento de uma rede de proteção social que não se concretiza no Brasil.

Para países como o Brasil, que não pertence ao centro do capitalismo mundial, a análise a respeito da proteção social requer considerar inicialmente a condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento. Mesmo tendo avançado consideravelmente no processo de industrialização durante o século XX, por exemplo, o Brasil não foi capaz de abandonar as principais características do subdesenvolvimento, tais como a disparidade na produtividade setorial e regional e a permanência de grande parte da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho²

1 – POCHMANN (2004)

2 – POCHMANN (2004)

Desta forma, parece haver na história do desenvolvimento econômico brasileiro, uma relação de simbiose entre uma política econômica característica de um país periférico e sua fraca rede de proteção social, de onde parece vir a única forma de competitividade econômica nacional face aos países desenvolvidos: A precariedade e a desestrutura de sua mão de obra; desde o trabalho escravo, passando pela precária imigração de mão-de-obra do ciclo cafeeiro e pela desregulamentação do trabalho no início do século XX.

A experiência de proteção social observada principalmente na Europa pós segunda guerra, com a difusão do *Welfare State*, do Estado atuante, e de uma rede de proteção e seguridade social, que criava uma espécie de blindagem contra as propostas do leste socialista, parecia não encontrar eco no Brasil, que passava pela maior transformação já vista em tão curto período de tempo. Uma economia que passava agrário-exportadora e de população essencialmente rural, para uma sociedade urbanizada e uma das maiores economias industriais do globo em um espaço de trinta anos.

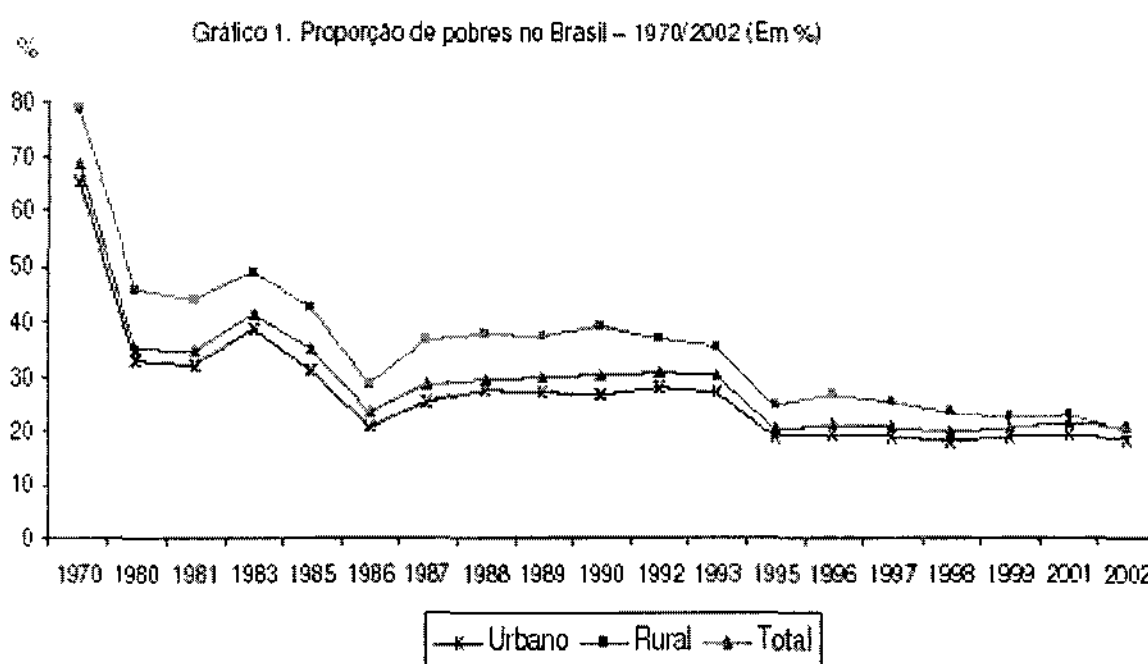
Consagrou-se a importante politização das ações de natureza pública executadas pelo Estado, com a finalidade de restringir o papel das forças do livre mercado. Assim, quase um monopólio representado pelo Estado, em maior ou menor grau, foi difundido no centro do capitalismo mundial, com as funções de conceder proteção social a todos cidadãos e garantir a edificação de uma sociedade menos desigual, enfrentando a estratificação imposta pelo mercado.³

Essa nova ordem social, que transformou grande parte da massa de trabalhadores em assalariados, uma nova classe que refletia o desejo e a esperança de mobilidade social que motivaram o êxodo do campo para as cidades, parecia dispensar a necessidade de políticas públicas e sociais além daquelas voltadas ao assalariado, de forma que essa nova sociedade de oportunidades parecia estar invulnerável às tentações socialistas do leste, através da esperança de um futuro melhor da classe assalariada.

O que vimos, entretanto, foi uma maior concentração do poder nos anos de crescimento que se seguiram, e o surgimento de uma classe média forte e influente, criava um ambiente favorável ao que se seguiu posteriormente, o golpe militar.

Assim, e isso é muito importante, a classe média não apenas terminou por abandonar a educação fundamental e a saúde pública, para buscar nas ofertas privadas de proteção social, como também deixou de ser parceira na defesa da universalização do sistema de proteção social. Da mesma forma, o corporativismo de certas categorias profissionais mais elitizadas, a meritocracia da escolaridade mais elevada numa sociedade de analfabetos e o particularismo de segmentos ocupacionais de mais alto rendimento contaminaram as possibilidades de maior articulação de interesses e ação política entre classes operária e média no Brasil.⁴

O que se apresenta nos anos posteriores até a queda do regime militar, foi um sistema de proteção que preservava as características perversas do modelo de crescimento que dependia extremamente de capital externo, concentrava cada vez mais a renda e só fazia aumentar a desigualdade social, com políticas sociais que apresentavam uma excessiva centralização de recursos e de capacidade decisória no governo federal, fragmentação e superposição de políticas e programas, ineficiência do gasto social, clientelismo, regressividade na distribuição de benefícios e serviços sociais. Apesar da pouca atenção à área social, houve melhora nas condições de vida de grande parte da população, resultado de uma média de crescimento de 7,1 % ano entre 1948 e 1981.⁵



Fonte: Rocha (2004) - a partir de micro-dados de PNAD e de Censos Demográficos IBGE.

Esse era o país que era entregue à democratização ao final da década de oitenta. Uma economia que saía de uma realidade predominantemente rural no início do século e cinquenta anos depois aproveitara a fartura do capitalismo mundial para tornar-se uma nação urbana e industrial. Acumulando, entretanto, dívidas sociais não resolvidas e sem ao menos passar por um processo de reforma agrária, mesmo contando com oportunidades históricas ao longo da evolução do capitalismo mundial no século XX, como a crise de 1929 e a revolução de 1930.

5 – Dados de: GIMENEZ (2007)

No fim dos anos 80, com o cenário externo desfavorável, o término do já desgastado regime militar, a economia estagnada e sofrendo com a alta inflação, a democracia parecia vir para dar nova esperança de uma política social que reparasse os erros e começasse a amortizar um pouco da dívida social com a grande maioria da população.

A constituição de 1988 dava ao Brasil novas perspectivas na área social.

O seu modelo de proteção tinha como horizonte a universalização do acesso à seguridade, saúde e educação básica. No plano da distribuição das responsabilidades pelo provimento de bens e serviços sociais entre níveis de governo, concebeu-se um modelo de federalismo cooperativo descentralizado, com significativa ampliação das atribuições dos municípios. A essas mudanças no desenho e escopo das políticas e nas competências federativas correspondeu uma nova estrutura de financiamento dos gastos sociais, caracterizada por acentuada descentralização fiscal.⁶

A nova constituição estabelecia novos parâmetros, assim sintetizados por Draibe⁷

- a) ampliação e extensão de direitos sociais,
- b) concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção,
- c) um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema,
- d) universalização do acesso e expansão da cobertura,
- e) recuperação e redefinição dos patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais,
- f) maior comprometimento do estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais;

Essa nova rede de seguridade social criada a partir da nova constituição, cuja principal característica é a universalização dos direitos e ampliação da base de beneficiários, exigira a criação de uma rede de contribuições sociais e de arrecadação que a sustentasse, como a Contribuição Social sobre a Folha de Salários dos Empregados, Empregadores e Trabalhadores Autônomos (que representava as antigas bases de financiamento do Fundo de Previdência e Assistência Social – FPAS, criado em 1976, e extinto em 1988, com a criação do OSS); Contribuição Social sobre o Faturamento das Empresas

6- ALMEIDA (2004)

7- DRAIBE (1999)

(que representava os recursos do Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL, criado em 1982 para reverter recursos para os programas sociais federais e que a partir de 1992 passou a ser chamado de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL (criado em 1989); e Contribuição sobre o Programa de Integração Social – PIS, e sobre o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (criados em 1974), que passam a constituir o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

O que essa nova estrutura de proteção e seguridade social não previa, era que a estagnação econômica iniciada nos anos 80 se agravasse durante os anos 90, mesmo com a arrecadação tributária aumentando de 22% do PIB em 1980 para 27,80% do PIB em 1990, chegando a 34,1% do PIB em 2004 ⁸. A falta de crescimento e a adoção de políticas de ajuste fiscal culminaram no enfraquecimento das políticas sociais durante a década de 1990, idealizadas na constituição de 1988.

Com isso, o crescimento econômico permanece asfixiado, tornando cada vez maior a pressão pelo ajuste fiscal proporcionado tanto pelo aumento da carga tributária como pelo contingenciamento do gasto público. (...)Para poder exercer esse poder de gasto, o Ministério da Fazenda vem perseguindo, desde a década de 1980, um conjunto de cinco medidas centrais de ajuste nas contas públicas. Trata-se, muitas vezes, de ações públicas que se direcionam à sustentação dos direitos de riqueza financeirizada às classes dinheiradas. ⁹

8 e 9 – POCHMANN (2005)

Década de 1990, Ajuste Fiscal e Desajuste Social

Após a redemocratização e a nova constituição, o Brasil tinha como desafios, além da necessidade de voltar a crescer, a implementação das políticas sociais idealizadas na nova constituição, o combate à inflação, e a resolução das mazelas sociais resultantes do crescimento desordenado. Ao longo dos anos 90, foram tomando corpo as diretrizes de reforma, definidas na nova Constituição, com a lenta descentralização de responsabilidades e recursos e a extensão da prestação de benefícios e serviços sociais especialmente nas áreas da saúde, educação básica e assistência social.

