

## **Sistema de Proteção Social no Governo Lula (2003-2010): Mudança ou Continuidade no Padrão de Intervenção do Estado na Sociedade?**

### **System of Social Protection in the Lula Government (2003-2010): Change or Continuity in the Pattern of State Intervention in Society?**

Edmar Aparecido de Barra e Lopes<sup>1</sup>

#### **Resumo**

Esse artigo insere-se no âmbito do debate sobre Estado e Política Social e analisa o legado do governo Lula (2003-2010) enquanto continuísmo ou mudança relativa ao modelo neoliberal implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (modelo regressivo), no que concerne ao sistema de proteção social compreendido como forma de intervenção do Estado na sociedade. Com base em bibliografia especializada, dialogamos com representantes das teses da “continuidade” e da “descontinuidade” da política social e do modelo de Estado no governo em questão. Sustentamos que, no mesmo, no que concerne ao embate entre forças progressistas (defensoras de princípios associados a um regime específico de um Estado de bem-estar social) e forças conservadoras (defensoras de princípios associados ao Estado mínimo), foram vitoriosas as últimas na determinação da política social dos governos Lula, consolidando, através dessas, um modelo de intervenção neoliberal do Estado nas suas relações com a sociedade.

**Palavras-chave:** Estado. Política social. Governo Lula. Neoliberalismo. Mudança. Continuidade.

#### **Abstract**

This article is part of the debate on State and social policy and analyzes the legacy of the Lula government (2003-2010) as a continuation or change related to the neoliberal model implemented by the government of Fernando Henrique Cardoso (regressive

1 Professor da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG, Goiânia, GO, Brasil). Correio eletrônico: ed.clio@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9576-510X>.

model), regarding the system of social protection as a form of state intervention in society. Based on specialized bibliography, we talk with representatives of the theses of “continuity” and “discontinuity” of social policy and the state model in the government in question. We argue that the same was true of the clash between progressive forces (defenders of principles associated with a specific regime of a welfare state) and conservative forces (defenders of principles associated with minimal state), the latter were victorious in the determination of social policy of the Lula governments, consolidating through these a model of neoliberal intervention of the State in its relations with society.

**Key words:** State. Social politics. Government Lula. Neoliberalism. Change. Continuity.

## Introdução ao Debate

A Carta de 1988, “Constituição Cidadã”, assegurou o direito a um amplo conjunto de conquistas civis, políticas e sociais enquanto responsabilidade do Estado democrático (BRASIL, 1988). Nesse sentido, as políticas sociais como Educação e Habitação, Trabalho e Transporte, Segurança Alimentar e Nutricional, e Lazer e Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social), configuraram-se como uma das mais importantes vitórias políticas de segmentos da classe trabalhadora (urbana e rural) na jovem democracia do país. Direitos balizados sobre princípios como participação, equidade e universalidade também foram assegurados pelo texto da lei. Entretanto, desde a promulgação dessa Constituição, reformas regressivas têm provocado inúmeros retrocessos relativos às políticas sociais em questão. Processo que ganha fôlego, particularmente, na reforma do Estado implementada ao longo dos dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002).

No âmbito dessa discussão, esse artigo desenvolve uma análise sobre o legado do governo Lula (2003-2010) enquanto continuidade ou mudança relativa ao modelo neoliberal regressivo<sup>2</sup> aprofundado pelo governo de FHC, no que concerne ao sistema de proteção social

2 Vianna (1998) defende a tese de que, apesar das tentativas de reformas, o modelo de proteção social brasileiro tem se tornado cada vez mais regressivo ou americanizado (perverso). De outro modo, tem contribuído para a reprodução e o aumento das desigualdades existentes na sociedade. Sobretudo porque tem se consolidado a ideia de um modelo previdenciário edificado com base no princípio contributivo, num país no qual a denominada sociedade salarial nunca foi alcançada.

compreendido como “[...] formas mais ou menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou conjunto de seus membros [...] [de] vicissitudes de caráter natural ou social [...]” (DI GIOVANNI, 1998, p. 2). Assim, procuramos demonstrar a existência de uma continuidade do segundo governo em relação ao arranjo neoliberal levado a cabo pelo primeiro.

Para tanto, desenvolvemos uma análise na qual, num primeiro momento, apresentamos a tese de que o social (o sistema de proteção) no governo Lula (2003-2010) teria se configurado no âmbito de um contexto caracterizado pelo embate entre princípios de dois paradigmas de regulação da relação Estado e Sociedade e Estado e Mercado: aqueles relacionados à emergência de valores (igualdade, direitos universais, seguridade, serviços públicos) de um regime específico de Estado de bem-estar social<sup>3</sup>, propiciado pelo suposto início de um novo desenvolvimentismo<sup>4</sup> *versus* os valores (assistência, focalização e privatização) característicos do Estado neoliberal, como encontramos em Sader (2008). Como alguns dos principais defensores dessa tese, temos, por exemplo, Aloizio Mercadante (2010) e Fagnani (2009, 2011).

O primeiro, em seu texto, defende, dentre outras coisas, que o governo Lula teria sido responsável pela construção de um novo modelo de crescimento econômico, o “neodesenvolvimentismo”, diferente do “nacional-desenvolvimentismo”, que vigorou na década de 1970, e também distinto do neoliberalismo, a partir dos anos 1990. Argumentando que as políticas econômicas e sociais do governo PT (especialmente nos governos Lula) teriam levado o Brasil a uma grande mudança histórica na qual o padrão histórico de regulação Estado-Sociedade, Estado-mercado, subordinado à acumulação baseada na concentração e exclusão, deixa de ser o eixo estruturante da economia. De outro modo, nesse período, um novo padrão de intervenção e planejamento do Estado nos domínios social

---

3 Que deve ser compreendido menos como a concretização de programas social-democratas do pós-guerra, mas antes como elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, uma determinada forma de articulação entre o Estado e o mercado, o Estado e a Sociedade, um modo particular de regulação social que se manifesta a um certo momento do desenvolvimento capitalista (DRAIBE, 1993b, p. 2).

4 Tal como encontramos em autores, tais como: Bresser-Pereira (2004, 2006, 2010) e Sicsu, Paula e Michel (2005).

e econômico<sup>5</sup> teria sido construído de forma progressiva e consistente. Nesse sentido, Mercadante (2010) explica:

[...] o social passou a se constituir em um dos eixos estruturantes do Novo Desenvolvimentismo brasileiro. Na realidade, o social foi o principal eixo estruturante do Novo Desenvolvimentismo no Brasil, em seu primeiro momento. Tal característica representa, obviamente, como já afirmamos, uma profunda ruptura com as políticas do período em que predominava a hegemonia do paradigma neoliberal no Brasil e na América Latina. Mas não apenas isso. Ela representa também o início de uma ruptura com o padrão de acumulação histórico do país, caracterizado pela concentração e pela exclusão (MERCADANTE, 2010, p. 20).

Fagnani (2009, 2011), defende que, na contramão dos dogmas do Estado mínimo, a estratégia de enfrentamento da questão social, particularmente no segundo governo Lula, teria sido impulsionada pela melhor articulação entre as políticas econômicas e sociais, pela ampliação dos empregos, pela valorização da renda do trabalho<sup>6</sup> e

5 De acordo com Bresser-Pereira (2016, p. 241), o Novo Desenvolvimentismo implica numa dupla chave em relação ao social e ao econômico, a partir da qual o Estado é concebido enquanto: “[...] dotado de legitimidade política, administração competente e capacidade de financiar internamente grandes investimentos [...]”. Continua o autor: “[...] um Estado desenvolvimentista [...] é o instrumento-chave do crescimento econômico, coordenando o setor não competitivo da economia e praticando uma política macroeconômica ativa – especialmente uma política cambial [...]”. E no que concerne ao social: “[...] financia grandes serviços sociais universais de educação, saúde e previdência social [...]”. Enfim, pressupõe um novo modelo de intervenção social e econômico capitalistas, a partir de um: “[...] Estado republicano que é bastante forte ou capaz para se proteger, ou seja, para proteger o patrimônio público de indivíduos ou grupos engajados na captura do Estado [...]”. O mesmo autor complementa que, no Brasil, “[...] desde a eleição de um presidente de esquerda, Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, houve uma tentativa de restabelecer [tal] estratégia desenvolvimentista a partir de 2003 [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 239). Destacando que o governo; “[...] inicialmente, conseguiu reduzir a desigualdade e aumentar a taxa de crescimento, mas acabou provando-se [inadequada] porque, além de a taxa de crescimento ter voltado a ser baixa, insatisfatória, como vem sendo desde 1980, a tentativa de formar uma coalizão de classes desenvolvimentista fracassou [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 239).