É inegável a evolução positiva de vários indicadores sociais no Brasil durante a década de 90, principalmente após a estabilização monetária e fim da inflação, que proporcionou um considerável aumento do poder de compra das classes menos favorecidas. Apesar do baixo crescimento, os indicadores sociais que são sensíveis às políticas públicas, como o analfabetismo, o acesso e os níveis de educação e o índice de mortalidade infantil apresentaram uma melhora considerável:

Tabela 1
Brasil Indicadores sociais diversos
1991-2002

	1992	2002
Taxa de Analfabetismo (pessoas com 15 anos ou mais)	17,2	11,9
Taxa de Analfabetismo Infantil	12,4	3,8
Crianças 7-14 na escola	81,9	94,5
Defasagem média em anos de estudo (crianças 10-14)	2,1	1,1
Crianças 10-14 na escola com mais de 2 anos de atraso escolar(%)	37,3	16,1
Escolaridade média em anos de estudo (pessoas 25 anos ou mais)	4,9	6,1
Pessoas com 8 ou mais anos de estudo	28,6	39,5
Mortalidade infantil (por 1000)	45,2	27,8
Taxa de desemprego (pessoas 15 anos ou mais)	6,6	9,2
Porcentagem de pobres	40,8	32,9
Porcentagem de indigentes	19,3	13,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) elaboração do IETS.

Obs: linha da pobreza R\$ 125 (em reais de setembro de 2002)

linha da indigência R\$ 62 (em reais de setembro de 2002)

Entretanto, analisando os indicadores de desigualdade, que possuem uma maior dependência do crescimento econômico, observamos que na maioria deles a melhora foi insignificante ou nula:

Tabela 2
Indicadores selecionados de desigualdade
Brasil 1992 – 2002

	1992	2002
Índice de Gini	0,58	0,59
Razão de renda apropriada pelos 20% mais ricos e 20% mais pobres	26,8	25,6
Taxa de Analfabetismo (pessoas brancas com 15 anos ou mais)	10,6	7,7
Taxa de Analfabetismo (pessoas pretos e pardos com 15 anos ou mais)	25,8	18,2
Média anos de estudos (Branco)	5,9	7,0
Média anos de estudos (pretos e pardos)	3,6	4,9
Taxa de desemprego (brancos)	6,0	8,2
Taxa de desemprego (pretos e pardos)	7,4	10,4
Taxa de desemprego (homens)	5,5	7,4
Taxa de desemprego (mulheres)	8,2	11,7
Porcentagem de pobres (Região Norte)	52,8	45,2
Porcentagem de pobres (Região Nordeste)	65,7	56,5
Porcentagem de pobres (Região Centro-Oeste)	33,8	23,5
Porcentagem de pobres (Região Sudeste)	27,5	21,0
Porcentagem de pobres (Região Sul)	32,3	21,8

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) *apud* IETS.

Obs: linha da pobreza R\$ 125 (em reais de setembro de 2002)

linha da indigência R\$ 62 (em reais de setembro de 2002)

Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, o ajuste fiscal prosseguiu, o crescimento econômico continuava em patamares insuficientes para absorver até mesmo o crescimento vegetativo da economia, e as políticas sociais foram se desintegrando face às novas prioridades econômicas que privilegiavam a riqueza financeira.

Fundamentou-se a reprodução de uma das mais graves crises de apartação social entre os novos proprietários da acumulação financeira e os velhos e novíssimos remediados da atual situação econômica nacional. Enquanto os proprietários dos títulos da dívida pública recebem – em média anual – cerca de 7% do PIB, em pagamentos de juros, faltam recursos públicos para investimentos públicos necessários ao enfrentamento das grandes carências nacionais, bloqueando o crescimento econômico sustentado no Brasil.¹⁰

Nesse contexto macroeconômico Anti-social¹¹, a nova cara das políticas sociais foi montada com base em um tripé de focalização, privatização e descentralização. Esse tripé foi fundamentado nas diretrizes mainstream que atribuem às políticas públicas universais não serem eficientes na assistência aos mais pobres, os recursos disponíveis são mais que suficientes, porém mal aproveitados.

Passaram a se confrontar de um lado, a forte tradição universalista, concebendo direitos inalienáveis do cidadão à educação, à saúde, à habitação, à previdência e assistência social, garantidos principalmente pelo Estado provedor; ao receituário neoliberal em matéria de política social, que tem enfatizado um dado tipo de reestruturação do gasto social concebido segundo os princípios da seletividade e focalização das ações públicas sobre os segmentos mais necessitados da população, ruptura com os compromissos de gratuidade e privatização dos serviços destinados às camadas mais aquinhoadas da população.¹²

Entre as principais medidas de reforma do gasto social desse período, destaca-se a recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receita, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos Estados e municípios viabilizada pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); e a subtração de parcela das receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações - Lei Kandir -

O resultado desta inversão de prioridades pode ser observado no próximo gráfico, quando comparamos as participações do gasto social e das despesas financeiras na segunda metade da década de 1990.

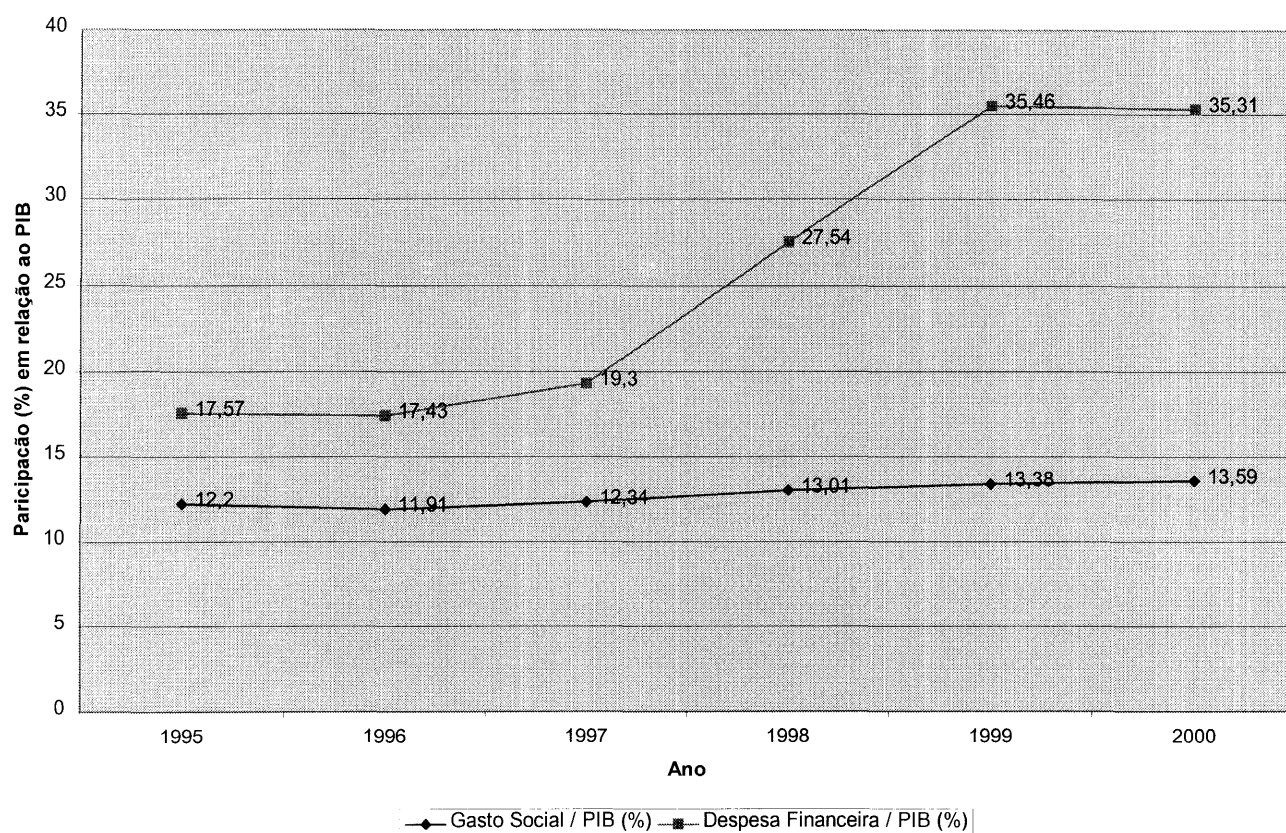
10- POCHMANN (2005)

11 - (1) Pochmann (2004) define como “macroeconomia Anti-Social” a política econômica Pós 1999, cujos efeitos sociais negativos decorreram da ausência do crescimento econômico

12- DRAIBE (1993)

O gasto social mantém-se com a mesma participação¹³, mesmo com o PIB crescendo a taxas insuficientes, a partir de 1997. Já as despesas financeiras dobram sua participação em relação ao PIB no mesmo período.

Participações Relativas - Gasto Social e Financeiro em relação ao PIB



Fonte: IBGE; IPEA/DIPES para 1997/1998; IPEA/DISOC para gasto social. Elaboração própria.

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a pressão pelos resultados na área social fez com que os programas de transferência de renda focalizados fossem priorizados, enquanto a rede de seguridade social continuava a esfacelar-se. Programas como o Bolsa-Escola, Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, e o Comunidade Solidária.

13- Não é objetivo entrar no mérito do que é gasto social. O ministério da Fazenda atribui o dispêndio com previdência como gasto, mesmo sendo o mesmo de caráter contributivo.

Houve melhora em indicadores como a taxa de mortalidade infantil, matrículas no ensino fundamental, e analfabetismo. Porém os indicadores estruturais da economia, como o índice de desemprego, poder de compra do trabalhador e renda do trabalho acompanharam o desempenho pífio da economia nacional.

Mas, segundo o próprio ministério da fazenda, a proteção social precisa submeter-se ao ajuste fiscal.

É importante ter em mente que a garantia de proteção social para toda população, especialmente para os mais pobres, passa por uma gestão macroeconômica responsável, voltada para o controle da inflação e a promoção do crescimento econômico em bases sustentáveis, com aumento de produtividade e criação de emprego. Destacam-se nestas funções as políticas associadas aos outros dois componentes das despesas primárias do Governo Central mencionados acima, a saber, a geração de superávit primário, que objetiva o controle do endividamento público e do processo inflacionário, e os demais tipos de gastos do Governo Central, particularmente, com investimentos em infra-estrutura.¹⁴

Segundo Fagnani (1999) “Em suma, nos anos 90 a dissociação entre os objetivos econômicos e sociais parece ter chegado a um paroxismo. A marca desta década é a convergência da exclusão social com a supressão de direitos e a fragilização da capacidade de intervenção do Estado via políticas sociais.”

14 - Ministério da Fazenda (2003)

1.3 - Esperança Destruída – Políticas sociais no primeiro governo Lula

As eleições de 2002 marcaram a opção da grande maioria da população por uma mudança na forma de conduzir as políticas públicas no Brasil, em contraponto com os últimos oito anos governados por Fernando Henrique Cardoso, principalmente na área social. Mesmo sem apresentar muitas propostas durante as eleições, além da criação de 10 milhões de novos empregos, o novo presidente assumia com a responsabilidade de apresentar uma alternativa às massas que o haviam colocado no poder.