6 Segundo Marques, Ximenes e Ugino (2018, p. 534-535), um dos elementos que irá marcar a trajetória dos governos do PT com relação à Previdência Social é: “[...] a

complementariedade entre políticas focalizadas e universais, vistas como ações convergentes e não antagônicas. De outra forma, representando, assim, uma frágil, mas real, ascendência dos princípios do Estado de bem-estar social sobre os do ideário neoliberal, num processo de estruturação de um novo modo de regulação Estado-Sociedade, Estado-Mercado, em particular, no que tange às políticas sociais desse período.

Essa perspectiva está reforçada indiretamente por Fagnani no contexto da campanha presidencial de 2014, ao mencionar a possibilidade de “volta do Estado mínimo”, ao se referir ao projeto de Aécio Neves (candidato adversário) enquanto “neoliberal, anti-desenvolvimentista e antissocial”. Assim, reforça-se a sua análise de que o legado social do PT, mais particularmente do segundo governo Lula, representou um rompimento do ideário neoliberal (FAGNANI, 2011). Ao afirmar que a experiência desenvolvimentista (2003-2014), apesar de seus limites, teria trazido o Estado de volta para a equação do desenvolvimento. Advoga que, em tal contexto, diferentemente dos governos FHC, priorizou-se “as demandas do mercado de trabalho [...]. Ao mesmo tempo, [que] o crescimento da economia potencializou o caráter redistributivo do Estado Social inaugurado em 1988, na contramão da hegemonia neoliberal.” (CALIXTRE; FAGNANI, 2017, p. 36).

Num segundo momento do presente estudo, fundamentamos nossa divergência com representantes dessa tese, inclusive, quando sustentam que as políticas sociais do governo Lula não podem ser reduzidas aos princípios e ideologia do neoliberalismo.

---

elevação do valor real do piso dos benefícios, fruto da política de valorização do salário mínimo iniciada no governo Lula. Essa política foi respaldada pela ação conjunta das Centrais Sindicais que, em 2004, realizaram três marchas a Brasília com o intuito de pressionarem os poderes Executivo e Legislativo a apoiarem a iniciativa. O resultado foi o aumento do salário mínimo, em termos reais, de 54% entre dezembro de 2002 e dezembro de 2010. De acordo com estimativa do Dieese, isso afetou positivamente 47 milhões de pessoas, entre trabalhadores e aposentados, pois o benefício mínimo pago pela Previdência e pela Assistência Social está, desde a Constituição de 1988, indexado ao salário mínimo [...]”. Acrescentando que: “[...] essa indexação tornou o piso dos benefícios um poderoso elemento redistribuidor de renda [...]”. Entretanto, com a crise de 2008 e, sobretudo a partir do governo Dilma – explicam – tal política perde impulso – em particular – quando: “[...] em 2011, mediante a Lei 12.382, de 25 de fevereiro, foi definido um critério objetivo para definir o reajuste: o índice da inflação do ano anterior, acrescido da taxa de crescimento da economia dos dois últimos anos [...]” (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 535).