A equipe econômica de Lula tinha em suas mãos duas principais propostas para a área social. O programa fome zero, elaborado por uma equipe coordenada por José Graziano, consistia em uma gama de propostas pontuais e estruturais, como políticas estruturais de geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, bolsa-escola e renda mínima, além de políticas específicas, como o programa de cupom alimentação (depois substituído por uma transferência direta de R\$ 50,00 reais a cada beneficiário, por meio do cartão-alimentação), doações de cestas básicas emergenciais, manutenção de estoques de segurança, quantidade e qualidade de alimentos, ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador. A outra proposta, elaborada pela equipe do ministério da Fazenda, liderados por Antonio Palocci, planejava uma série de reformas, abrangendo a área social com uma ótica que segue as orientações do Banco Mundial, onde a reforma da previdência social aparecia, em lugar destacado, no capítulo dedicado ao tema do equilíbrio fiscal de longo prazo. Os objetivos declarados eram recompor o equilíbrio da previdência pública, garantindo sua solvência no longo prazo; diminuir a pressão sobre os recursos, permitindo o resgate da capacidade de gasto público; aumentar a equidade, reduzindo as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado.

A equipe do ministério da Fazenda foi norteada pela Agenda Perdida, um documento apresentado durante as eleições, de orientação Liberal e de acordo com as orientações do Banco Mundial. Segundo esse documento,

A falta de efetividade da política social brasileira não advém da falta de recursos – a cada ano o país investe pelo menos 150 bilhões de reais nessa área – nem da ausência de programas modernos e inovadores. A maior parte desses recursos, entretanto, não beneficia os mais pobres, que recebem menos de ¼ do total. Além disso, não existe um sistema nacional de avaliação das políticas sociais que permita identificar os programas mais eficazes ¹⁵

15 – AGENDA PERDIDA - Texto preparado por um grupo de economistas de orientação liberal, sob a coordenação de Alexandre Scheinkman, da Universidade de Princeton, e apresentado com contribuição ao debate durante a campanha eleitoral de 2002.

No que se refere à gestão das políticas sociais, as principais sugestões foram:

1. evidências indicam que no Brasil a baixa produtividade do trabalho resulta mais da pouca qualificação dos trabalhadores que da baixa qualidade dos empregos existentes. A política social brasileira deve, portanto, continuar investindo prioritariamente na escolaridade geral da população brasileira e na qualificação da força de trabalho, incluindo à educação de adultos.

2. O apoio à produção popular, garantindo melhores condições de comercialização dos produtos e maior acesso a mercados como o de crédito.

3. Em princípio, é sempre melhor combater a pobreza de forma estrutural que a partir de políticas compensatórias. No caso brasileiro, programas compensatórios abrangentes devem ser parte importante da política social e, por conseguinte, dos gastos do país nessa área.

4. Unificação de todos os programas, com a criação de um único orçamento social permitindo uma melhor coordenação das políticas adotadas.

5. Criação de critérios de avaliação periódica das políticas sociais por resultados dos indicadores sociais e não em função dos recursos gastos ou da oferta de bens públicos gerada.

Com essas duas propostas em mãos, o que se observou foi que o novo governo optou pelas propostas Liberais de políticas compensatórias, e logo o programa de combate à fome de Jose Graziano foi dizimado pela política do Ministério da Fazenda, e o Ministério Especial de Segurança Alimentar fora extinto. O que se seguiu foi o crescimento das políticas de transferência de renda, tornando-se praticamente a única saída apresentada pelo novo governo para os problemas sociais no Brasil. Foi criado o Bolsa- Família, unificando três dos programas criados na administração FHC: o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás. Buscou-se ainda, por meio de convênios, unificar a ação dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta da renda.

As políticas sociais no governo petista seguiram, portanto, a tendência de toda a década de 1990, de abandono dos benefícios universais e desfacelamento da rede de seguridade social criada na constituição de 1988.

A ênfase da atividade governamental parece ter se deslocado das políticas universalizantes e habilitadoras, como educação e saúde, para as ações assistenciais destinadas aos mais pobres, como a Bolsa-Família. Nessesentido, a atual política social se distingue e se afasta, em parte, do curso seguido desde meados dos anos 80, aproximando-se das concepções mais limitadas de proteção social.¹⁶

Essa combinação de uma política macroeconômica anti-social e receituários de agências para as políticas sociais não parece deslumbrar uma alternativa consistente para a solução dos problemas e do resgate da dívida social junto à população brasileira pelo governo Lula. A falta de crescimento econômico parece ser uma doença crônica que acompanha a economia nacional há quase 30 anos e está dizimando pouco a pouco o setor produtivo em prol da financierização da riqueza, enquanto as políticas de transferência de renda dão uma sobrevida à esperança de melhora da qualidade de vida. Resta saber até quando essas medidas paliativas darão sustentação popular à política econômica de estagnação.

É neste contexto em que reaparecem as políticas focalizadas de combate à pobreza: com a falta de recursos devida aos exorbitantes gastos com juros, consegue-se um pequeno montante de recursos públicos para prover uma pequena bolsa para a população mais pobre. Como ao longo do tempo a situação financeira do Estado só se degenera, graças às exorbitantes taxas de juros, este tipo de política vai ganhando espaço, posto que é uma política barata e possível num cenário em que se gasta o que se gasta com juros da dívida pública – constituída, é bom lembrar, pela manutenção desta política econômica inconsequente ao longo dos anos 1990.¹⁷

17 – GIMENEZ (2007)

CAPITULO 2 - MACROECONOMIA ANTI-SOCIAL E O MODELO DE BEM-ESTAR LIBERAL

2.1 - Estagnação e medidas liberalizantes

Durante os anos 90, o contexto econômico e social do Brasil não refletiu os princípios da constituição de 1988, a constituição cidadã. O que se viu foi o rápido esfacelamento das políticas sociais e dos mecanismos que garantiriam sua sustentação, através de contra-reformas que iniciaram-se já nos primeiros anos da década de 1990. Tais medidas tornaram-se ainda mais contundentes a partir do plano Real, em especial após o ajuste cambial de 1999.

Esse projeto de estabilização não representava apenas uma nova estratégia de política macroeconômica, mas também um arcabouço de novas tendências nas políticas públicas do estado brasileiro, objetivo era claramente mais vasto: um projeto de desenvolvimento liberal que, através da dupla abertura ao exterior, supunha a convergência relativamente rápida das estruturas produtivas, da produtividade e da taxa de juros da economia brasileira na direção dos padrões das economias avançadas.¹⁸

O novo projeto macroeconômico baseia-se em argumentos difundidos pelo Consenso de Washington e pelas agências multilaterais. Dentre eles:

- a estabilidade de preços cria condições para o cálculo econômico de longo prazo, estimulando o investimento privado;
- a maior abertura comercial impõe disciplina competitiva aos produtores domésticos, forçando-os a realizar ganhos substanciais de produtividade;
- as privatizações e o investimento estrangeiro removeriam gargalos de oferta na indústria e na infra-estrutura, reduzindo custos e melhorando a eficiência;
- a abertura da conta de capital, associada à previsibilidade quanto à evolução da taxa real de câmbio, atrairia poupança externa em escala suficiente para complementar o esforço de investimento doméstico e para financiar o déficit em conta corrente.

18- Belluzzo (2004)

Nesta perspectiva, no que respeita à política macroeconômica, o Estado deveria limitar sua ação à busca da estabilidade de preços e à manutenção do equilíbrio das finanças públicas. O que observamos principalmente no período pós-1999 é a total confluência das ações e políticas públicas nesse sentido, e a estagnação dos indicadores de crescimento econômico, conforme tabela abaixo:

Anos	%	Anos	%	Anos	%	Anos	%	Anos	%
1982	0,8	1987	3,5	1992	-0,5	1997	3,3	2002	1,9
1983	-2,9	1988	-0,1	1993	4,9	1998	0,1	2003	0,5
1984	5,4	1989	3,2	1994	5,9	1999	0,8	2004	4,9
1985	7,8	1990	-4,3	1995	4,2	2000	4,4	2005	2,3
1986	7,5	1991	1,0	1996	2,7	2001	1,3	2006	2,8

Fonte: IBGE.

O baixo crescimento econômico, a desestruturação e a falta de vagas no mercado de trabalho, a queda dos rendimentos dos trabalhadores, e a falta de perspectivas em longo prazo observadas no fim da década de 1990 não foram suficientes para que profundas mudanças ocorressem no campo das políticas macroeconômicas, como indica a agenda perdida ¹⁹, e suas proposições:

Para manutenção da estabilidade monetária e da política de controle da inflação, sugere-se:

- manutenção do superávit primário, ao menos enquanto não houver redução substancial e duradoura do risco-Brasil.
- institucionalização das regras e dos procedimentos da política fiscal e do objetivo de estabilidade da moeda, a fim de reduzir a incerteza sobre a condução da política macroeconômica e, portanto, o risco-Brasil.
- manutenção do regime de câmbio flutuante, para que a taxa cambial possa se acomodar no nível real, produzindo um déficit sustentável nas contas correntes.
- redução do passivo mobiliário do governo com correção cambial.

19- A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social, documento publicado em setembro de 2002 com propostas de vários economistas, organizados por Marcos Lisboa, Futuro secretário de Política econômica do Ministério da Fazenda do início do governo Lula.

No que se refere à gestão do Estado, as principais diretrizes foram:

- Reforma administrativa com a criação de critérios de desempenho das políticas públicas, assim como a realização de avaliações periódicas dos programas em curso. Em particular, deve-se mensurar as políticas públicas pelos seus impactos sociais e econômicos e não pela oferta adicionada de bens e serviços públicos.
- Revisão e uniformização dos processos de serviços na administração pública, o que permitiria tanto a melhora dos serviços públicos quanto a redução das despesas em gasto corrente.
- Redução dos gastos correntes a fim de propiciar o aumento da poupança pública, a retomada do investimento do governo, em especial em infra-estrutura básica, e a melhoria da educação pública.

Nos anos que seguiram o fim do governo FHC, assistimos a total inércia das políticas econômicas, incapazes de modificar a tendência anterior de estagnação. Após 2002, aprofundam-se as bases liberais da política econômica e os problemas sociais causados pelas mesmas parecem sem perspectiva de melhora.

O problema é que na ausência de crescimento econômico vigoroso, como a experiência européia mostrou eloquentemente, ficou mais do que provado que a solução dos problemas da pobreza, da desigualdade social, da moradia digna, da saúde pública, da educação gratuita e de qualidade, dos transportes e da infra-estrutura social não é possível. Não só as pessoas não conseguem empregos dignos e com isso ficam mais expostas às agruras do cotidiano e dependentes de assistência (fundamentalmente pública), como o Estado, dardejado por demandas crescentes, não consegue lidar com a situação sem possuir recursos em expansão, para fazer frente a tais pleitos.

O ajuste fiscal para garantir o cumprimento das metas de superávit primário e o pagamento dos juros da dívida pública, caracterizou-se por medidas de contenção do gasto público social e aumento da carga tributária, assim relacionadas por Pochmann (2005)

- i. Privatização do setor público e corte do gasto público
 - ii. Descentralização do encargo federal e reconcentração da receita na União
 - iii. Elevação da carga tributária Desvinculação de receitas públicas
-

O estado brasileiro tornara-se assim, incapaz de atender às demandas sociais de uma sociedade com emprego e renda decadentes. Durante o período de 2001 a 2004, a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu 2,7% ao ano, enquanto o ritmo de abertura de novas vagas foi de 2,5% por ano (7,8% abaixo da expansão da PEA). Por conta disso, cerca de 376 mil trabalhadores tornaram-se, a cada ano, em média, novos desempregados no Brasil.

Em suma, Fagnani ²⁰ sintetiza o resultado da política macroeconômica anti-social dos anos 90 da seguinte forma:

(...) Houve completa incompatibilidade entre a estratégia macroeconômica e as possibilidades efetivas de desenvolvimento e inclusão social. Essa estratégia acarretou aumento da crise social e estreitamento das bases financeiras e institucionais das políticas sociais. Esse movimento foi consequência direta das políticas monetária, cambial e fiscal adotadas, que provocaram uma organização sem precedentes das finanças públicas da União, dos estados e dos municípios. Em consequência, as possibilidades de financiamento do gasto social, dessas três esferas do governo, estreitaram-se drasticamente. Nesse cenário, as possibilidades de manter-se o patamar do gasto social federal alcançado em virtude das conquistas sociais de 1998 foram substancialmente restringidas. A degradação das finanças públicas constituiu-se num dos principais indutores das contramarchas impostas ao estado social, esboçado no final dos anos 80, suprimindo direitos sociais e ameaçando a cidadania então conquistada.

20 – FAGNANI (2005)

2.2 O modelo de bem-estar liberal: focalização e Assistencialismo.

A moratória da Rússia em 1998 e a dependência estrutural do Brasil ao mercado financeiro internacional, determinaram, a partir de 1999, a necessidade de realizar um profundo ajuste fiscal que poderia afetar de forma muito severa o nível de gasto social das três esferas de governo, em especial o gasto social do governo Federal. (...) no contexto de forte crise e restrição do gasto público que se apresentava naquele momento, preservar, de forma seletiva, a capacidade de intervenção do nível federal de governo na questão social(...) essa estratégia traduziu-se num conjunto de ações que têm como objetivo explícito proteger os segmentos mais vulneráveis da população em situação de crise.²¹

O receituário macroeconômico implementado na fase de estabilização, e seu posterior aprofundamento pós-1999, a estagnação e a piora visível dos principais indicadores sociais, como emprego e renda, possibilitaram a eleição de Lula no pleito de 2002. A solução apresentada, entretanto, segue à risca as bases da política social liberal, das agências multilaterais.

A persistência do baixo crescimento – e as atuais opções de política econômica confirmam esse comportamento – tende a transformar em programa permanente o projeto social ideado pelos organismos multilaterais, que era de caráter transitório. Programas de caráter compensatório, feitos para o processo de ajuste, transformam-se em objetivos estruturais, adequando assim os gastos sociais ao limitado crescimento e ao ajuste fiscal, que tende a se perpetuar.²²

O modelo de políticas sociais da "contramarcha" encontrou amplo apoio na nova equipe econômica do governo Lula, e o Ministério da Fazenda, além de ditar a política macroeconômica, começou a direcionar também os rumos das políticas sociais, amparado no diagnóstico das agências multilaterais, principalmente do banco mundial, como revela o documento de diretrizes para as políticas sociais da América Latina, publicado em 2006: "*Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*", cujo diagnóstico é extremamente favorável às políticas de transferência de renda focalizadas, em detrimento à qualquer rede de proteção e seguridade social, cujos recursos atendem à uma elite social:

"The redistributive impacts of social insurance transfers are limited – and even regressive in most instances. Our findings quantify the degree to which Latin America's "elite" captures public subsidies to existing social insurance schemes. Specifically, those in the top quintile of the population receive about 60% of net social insurance transfers. This regressivity derives from two main "design" factors: a truncation in coverage and relatively generous unit benefits for those in the top quintile.

*The persistence of a historical "truncation" thwarts coverage of the poor by design. Specifically, a defining characteristic of social insurance programs in LAC is that they tie eligibility to membership in the formal labor market – which hampers coverage of the poor, who are largely employed in the informal sector. Our analysis confirms this truncation in practice. Moreover, social insurance transfers are typically far more generous (a) for recipients in the upper quintiles; and (b) than social assistance programs – even when contributions have been netted out. As a result of this truncation in coverage and these biases in the generosity of benefits, social insurance transfers are regressive in all countries in our sample – and in some cases, so regressive that they exacerbate inequality."*²³

Ainda segundo o banco mundial, as redes de proteção social, como a criada na constituição de 1988, possuem uma associação que exige participação no mercado formal de trabalho. Geralmente estratificada por ocupação. **"Regimes de bem-estar social truncados" em desfavor dos pobres devido ao alto grau de informalidade no mercado laboral."**

Ainda segundo esse documento, as principais conclusões acerca da seguridade Social são :

- Mutilação por definição (exigências do mercado de trabalho formal)
- Altos valores líquidos de transferências (favorecem os ricos, são mais altos que a Assistência Social)
- Como resultado, Seguro social altamente regressivo
- Essas transferências são líquidas, financiadas por receitas de impostos
- Essa regressividade no Seguro Social não foi ajudada por nenhuma progressividade significativa pelo lado dos impostos
- Esse esquema de "Robin-Hood às avessas" está custando aos pagadores de impostos cerca de 5% do PIB nos países que gastam mais

Quanto ao Brasil, o diagnóstico da rede de Seguro Social, segundo Kathy Lindert ²³, foi o seguinte:

- O seguro social corresponde à maior parte dos gastos públicos sociais no Brasil
- Déficit da previdência federal: 40% dos benefícios, 3,7 a 4% do PIB
- Gasto com Seguro Social equivale a quatro vezes o total de gastos com Assistência Social
- Gasto com Seguro Social equivale a dez vezes o total gasto com Bolsa Família

Em compensação, o relatório deixa de mencionar o gasto com encargos da dívida pública, que somente em 2005, por exemplo, foi de cerca de R\$157 bilhões (8,1% do Produto Interno Bruto)²⁴

Ao mesmo tempo em que subestima os efeitos da seguridade social, o banco mundial exalta os benefícios da Assistência Social, entre eles:

- Assistência Social é mais progressiva no geral;
- Claramente grupo alvo com foco na pobreza;
- Outros benefícios para o capital humano oriundos das condicionalidades.

Enfim, o documento de diretrizes das políticas sociais do banco mundial para a América latina, enfatiza as consequências de manter a Seguridade Social :

1 widespread perceptions of dissatisfaction with the social injustice of LAC's high poverty and inequality (similar to those in Europe) – which, as our paper shows, is often exacerbated by the regressivity of many public transfers (each with their own vested interests);

2 high and growing fiscal pressures, exacerbated by high pensions deficits and;

3 persistently informal labor market

23- Economista do Banco Mundial

24- Fonte BACEN

E cita como alternativa as seguintes medidas para reduzir a desigualdade social:

- Criar instituições políticas e sociais mais abertas, que permitam aos pobres e aos grupos historicamente subjugados, tais como os afrodescendentes e os povos indígenas, conquistar uma maior parcela de representatividade, voz e poder na sociedade.
- Assegurar que as instituições econômicas e políticas busquem uma maior igualdade, por meio de uma eficaz gestão macroeconômica e de instituições equitativas e eficientes de resolução de crises, que evitem as grandes redistribuições regressivas que ocorrem durante crises e que permitam poupança nas épocas de prosperidade para melhorar o acesso dos pobres às redes de seguridade social nas épocas menos prósperas.
- Aumentar o acesso dos pobres a serviços públicos de alta qualidade, especialmente educação, saúde, abastecimento de água e eletricidade, bem como acesso à terra cultivável e aos serviços rurais de que os pobres necessitam para torná-la produtiva. Proteger e fiscalizar os direitos de propriedade para os pobres da zona urbana.
- Reformar os programas de transferência de renda, de forma que atinjam as famílias mais pobres, inclusive usando medidas condicionando as transferências à manutenção dos filhos na escola e à utilização dos serviços de saúde, com vistas a melhorar a sua capacidade de geração de renda no futuro.

Em síntese, a desigualdade do Brasil e da América Latina é tratada como um problema institucional, e não há novidades no tratamento dessa questão segundo a lógica das agências multilaterais, a receita é sempre a mesma: " Reformas Institucionais", segundo Perry ²⁵, "A chave para a redução das desigualdades na América Latina é a reforma institucional", e à medida que avançarem as reformas institucionais, possibilitando aos pobres influenciar nas tomadas de decisão, haverá maior probabilidade de serem adotadas políticas de redução da desigualdade, em três áreas:

- Instituições fiscais e financeiras: Estas devem assegurar que os governos sigam um caminho macroeconômico seguro e que seja desenvolvido um sistema financeiro sólido, para reduzir a probabilidade de crises.
- Segundo, ao ampliar o acesso aos serviços públicos, tais como educação, saúde, abastecimento de água, eletricidade e outras infra-estruturas

25- PERRY, Guilherme (2003)

- Por fim, o relatório propõe uma reforma do "estado de bem-estar social truncado e elitista" na América Latina, de forma que a seguridade social e a assistência social realmente cheguem às pessoas de baixa renda e os domicílios dependentes do setor informal.

Ou seja, focalizar as políticas sociais no assistencialismo, e diminuir ao máximo a rede de seguridade social, desvinculando-as do mercado de trabalho, contribuindo ainda mais para a precarização e desestruturação do trabalho nesses países.

É interessante notar, que em nenhum momento, são citadas medidas para promover o crescimento econômico, o aumento da renda do trabalho e o aumento dos investimentos. Parece ser totalmente dispensável, segundo as agências multilaterais, uma mudança da política econômica nesse sentido, sinalizando até mesmo que o processo de redução da pobreza ocorra no sentido inverso, ou seja, a redução da pobreza via medidas focalizadas leva a um crescimento do PIB, uma vez que, segundo o Banco mundial, uma redução de 10% nos níveis de pobreza acarreta um crescimento de 1% do PIB, enquanto o aumento de 10% da pobreza provoca uma redução do crescimento em 1% e uma queda de 8% dos investimentos.