Nessa linha, temos, por exemplo, Fagnani (2011), que sustenta que o resgate de princípios do Estado de bem-estar social se fez mais influente no governo Lula, particularmente na fase que denomina de “Ensaio Desenvolvimentista (2006-2010)”. Segundo o autor, essa fase foi marcada pelo crescimento das tensões com defensores dos princípios do Estado mínimo dentro do governo<sup>7</sup> e que foi reforçado, acrescenta, pela ampla crise internacional de 2008 que afetou diversos setores do capitalismo em âmbito global, configurando-se também como uma crise de legitimidade da hegemonia do pensamento neoliberal, fazendo com que a agenda do “Estado mínimo” perdesse força. Esclarece, ainda, que foi um período no qual a melhoria do mundo do trabalho e a ampliação do gasto social ganharam centralidade na agenda do governo, gasto social esse marcado pela complementariedade entre políticas universais e focalizadas.

Nesse sentido, concordamos, já de início, com Castelo (2012) que aponta que o novo desenvolvimentismo em questão ignora as críticas realizadas nos anos 1960 e 1970 ao nacional-desenvolvimentismo ou aos descaminhos do mesmo, representadas nas obras de marxistas como Caio Prado Junior (1961), Fernandes (1967; 1973), Dos Santos (1978); Octávio Ianni (1971) e pela Teoria da Dependência estudada por Marini (1973,

---

<sup>7</sup> Se no seu primeiro mandato (2003-2006), o governo Lula opta pelo não rompimento com os fundamentos da política neoliberal, a partir de seu segundo governo (2006-2010), o que Fagnani (2011) denomina de “Ensaio Desenvolvimentista” (com o crescimento econômico em recuperação após 25 anos de letargia), pode ser exemplificado, conforme Pereira (2012, p. 745), com base em dados oficiais (BRASIL, 2011) pela retirada de “[...] 28 milhões de pessoas da pobreza [...]”; pela ascensão de “[...] 36 milhões à classe média [...]”; pela redução “[...] para 8,5% (16,27 milhões) o número de brasileiros em estado de pobreza absoluta ou de miséria [...]”. Sendo que, “[...] as estatísticas também mostram que no período compreendido entre 2002 e 2010 o desemprego caiu de 12% para 5,7% e o rendimento das pessoas ocupadas aumentou em 35% em termos reais [...]”. Ainda exemplificando os referidos “Ensaio Desenvolvimentista”, também com base em Pereira (2012, p. 745), que toma como fundamento dados do IBGE (2009), temos que: “[...] a partir de 2004, o volume de ocupações formais começou a crescer, atingindo, em 2009, um recorde histórico [de] 59% dos trabalhadores com carteira assinada [...]”. Apesar desses avanços, sintetiza, que a pretensão neodesenvolvimentista do segundo governo Lula foi posta em cheque pela paradoxal constatação de que “[...] esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas, ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país [...]” (IBGE, 2009).

1979), Bambirra (1974) e Gunder Frank (1971, 1973) Dessa forma, a análise que ora desenvolvemos está baseada num diálogo com representantes da “continuidade” e da “descontinuidade” da política social nos primeiro e segundo governos Lula.

Na primeira parte desse artigo, realizamos breves apontamentos históricos sobre transformações recentes do sistema de proteção social brasileiro. Na segunda e na terceira, tomamos como referência a análise de Fagnani (2011) para discorrermos sobre a dinâmica do sistema de proteção social no primeiro e segundo governos Lula (2003-2005 e 2006-2010), sempre estabelecendo e fundamentando nossa divergência de posição com o autor, no que concerne à “tese da mudança ou descontinuidade” que tal governo teria representado em relação ao anterior quanto ao modelo de política adotado em relação ao sistema de proteção social.

De outro modo, apoiamo-nos, ao final de cada um desses momentos do texto, em autores que sustentam a “tese da permanência ou continuidade”, no sentido de procurarmos compreender as razões das inconsistências e limitações das políticas sociais desse governo nos dois períodos em que ocorreram. Finalmente, nas considerações finais, realizamos um apanhado no qual sustentamos que tal governo fez uma consciente escolha por uma das concepções mais limitadas de proteção social, ou seja, em conformidade com os princípios e a ideologia do paradigma neoliberal.