Embora o crescimento talvez não seja aritmeticamente necessário para acabar com a pobreza extrema no Brasil, o crescimento permanece sendo um elemento crítico para gerar oportunidades econômicas e melhorar as perspectivas para a redução sustentada da pobreza. Dado o tamanho pequeno do hiato de renda agregado dos pobres, o Brasil talvez não pareça precisar de crescimento para pôr fim à pobreza (Banco Mundial, 2003, p. 13).

2.3 - Políticas Sociais de Nova Geração – O Brasil Seguindo o Receituário

Como ocorrido nas ultimas duas décadas, as políticas *mainstream* das agencias multilaterais encontraram forte apoio no Ministério da Fazenda, e logo começaram a ganhar força na política econômica do governo. Os primeiros indícios de que seriam seguidas pelo governo Lula foram revelados no documento "Agenda Perdida", com diretrizes formuladas por alguns economistas que futuramente integrariam o Ministério da Fazenda de Lula, entre as quais:

- A falta de efetividade da política social brasileira não advém da ausência de recursos.
- As evidências sobre a má-focalização dos gastos sociais são extremamente amplas,
- A grande atenção concedida aos trabalhadores do setor formal em detrimento daqueles presentes no setor informal é outro viés presente na política social brasileira.

Ou seja, a equipe econômica repetira o discurso do Banco Mundial, com a mesma obediência que demonstrara nos dez anos anteriores. E suas propostas também não indicavam grandes mudanças, entre as quais:

- Focalização: Em países pobres e com menor grau de desigualdade, o crescimento desponta como o principal, senão único, meio capaz de efetivamente reduzir a pobreza. **Já em países como o Brasil, com renda per capita relativamente elevada e cuja pobreza deriva fundamentalmente do elevado grau de desigualdade, o crescimento se torna, isoladamente, um instrumento ineficaz de combate à pobreza.**
- Transferências Diretas: Considerada a alta capacidade de taxaço e arrecadação do governo brasileiro, as políticas compensatórias devem se basear mais em transferências diretas.
- Utilização do setor privado para a provisão de serviços: necessário, pois, decidir se a produção dos serviços públicos deve ser realizada exclusivamente pelo setor público ou se é recomendável que o setor privado participe do processo, trazendo maior eficiência à produção.

A partir de então, o que se verificou foi uma escalada dos programas de transferência de renda na pauta dos projetos sociais no Brasil, e em 2004 o governo federal unifica os programas do governo anterior e cria o bolsa família, ampliando-o massivamente. Em 2007 o programa já atendia cerca de 11,1 milhões de famílias em todo o Brasil, com orçamento previsto em cerca de R\$ 8.8 Bilhões.²⁶

Mais do que apenas ampliar o Bolsa Família, o governo federal fez do programa sua única plataforma de política social, e sua grande âncora de sustentabilidade perante a maioria da população que sofre dos efeitos do baixo crescimento e da falta de emprego e renda.

O Ministério da Fazenda, em seu relatório do gasto social²⁷, retoma todas as posições anteriormente defendidas pela agenda perdida e pelas agencias multilaterais:

Item que merece destaque é o programa Bolsa Família, criado em 2003. A partir de 2004, o Bolsa Família passou a contemplar os gastos que até os anos anteriores estavam contabilizados como Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. O que se observa é que o dispêndio com os programas correlatos ao programa Bolsa Família saltou de R\$ 2,4 bilhões em 2002 para R\$ 5,8 bilhões em 2004, um aumento de aproximadamente 150%. Esse crescimento é importante pelas características intrínsecas do programa, principalmente a sua focalização nas camadas mais pobres da sociedade.

Desde então, não há outro projeto do Estado para o Brasil que não seja o de reformar institucionais e focalização de políticas sociais, em detrimento de um projeto de crescimento e geração de emprego e renda.

Sob a égide dessa estratégia macroeconômica de reforma do Estado, de cunho neoliberal, a focalização da ação do estado em Programas de transferência de renda, " aos mais pobres dentre os pobres", adquiriu extraordinário vigor. Em outras palavras, no bojo do referido processo de desmontagem das bases financeiras e institucionais do Estado Social pontilhado pela constituição de 1988, a contra-reforma liberal conseguiu impor a focalização como política social possível no Brasil, paradoxalmente, num país onde a pobreza encontra-se universalizada. Essa alternativa desses novos tempos de caridade e distribuição de migalhas, ganhou novo impulso no contexto das mudanças ocorridas a partir do acordo com o FMI em 1998.²⁸

26- Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, em <www.sde.fazenda.gov.br>

27- Ministério da Fazenda (2005)

Como bem enfatizou Fagnani, a caridade tornou-se a política social do possível, e nada além disso parece surgir dos planos do Governo Federal. As políticas fiscal, monetária e social estão alinhadas num mesmo sentido, de manutenção da situação econômica atual, de inércia produtiva, obediência à arquitetura financeira internacional, aumento de arrecadação tributária, concomitantemente ao contingenciamento do gasto público, em especial o gasto social e de investimento da União. Sem crescimento econômico, mesmo com o ótimo desempenho da economia internacional observado nos últimos 5 anos, o qual tem beneficiado grande parte dos países emergentes, principalmente Índia, China e Coreia do Sul.

Assim, a defesa das políticas focalizadas de transferência de renda se encaixa muito bem na defesa da situação social atual como a melhor possível. Se elas combatem tão bem a desigualdade social e a pobreza, isto só reafirma o acerto da política econômica e social em conjunto, indicando que não há problemas mais sérios em se gastar tanto dinheiro público com juros, na medida em que a situação social dá sinais de melhora. Se as taxas de juros do Brasil são as mais altas do mundo e ao mesmo tempo submete-se a Seguridade Social às Desvinculações de Receitas da União (DRU) para se gastar com rentistas, não há inconsistências entre isto e o combate aos problemas sociais brasileiros. Afinal de contas, os R\$ 8,3 bilhões gastos com o Bolsa-Família em 2006 são centrais para reduzir expressivamente a pobreza e a desigualdade social no Brasil, a despeito dos gastos de R\$ 122 bilhões realizados com juros, pela União, no mesmo ano. (...) ²⁹

Mas isto se deve ao fato de que esta combinação de política econômica é deveras interessante a determinados setores da sociedade brasileira. As altas taxas de juros, que alimentam os lucros descomedidos dos bancos brasileiros e estrangeiros e as rendas polpudas dos possuidores de aplicações financeiras, podem ser mantidas elevadas, dado que o superávit primário – realizado num quadro de ampliação das carências ligadas à ação do Estado – é a garantia de que os juros serão pagos e que a trajetória da dívida pública ficará sob controle. E os elevados pagamentos de juros jamais são questionados na medida em que são consequência da correta e "responsável" política de combate à inflação, que defende os pobres e é compatível com o combate à pobreza e à desigualdade social brasileira.

2.4 - Orçamento Social – Distorções

O Orçamento Social do Governo Federal tem sido utilizado para justificar e endossar o desmantelamento da rede de proteção social ainda existente no Brasil. Não são poucas as análises que reproduzem os mesmos diagnósticos dos órgãos multilaterais, acerca da efetividade do gasto social. Ademais, as distorções e manipulações de dados que justificam o modelo de gestão macroeconômica dominante são freqüentes, principalmente em análises provindas do ministério da Fazenda.

O Gasto Social, aliás, foi colocado na posição de grande vilão da economia nacional, atribuindo-lhe boa parte das conseqüências de uma política econômica limitada e que não atende aos anseios básicos de uma sociedade desenvolvida. Taxando-o como elitista e ineficiente, os economistas do Ministério da Fazenda buscam desarticular a seguridade social, e avançar cada vez mais nas ações de caridade e assistência social.

Os relatórios do Ministério da Fazenda, sobre o Orçamento Social do Governo Federal, publicados em 2002 e 2004, são o maior exemplo da obediência do Ministério às diretrizes Mainstream do FMI e do Banco Mundial. E suas análises são repletas de vícios e simplificações que colocam o Gasto social como grande vilão da economia Brasileira.

(...) um montante maior de recursos per capita é destinado aos grupos de maior renda. O impacto redistributivo da previdência social no Brasil é limitado por dois fatores principais. O primeiro é que os mais pobres têm pouco ou nenhum trabalho formal e, portanto, em geral não são cobertos pelo sistema. O segundo fator está associado à estrutura etária de nossa população, que ainda é relativamente jovem.³⁰

Entre os diversos equívocos das análises do Ministério da Fazenda, são freqüentes a comparação do Gasto Social em relação ao PIB, sem considerar o crescimento populacional, uma vez que, com o crescimento do PIB em níveis baixos nos últimos 20 anos, é natural que o gasto social aumente em relação ao PIB, uma vez que a população não deixa de crescer, principalmente a população idosa, que é a que mais cresce no Brasil atualmente.

Outro recurso freqüentemente utilizado é comparar o gasto social brasileiro proporcionalmente ao PIB, em relação a outros países desenvolvidos, como Itália, Austrália, Alemanha, Japão, entre outros países que já possuem estrutura de bem estar social consolidada, PIB largamente superior ao PIB Brasileiro, e aliado a uma população muitas vezes menor na maioria dos casos.

30 – Ministério da Fazenda (2005)

O primeiro exemplo de distorção surge da afirmativa que o Gasto Social aumentou nos últimos anos, proporcionalmente ao PIB, sem grandes impactos na sociedade; o que justificaria uma reforma no gasto social, como é apresentado no gráfico abaixo:

Orçamento Social do Governo Federal: 2001 – 2004

R\$ milhões correntes								
Itens	2001	% PIB	2002	% PIB	2003	% PIB	2004	% PIB
A- Gasto Direto	159.742	13,3	181.836	13,5	213.191	13,7	248.848	14,1
1. Previdência Social	105.989	8,8	122.550	9,1	146.226	9,4	168.252	9,6
2. Saúde	21.187	1,8	24.001	1,8	26.524	1,7	31.794	1,8
3. Assistência Social	8.506	0,7	10.245	0,8	12.858	0,8	16.237	0,9
4. Educação e Cultura	8.975	0,7	9.236	0,7	11.087	0,7	13.038	0,7
5. Proteção do Trabalhador	6.904	0,6	7.977	0,6	9.008	0,6	10.130	0,6
6. Organização Agrária	1.331	0,1	1.470	0,1	1.316	0,1	2.382	0,1
7. Habitação e Saneamento	1.897	0,2	1.122	0,1	863	0,1	1.357	0,1
8. Benefícios ao Servidor	2.286	0,2	2.110	0,2	2.453	0,2	2.659	0,2
9. Sistema S	2.667	0,2	3.125	0,2	2.857	0,2	3.000	0,2
B- Renúncias Tributárias	13.446	1,1	16.069	1,2	17.730	1,1	17.819	1,0
C- Empréstimos	3.228	0,3	4.215	0,3	4.779	0,3	5.473	0,3
D- Subsídios Implícitos	279	0,0	341	0,0	510	0,0	384	0,0
E- Ajuste Patrimonial	13.594	1,1	1.248	0,1	700	0,0	8.169	0,5
TOTAL	190.289	15,9	203.709	15,1	236.911	15,2	280.693	16,0

Fonte: MF/SPE/SIAFI

Como bem demonstrou Pochmann ³¹, quando deflacionado e calculado de forma per capita, o Gasto Social foi reduzido, entre 2001 e 2004. O que é facilmente explicado pela estagnação do PIB nesses anos, quando, embora o gasto tenha aumentado proporcionalmente ao PIB, foi um aumento reduzido face ao aumento da demanda populacional. Em outras palavras, comparar o aumento do gasto social em relação a um PIB quase inerte nos últimos anos é incoerente, pois a população continua crescendo e necessita de serviços básicos, cresça o PIB ou não.

31 – POCHMANN 2005(2)

A tabela abaixo, mostra a variação real por habitante entre 2001 e 2004. Nota-se o aumento da Assistência Social, face ao decréscimo dos outros itens do Gasto Social.

**Brasil: Orçamento social do governo federal por habitante e em valor real de
2001 (em R\$)**

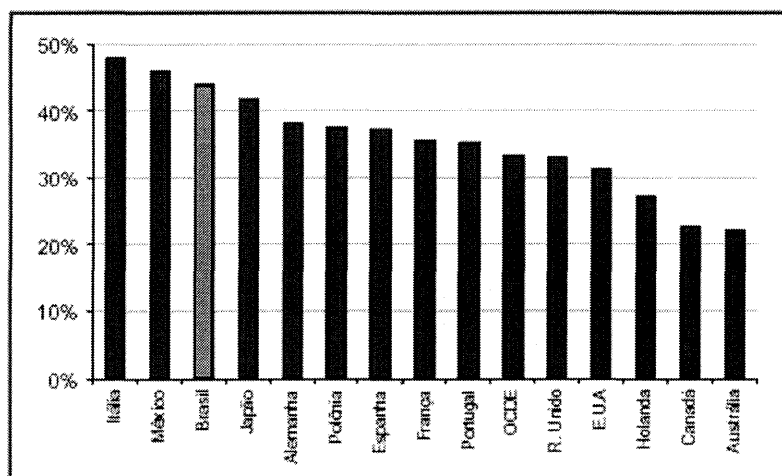
Itens	2001	2002	2003	2004	Variação 2001-04
Orçamento Social Total	1.103,86	904,65	970,04	1.012,17	-8,31
1. Gasto social direto	926,65	807,51	872,92	897,34	-3,16
- Previdência Social	614,83	544,23	598,73	606,71	-1,32
- Saúde	122,90	106,59	108,60	114,65	-6,71
- Assistência Social	49,34	45,50	52,64	58,55	18,67
- Educação e Cultura	52,06	41,02	45,40	47,01	-9,70
- Proteção do Trabalhador	40,05	35,42	36,88	36,53	-8,79
- Organização Agrária	7,72	6,53	5,38	8,59	11,27
- Habitação e Saneamento	11,00	4,98	3,53	4,89	-55,55
- Benefícios ao Servidor	13,26	9,37	10,04	9,59	-27,68
- Sistema S	15,47	13,88	11,69	10,82	-30,06
2. Renúncia Tributária	78,00	71,36	72,60	64,25	-17,63
3. Empréstimo	18,72	18,72	19,57	20,71	10,63
4. Subsídio Implícito	1,62	1,51	2,08	1,38	-14,81
5. Ajuste Patrimonial	78,86	5,54	2,87	29,46	-62,64

Fonte: MF/SPE/SIAFI (Deflator IGP-DI-FGV)

CEDOC/IE

Outro recurso comum é a comparação do Brasil com economias avançadas da Europa, principalmente quanto às aposentadorias e pensões. Item que segundo o diagnostico da Fazenda é o grande vilão do orçamento social e das contas publicas nacionais. O primeiro equívoco é utilizar a proporção de população idosa sobre a população total como parâmetro de comparação. Quando comparamos a população absoluta de idosos no Brasil (que aumenta cada vez mais, ao passo que na Europa já está estabilizada) com dos outros países, observamos que o Brasil atende a um número de idosos muito superior, com benefícios incomparavelmente menores, uma vez que o PIB brasileiro é bem menor do que o potencial, principalmente em razão da estagnação dos últimos 20 anos.

Gasto em Aposentadorias e Pensões como Porcentagem do Gasto Público Social*, 2001**

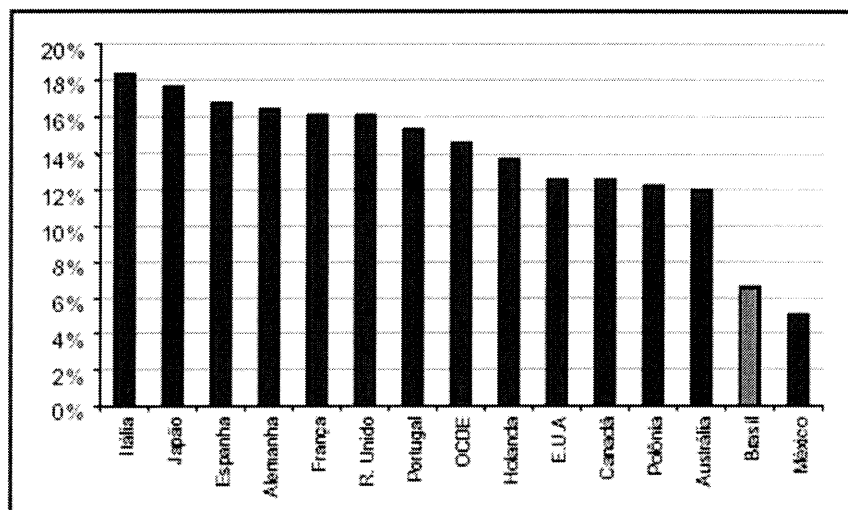


* Combina todos os níveis de governo.

** Os dados para o Brasil referem-se a 2002.

Fonte *Economic Survey of Brazil 2005*, OCDE. Elaboração SPE/MF.

População Idosa (65 anos ou mais) como Porcentagem da População Total, 2001^a



* Os dados para o Brasil referem-se a 2003.

Fonte: World Development Indicators 2003, World Bank, Elaboração SPE/MF.

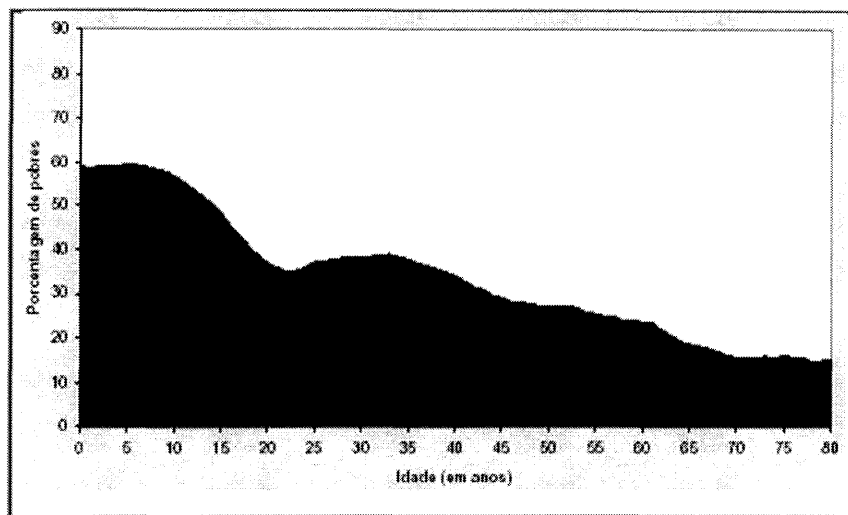
Outro argumento em detrimento do sistema previdenciário é em relação à sua concentração na população idosa, ao passo que a maior concentração de pobres ocorre nos primeiros anos de vida. Os relatórios mostram que a proporção de pobres ao longo das faixas etárias é alta em idosos e crianças. Porém, após as transferências monetárias do governo, somente a proporção de pobres diminui. Esse fato, aliás, deveria ser citado como um ponto a favor do sistema previdenciário, já que possui um papel importante de garantia de renda à essa faixa da população e de alívio da pressão no mercado de trabalho.

Ademais, o próprio ministério relata que boa parte dos benefícios dos idosos é transferida para a família. Isso se deve a um comportamento recente da estrutura de renda das famílias brasileiras, uma vez que o mercado de trabalho formal está cada vez mais escasso, com salários cada vez menores. Nessa situação, é comum o idoso tornar-se o principal provedor da renda familiar, transferindo-a inclusive às crianças. O Número de famílias chefiadas por idosos é cada vez maior, e onde não há idosos, verifica-se um padrão de vida bem inferior em relação às famílias que possuem idosos em sua composição.

Mesmo que esta situação não seja suficiente para afirmar que aposentadoria contribua para a redução da desigualdade,⁶ ela aponta para a importância da aposentadoria para as famílias mais pobres entre aquelas com aposentadoria. Esta situação se reflete no grau de desigualdade das duas distribuições, que tem menor valor para as famílias com aposentados.³²

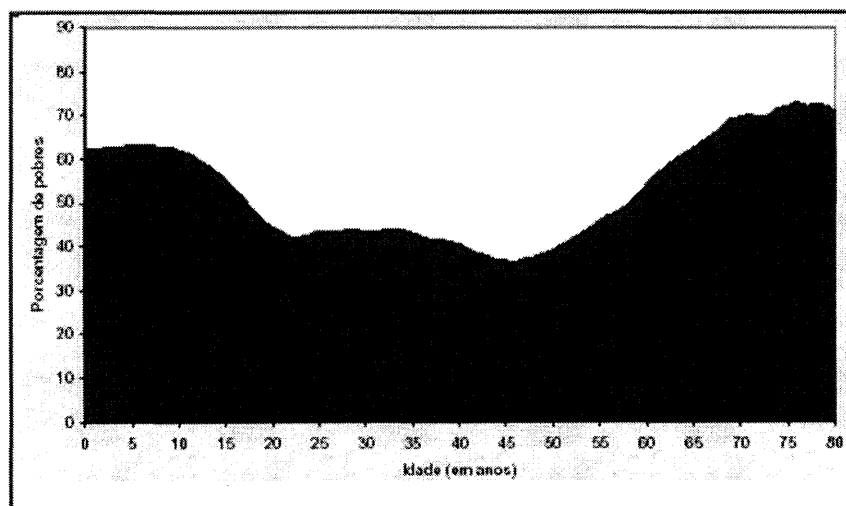
32- BALLINI (2006)

Grau de Pobreza ao Longo do Ciclo de Vida
(Transferências governamentais incluídas)



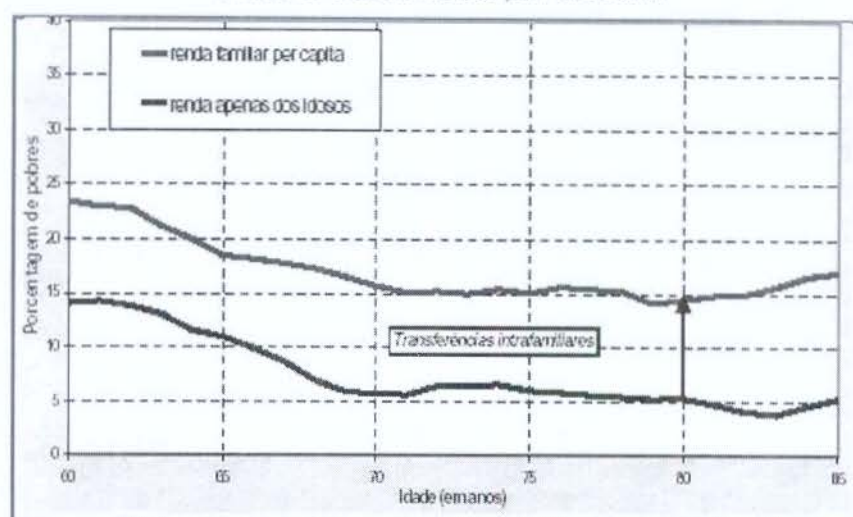
Fonte: Elaborado pela Coordenação de Avaliação de Políticas Públicas do IPEA, a partir da PNAD 2003.