## **O Sistema de Proteção Social Brasileiro: transformações Recentes**

O sistema de proteção que se pretendeu constituir a partir de 1988 e que tinha o Estado como base garantidora e núcleo duro da proteção social, lograva o propósito reformista de conferir a essa instituição um papel estratégico e central de integração social e também de superar o legado do período autoritário, incorporar novos princípios básicos, tais como: a) descentralização das ações; b) universalidade da oferta pública de serviços; c) integração das políticas; d) transparência e maior participação social na gestão dos programas sociais; e) assistência emergencial aos segmentos afetados pelo desemprego e pobreza absoluta (DRAIBE; RIESCO, 2006; DI GIOVANNI; PRONI, 2006). De outro modo, a Carta de 1988 resultou num grande avanço no

que concerne ao reconhecimento de inúmeras e históricas demandas sociais, bem como na reordenação do sistema de proteção social com base em princípios universalistas, como encontramos em Aureliano e Draibe (1989).

Esses autores lembram ainda que a estruturação tardia do sistema de proteção social no Brasil ocorreu justamente quando o *welfare state*<sup>8</sup> entrava em crise na Europa. Fato que atuou fortemente para aumentar as pressões políticas que sempre existiram, mesmo nesse período, contra o aumento do gasto público na área social e em favor da subordinação do orçamento social às diretrizes da política de estabilização macroeconômica adotada pelo governo federal. Nesse sentido, nos anos de 1990, o discurso sobre a necessidade de enxugamento e modernização do Estado chegou com força ao cenário nacional e a reforma neoliberal desse período teve implicações em várias áreas, inclusive nas políticas sociais, reduzindo o seu potencial enquanto instrumento de integração social no âmbito do capitalismo subsidiário ou periférico<sup>9</sup> brasileiro.

Em vista disso, a maioria dos avanços conquistados com a Carta de 1988 foram esvaziados sistematicamente no contexto imediato que se segue à mesma. Nesse contexto, cresce a legitimidade de uma base

8 Nesse texto, tal como Fiori (1997, p. 131), compreendemos *welfare state* (diferente de regimes específicos de Estado de bem-estar social) a partir do que propõe Esping-Andersen (1990), ou seja, como “[...] forma de Estado de bem-estar social, típica dos países escandinavos, [que] não se confunde com aquelas mais conservadoras (o caso francês ou alemão) nem como o modelo mais residual (o caso inglês ou americano). *Welfare state*, portanto, será utilizado para se referir ao modelo social-democrata proposto por esse autor”. Dessa forma, “[...] torna-se possível comparar como essa concepção de Estado de bem-estar social e seu ‘tipo’ mais avançado, em termos de direitos sociais, sofreram mudanças no Brasil [...]”. (GRIN, 2013, p. 187).

9 A análise de Florestan Fernandes sobre a emergência e o desenvolvimento da sociedade de classes ou capitalista no Brasil nos leva à noção de capitalismo dependente. Compreendida como padrão de exploração típico caracterizado pela exacerbação da dominação política e pela ultra concentração do poder na esfera do Estado. “Na perspectiva de Florestan Fernandes [...]”, o subdesenvolvimento é fruto da situação de dependência. Não eliminada a dependência ou heteronomia, não haveria como conquistar um novo patamar de desenvolvimento, de tipo autônomo, igualitário e com justiça social. “[...] o subdesenvolvimento explica-se, objetivamente pelas condições de dependência ou de heteronomia econômica. Mercados e economias capitalistas, construídos para serem operados como satélites, organizam-se e evoluem segundo as regras e as possibilidades do capitalismo dependente [...]” (FERNANDES, 2008c apud COSTA, 2011, p. 47).

política que defendia um modelo de proteção social baseado numa ideia de cidadania fragmentada e fundamentado na focalização<sup>10</sup>. De outro modo, a metamorfose neoliberal do Estado implicou numa forte regressão em relação aos direitos sociais que a Carta de 1988 havia ampliado de forma significativa e no avanço da mercantilização dos programas sociais (DRAIBE, 1993a; FAGNANI, 2005).

Cumprido ressaltar que esse cenário de contrarreforma das políticas sociais no Brasil nas últimas décadas faz parte de uma profunda reestruturação que tem impactado, de forma diversa, países de capitalismo periférico e central, provocando efeitos negativos profundos e duradouros sobre o papel e a capacidade do Estado no enfrentamento de crescentes formas de exclusão social no âmbito da atual globalização.