Grau de Pobreza ao Longo do Ciclo de Vida
(Transferências governamentais excluídas)



Fonte: Elaborado pela Coordenação de Avaliação de Políticas Públicas do IPEA, a partir da PNAD 2003.

Gráfico 16: Grau de Pobreza por Faixa Etária



Fonte: Elaborado pela Coordenação de Avaliação de Políticas Públicas do IPEA, a partir da PNAD 2003.

Tabela 1. Distribuição das famílias brasileiras segundo quartos da população. Brasil, 2004

Quarto Populacional	Famílias com Aposentados				Famílias sem Aposentados				(A-B)/B %
	Número de Pessoas	%	Número de Famílias	Renda Per Capita (A)	Número de Pessoas	%	Número de Famílias	Renda Per Capita (B)	
1º	6.260.362	12,1	1.427.516	74,5	36.680.627	30,6	8.520.075	61,7	20,9
2º	12.436.115	24,0	3.587.902	161,8	30.505.222	25,4	8.586.048	160,0	1,1
3º	16.018.748	30,9	6.109.676	308,3	26.923.148	22,5	8.534.111	309,4	-0,4
4º	17.181.632	33,1	6.676.124	1.106,5	25.760.353	21,5	9.137.499	1.075,6	2,9
Total	51.896.857	100,0	17.801.217	509,3	119.869.350	100,0	34.777.733	360,2	41,4

Valores atualizados para janeiro/2005 segundo o INPC corrigido para a PNAD. Fonte: <www.ipeadata.gov.br>.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, microdados, IBGE. Elaboração dos autores.

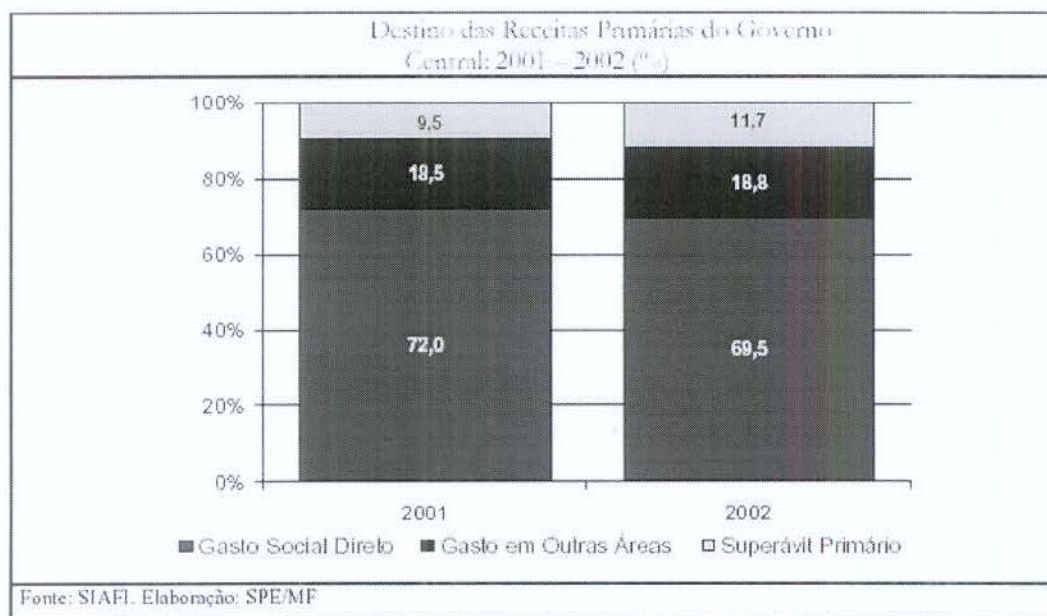
Várias são as interpretações acerca do gasto previdenciário do Governo Federal. Mas certamente ele não é o responsável pela estagnação da economia nacional das últimas três décadas. Por tratar-se de um benefício de caráter contributivo, (92% do total em 2004. Dentro desse grupo, 93% são transferências para as quais a elegibilidade do contribuinte não depende de sua renda), é uma dívida com a sociedade. A retirada da fonte de renda proveniente de aposentadorias e pensão deixaria cerca de 12 milhões de pessoas sem qualquer tipo de rendimento familiar. São 5,7 milhões de famílias com rendimentos única e exclusivamente de aposentadorias e pensões.

Na ausência de acesso a este benefício social, a população em uma hipotética situação de pobreza, considerando-se o valor do primeiro quartil da distribuição de rendimento das famílias brasileiras (R\$101), saltaria de 44 milhões para 63 milhões de pessoas.³³

Até mesmo os benefícios não contributivos, são criticados pela Fazenda.

Em princípio, os benefícios previdenciários têm caráter contributivo, ou seja, para ter acesso a eles, o indivíduo tem que ter contribuído ou estar contribuindo para o sistema previdenciário. Todavia, os benefícios previdenciários pagos ao setor rural são altamente subsidiados por receitas fiscais gerais. Em 2002 a renúncia previdenciária relativa ao Segurados Especiais, que consistem de produtores, parceiros, meeiros e arrendatários rurais, e pescadores artesanais, foi estimada em R\$ 3,6 bilhões. (MINISTERIO DA FAZENDA 2005)

Mas segundo o próprio Ministério, 45% da carga tributária brasileira é composta de contribuições diretamente vinculadas a gastos na área social, em particular, ao financiamento da previdência social, a saber: Contribuições Previdenciárias, COFINS, CSLL, FGTS, PIS/PASEP, CPMF, Salário-Educação e Sistema S. Mesmo assim, parte substancial desses recursos é redirecionada para outros fins.



33- BALLINI (2006)

Ou seja, não são benefícios contributivos, e muito menos aqueles de caráter assistencial, que impedem a inclusão social e aumentam a desigualdade no Brasil. Mais é o gasto social – principalmente o previdenciário - que impede que milhões de pessoas se juntem à imensa massa de miseráveis deste país. E todas as tentativas de desvirtuar os benefícios da seguridade social em prol de uma reforma do gasto social para torná-lo um grande programa de caridade aos indigentes enquanto o gasto financeiro consome mais de 13% do PIB e a economia não cresce o suficiente para absorver a entrada dos jovens no mercado de trabalho, e a renda do trabalho cai, parece não haver outro projeto para o Brasil que não seja a caridade, como indicado pelo Ministério da Fazenda (2005):

Portanto, a possibilidade do governo reduzir a carga tributária ou mesmo de mantê-la no atual patamar, sem comprometer o ajuste fiscal e a estabilidade da economia, depende fortemente de sua capacidade de reformar o gasto social, reduzindo a proteção exagerada que atualmente prover para um pequeno segmentos da sociedade e redirecionando os recursos para o atendimento das demandas sociais mais básicas e urgentes.

Capítulo 3 – Assistência Social, Alternativa ou Caridade?

Já no segundo mandato de Lula na Presidência, é fato que as políticas sociais “focalizadas” ganharam muita força. Vide o alcance do programa Bolsa Família, que já atende mais de 11 milhões de famílias e seu orçamento para 2007 supera os R\$ 8,8 Bilhões³⁴. Grande parte da popularidade conquistada pelo atual presidente proveio deste programa de transferência de renda, e seus resultados são aclamados como a grande saída para os problemas sociais brasileiros. Sua ampliação está de acordo com as diretrizes liberais que predominam na política econômica Brasileira desde os anos 90, como bem enfatiza Fagnani: “A contra-reforma Liberal conseguiu impor a focalização como política social do possível no Brasil – Paradoxalmente, num país onde a pobreza encontra-se generalizada.”³⁵.

Houve sim, uma importante redução das desigualdades, e uma melhora dos indicadores sociais a partir de 2004. O índice de Gini variou de 0,587 em 2002 para 0,569 em 2004. Quando esses indicadores foram divulgados, o governo comemorou e logo atribuiu ao Bolsa Família a queda da desigualdade na renda dos brasileiros. Mas até que ponto essas programas de transferência de renda foram determinantes para a melhora desses indicadores? Em quais regiões esse benefício é mais eficaz?

O professor Hoffman³⁶ apresentou um trabalho de decomposição do índice de gini deste período, e suas principais conclusões foram:

* 31 % da redução do índice de gini da renda per-capta entre 2002 e 2004 pode ser atribuída às transferências, enquanto mais de 69% é em decorrência do aumento da renda do trabalho.

* Os efeitos da redução das transferências governamentais são mais importantes no nordeste. Nessa região, o efeito dessa variável na redução do índice de gini chega a 86,9% no período 2002-2004.

* As transferências foram fundamentais para reduzir a pobreza no período 2002-2004. Segundo o índice FGT, mais sensível à pobreza crônica, 86% de sua redução deve-se ao efeito das transferências na renda da população.

34- Segundo dados da secretaria de desenvolvimento econômico

35- FAGNANI (2005)

36- HOFFMAN (2006)

Os resultados do trabalho do professor Roffman confirmam o que é esperado de um programa focalizado: sua ação é altamente eficaz, porém restrita e limitada. Benefícios de baixo valor como os distribuídos pelo bolsa família, reduzem sensivelmente a pobreza, e em alguns casos podem até transformar a renda de uma família pobre em não pobre (o que no Brasil não significa um salto na qualidade de vida).

As políticas sociais mais vultuosas, como o Benefício de Prestação Continuada, e a valorização do salário mínimo, foram muito importantes para reduzir a desigualdade no período 2002-2004, uma vez que grande parte dos beneficiários desses programas recebem o valor de um salário mínimo. Mas o fato determinante para a melhora dos indicadores nesse período, inegavelmente, é o crescimento econômico de 4,9% do PIB em 2004, que não é um crescimento considerado extraordinário, já que no ano anterior o crescimento foi praticamente zero, mas significou um salto do indicador do PIB em relação à estagnação dos anos anteriores, e de outros indicadores, como sintetizado por Gimenez (2006):

a) A taxa de desemprego passou de 9,7% (2003) para 9,0% (2004), a menor dos últimos seis anos.

b) O nível de ocupação foi o mais alto desde 1996 (56,3%).

c) A população ocupada aumentou 3,3% em relação a 2003. Foram abertos 2,7 milhões de novos postos de trabalho (1,6 milhões de empregos formais e 1,1 milhões de informais).

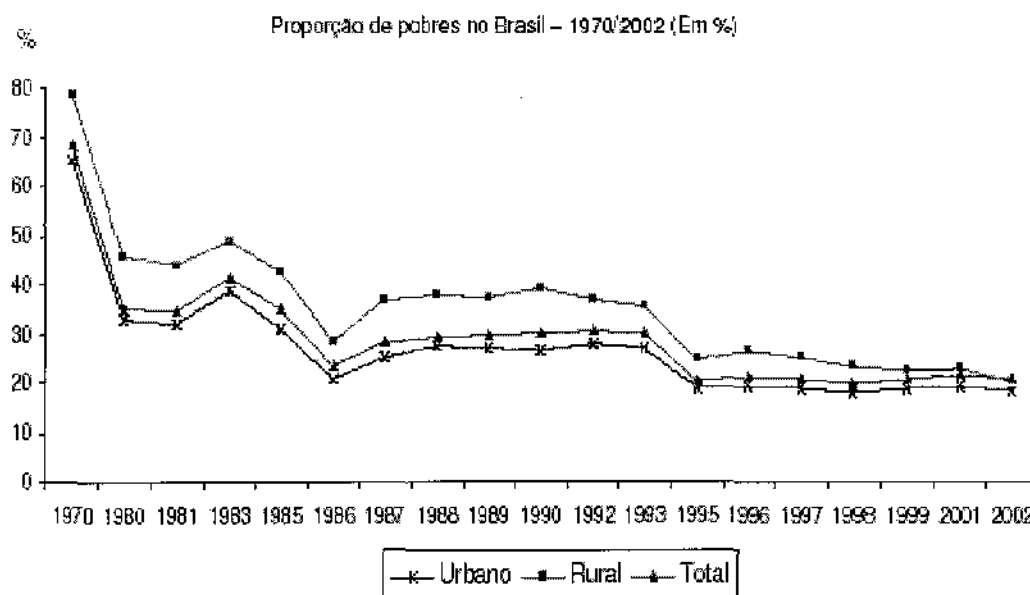
d) O número de pessoas ocupadas sem remuneração monetária declinou entre 2003 e 2004.

e) Em contrapartida, houve um crescimento dos empregados (6,1%) e trabalhadores domésticos (4,2%), enquanto a variação do número de trabalhadores por conta própria foi insignificante (0,6%).

f) O número de empregados com carteira assinada aumentou 6,6%.

g) A remuneração média real das pessoas com rendimento de trabalho deixou de cair em 2004, mantendo o patamar de 2003 (R\$ 733,00) e interrompendo-se tendência de queda real (18,8%) iniciada em 1997

É o que observamos nos países asiáticos, onde a redução de pobres tem clara correspondência com as extraordinárias taxas de crescimento da economia, superiores a 7,5% ao ano entre 1980 e 2003. Com um ritmo de crescimento forte (5,5% em média no período), o mesmo pode ser dito no tocante aos países do sul da Ásia, e que também ocorreu no Brasil na década de 70 e nos anos de 1986 e 1994:



Fonte: Azcha (2004) - a partir de micro-dados de PNAD e de Censos Demográficos BGE.

Mas o fato relevante é que o crescimento econômico é a grande alavanca da redução da desigualdade, através da melhora da renda do trabalho, e no nível de emprego. Políticas de focalização somente amenizam os problemas sociais e servem de colchão para as políticas de restrição fiscal e financeirização dos gastos públicos.

Nos últimos anos, produziu-se um consenso equivocado que o combate à pobreza pode ser obtido via programas focalizados (como o Bolsa-Família). Essa perspectiva, de caráter liberal e conservador, preconizada pelas agências internacionais de fomento, encontra adeptos dentre especialistas em nosso país, sendo acolhida, com entusiasmo, por amplos setores da sociedade e do governo.³⁷

Conclusão

O projeto Liberal que se iniciou no Brasil no início dos anos 90, minou o estado de bem-estar social criado pela constituição de 1988. As políticas econômicas dessa “contra-reforma” levaram o país a uma estagnação sem deterioração das condições de trabalho e renda, que aprofundou ainda mais os problemas sociais de desigualdade e pobreza durante os anos 90. Nesse contexto, as diretrizes dos órgãos multilaterais para a área social apenas complementaram a política econômica de financeirização do Estado. Os chamados “programas focalizados” foram ampliados em detrimento da rede de seguridade social, tida como entrave ao crescimento e desenvolvimento do país. Uma rede que atende milhões de pessoas com cerca de 14% do PIB, enquanto o gasto financeiro do governo federal abocanha 13% do PIB destinados a alguns milhares de famílias de investidores ³⁸

O ápice dessa nova fase de “bem-estar Liberal” é observado a partir de 2002, com a ampliação dos programas de transferência de renda e criação do bolsa família, pelo governo Lula, ao ponto que em 2007, a previsão é que 13 milhões de famílias sejam beneficiadas pelo programa, segundo a secretaria de desenvolvimento econômico do Ministério da Fazenda.

Os benefícios do Bolsa Família são inegáveis, e sua eficiência no combate à pobreza crônica é relativamente alta. Mas colocá-lo na situação de grande projeto para a sociedade brasileira parece ser tão medíocre quanto o crescimento econômico do país nas últimas duas décadas.

Sem um projeto de aumento no nível de emprego e renda, de inclusão dos trabalhadores na rede de seguridade social, e reversão da regressividade dos impostos, logo teremos um programa de transferência de renda “Focalizado” em metade da população brasileira. Não é necessária a extinção dos programas focalizados, que absorvem menos de 10% do orçamento social do governo federal, porém há necessidade de um projeto de desenvolvimento que inclua algo mais que mera caridade às necessidades mais urgentes da população.

Nesse sentido, além de ações focalizadas, não há dúvidas de que o crescimento econômico deve ser o principal sustentáculo de uma estratégia dessa natureza. Embora insuficiente, trata-se de condição necessária, por seus efeitos sobre o emprego, a renda e a mobilidade. Ademais, em nosso país, o emprego (especialmente com carteira assinada) é um divisor de águas entre a cidadania e a caridade. (...)O liberal conservadorismo vem alimentando a ilusão de que ao cruzar a linha de pobreza o miserável adentrará o paraíso. Na verdade, a saída desse labirinto depende de um amplo projeto nacional e desenvolvimentista que combine crescimento econômico, estabilização monetária e políticas sociais estruturais (universais) emergenciais (focalizadas).

38 - Orçamento do governo Federal 2007

Bibliografia

- ALMEIDA, Maria Herminia Tavares (2004) , “A Política Social no governo Lula”, revista El Debate político, Buenos Aires. 2004
- BALLINI, Rosangela (2006)) “Rendimentos previdenciários e distribuição da renda”. Carta Social e do Trabalho n.º 4, CESIT Unicamp, 2006
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga (2004) Bloqueios ao crescimento, in Política Econômica em Foco, n. 3 – jan./abr. 2004. IE – UNICAMP
- DRAIBE, S. (1999) “Brasil, anos 90: As políticas sociais no marco das reformas estruturais”, informe final, Cepal.,
- _____, S. M. (1993) “As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas”. Revista da USP, São Paulo, n. 17, 1993.
- FAGNANI, Eduardo (2005) “Proteção Social no Brasil (1964-2002) Entre a Cidadania e a Caridade” Tese Doutorado, Campinas IE - UNICAMP
- GIMENEZ, Denis Marraci. (2007) “Transferência de Renda aos Ricos e aos Pobres no Brasil – Notas Sobre os Juros Altos e o Bolsa – Família”. Carta Social e do Trabalho n.º 5, CESIT Unicamp, 2007
- GIMENEZ, Denis Marraci, et al (2006) “CRESCIMENTO ECONÔMICO E POBREZA ”. Carta Social e do Trabalho n.º 4, CESIT Unicamp, 2006
- HOFFMAN, Rodolfo (2006) “Transferência de Renda e Redução da Desigualdade no Brasil e Cinco regiões entre 1976 e 2004” Econômica, nº1 V. 8 pag. 55-86.
- LAVINAS, L. Programas De Garantia De Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 1998
- _____, “Transferências de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro” Texto para discussão, Rio de Janeiro IE-UFRJ 2006
- POCHMANN, Marcio. (2004) “Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil”. São Paulo Perspec. vol.18 no.2 São Paulo ,2004
- _____, Marcio (2005) “Ajuste Fiscal, Desajuste Social”. Carta Social e do Trabalho n.º 2, CESIT Unicamp, 2005 P.26-31
- _____, Marcio (2003) “Gasto social e seus efeitos recentes no nível de emprego e na desigualdade da renda do trabalho no Brasil” IE- UNICAMP
- _____, Marcio (2005) (2) “Evidências recentes na relação entre gasto social e desigualdade de rendano Brasil1” Campinas, 2005 IE- UNICAMP

- Ministério da Fazenda (2003) Gasto social do Governo Central: 2001 e 2002. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003.
- Ministério da Fazenda (2005) . Gasto social do Governo Central: 2001-2004. Brasília: Ministério da Fazenda, 2005.
- PERRY, Guillermo E (2003) “Redistribuição de Renda para os Pobres e os Ricos: Transferências Públicas na América Latina e no Caribe” Relatório para América Latina, World Bank (2003)
- ROCHA, S. Pobreza no Brasil – afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.
- _____, S. Impacto Sobre A Pobreza Dos Novos Programas Federais De Transferência De Renda, R. Econ. contemp., Rio de Janeiro, 9(1): 153-185, jan./abr. 2005
- SOARES, S. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004. Brasília: IPEA, 2006
- VAZQUEZ, et al. “Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes”. Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 147-167, jul./dez. 2004.
- World Bank: Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean (2006)
- BANCO MUNDIAL. Relatório sobre o combate à pobreza no Brasil. Washington: World Bank, 2003.
- BANCO MUNDIAL. Desigualdade na América Latina e no Caribe: Rompendo com a História?. Washington: World Bank, 2003.