Trata-se de um quadro caracterizado por circunstâncias próprias, a saber: hegemonia do neoliberalismo e redução da atividade econômica; desemprego estrutural e desigualdades crescentes; mudanças profundas nas relações sindicais e nos sistemas de negociação coletiva; diminuição das receitas e/ou contribuições sociais e redução da atividade econômica; aceleração inflacionária e elevação de custos e despesas sociais, além da crise fiscal dos Estados. Nesse cenário, as bases financeiras e políticas dos gastos sociais têm sido solapadas resultando em graves constrangimentos provocados sobre o sistema de proteção social do país, como demonstrado em Draibe e Riesco (2006), Paula (1992), Aurell (1997) e Boschetti (2011).

Resulta desse cenário de contrarreforma neoliberal do sistema de proteção social a configuração de um paradigma de “bem-estar residual” e o paralelo crescimento da pobreza estimulado pela redução do gasto público social, associado ao mesmo, em virtude dos ajustes econômicos neoliberais. Salientando que a focalização das políticas sociais tem se apresentado como uma das principais formas de ajuste estrutural das

10 A esse respeito, Potiara (2012 apud FAGNANI, 2005), sustenta que: “[...] a ampliação de direitos sociais, a universalização da cobertura destes e o compromisso do Estado com a garantia dos mesmos — surgiram no momento em que o neoliberalismo penetrava no país e os negava por princípio. Não por acaso, desencadeou-se [...], um agressivo processo de “desfiguração” das conquistas sociais previstas na Carta Magna, começando pelas leis complementares e ordinárias, que deveriam regulamentá-las, e terminando por se explicitar, não como um simples enfraquecimento dessas conquistas, mas como sucumbência destas ante os ditames do neoliberalismo. No caso da seguridade social, essa sucumbência pode ser constatada no funcionamento cada vez mais precário das políticas de saúde, previdência e assistência que compõem esse sistema, como será visto mais adiante [...]”.

mesmas e, por consequência, de desconstrução ou aprofundamento da crise das configurações do velho modelo de proteção social, tal como pode ser lido em Filgueira (1997), Lacabana e Maingon (1997) e Barba (2003).

### **O Primeiro Governo Lula (2003-2005): Indefinição do Social ou Escolha Estratégica?**

A partir da premissa de que os efeitos dessas mudanças assumem diversas configurações em diferentes contextos, analisamos o tema em questão no referido governo tendo como pano de fundo o embate entre princípios de dois paradigmas: aqueles associados a um regime específico de Estado de bem-estar social, tal como já conceituado acima, com base em Draibe (1993b), *versus* aqueles constitutivos de uma modalidade de Estado mínimo no período em questão. A dinâmica do conflito entre esses paradigmas permite-nos compreender os recentes avanços e retrocessos do sistema de proteção social no Brasil no Governo Lula, conflito que, de forma diversa, já havia se manifestado entre 1990 e 2002, durante a contrarreforma liberal.

Trata-se de um campo de lutas caracterizado por duas forças/tendências conflitantes. A primeira, que aponta o rumo da estruturação de políticas inspiradas no Estado de bem-estar (na tentativa de construção de um padrão específico desse) e que ganhou impulso com a redemocratização, bem como com a Constituição de 1988. A segunda, consolidada entre 1990 e 2002, que aponta no sentido contrário (para a contra-reforma de inspiração neoliberal), ou seja, para a tentativa de desestruturação das conquistas resultantes do período delimitado entre 1985 e 1988 (FAGNANI, 2009, 2011).

Esse quadro tensionado refletia-se, por exemplo, na indefinição da estratégia social de Lula nesse período de 2003 a 2005, inicialmente ancorada no Programa *Fome Zero*, que rapidamente foi substituído pelo Programa *Bolsa Família*. Além de alguns problemas do sistema de proteção social no primeiro período desse governo (2003-2005), a saber: a) continuísmo da estratégia econômica; b) focalização *versus* universalização: o Estado mínimo na agenda do Ministério da Fazenda c) reforma do Estado e ajuste macroeconômico; d) indefinição da estratégia social; e) priorização do Fome Zero e Bolsa Família em detrimento das

lutas de diversas forças políticas progressistas que vinham reivindicando a consolidação dos avanços sociais de 1988; e f) esvaziamento do Projeto de Reforma Agrária.<sup>11</sup>

Desse contexto emerge lentamente outro movimento impulsionado por ministérios setoriais e forças políticas que se opunham às orientações liberalizantes da cúpula do governo. Para isso, a abertura de espaços democráticos de pressão e controle social (uma inovação do período pós-Constituição de 1988) contribuiu de forma especial. Cabe observar que isso ocorreu especialmente nas áreas da Saúde, da Assistência Social e Educação, cujos diversos mecanismos foram implantados como conferências nacionais precedidas pelas municipais e estaduais. Sem deixar de destacar que tal tendência também se manifestou em outras áreas, tais como: Seguridade Social e Previdência Social; Educação e reorganização da Política Urbana; Transporte Público etc. (FAGNANI, 2011). Nesse sentido, nessa obra, o autor, com base em literatura especializada desenvolve sua análise relativa a tais áreas, como abordaremos a seguir.

Em relação à seguridade social, Castro e Cardoso Jr. (2005) e Castro *et al.* (2008) defendem que a reorientação do governo se deu especialmente no tocante à Assistência Social e à Segurança Alimentar. O que teria ficado demonstrado pela criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), articulando competências dos campos de Assistência Social e Segurança Alimentar e de Transferência de Renda, apesar da centralidade do Programa Bolsa Família (PBF).

No que concerne à Previdência Social, na linha de autores como Camarano (2005) e Caetano (2006), ressaltamos que um importante avanço nessa área foi representado pela aprovação do Estatuto do Idoso, que foi aprovado pelo Congresso, em outubro de 2003, e que, entre outras inovações, reduzia a idade mínima para requerer o benefício de prestação continuada de 67 para 65 anos. Sem deixar de destacar as constantes pressões liberalizantes dessa época, que vinham principalmente do núcleo ligado ao Ministério da Fazenda, sob a liderança de Antonio Palocci e seu sucessor, Guido Mantega.

No que tange à educação e afinado com autores como Otranto (2006) e Corbucci *et al.* (2009), observamos, por exemplo, que, no

<sup>11</sup> Como encontramos, respectivamente, nas análises de: Castro *et al.* (2008); Giambiagi *et al.* (2006); Silva, Del Grossi e França (2010); Ferreira *et al.* (2009 apud FAGNANI, 2011).

primeiro governo Lula, foram levados a cabo: a) o processo de definição das prioridades do Ministério da Educação (MEC), através do Plano Plurianual da Educação (PPA), entre 2004 e 2007; b) a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); e c) a Reforma da Educação Superior. Saliente-se ainda que a Educação, entre 2003 e 2005, teve um importante avanço marcado pela criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), oferecendo bolsas de estudos em instituições privadas a estudantes de baixa renda e instituindo uma política afirmativa em favor de negros e indígenas e outros.<sup>12</sup>

No que diz respeito à reorganização da política urbana, convergindo com análises colocadas por autores como Almeida (2004) e Maricato (2006), esclarece-se que o progressivo fortalecimento do movimento social em torno da reforma urbana em 2003 teria sido representado pela convocação pelo Ministério das Cidades da primeira e da segunda Conferência Nacional, nos anos de 2003 e 2005. Destaca-se também alguns avanços nessa área, como a criação do Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS), para subsidiar as ações voltadas para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Além da utilização de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em programas voltados para as famílias com renda inferior a cinco salários mínimos.

No que se refere ao quinto e último ponto listado, o transporte público, observa-se, recuperando e reforçando análises de autores como Maricato (2006) e Rolnik (2009), que foi criada a Secretaria Nacional

---

12 De acordo com Daflon, Feres Junior e Campos (2013, p. 309), especialmente nos governos de Luís Inácio Lula da Silva, “[...] um aspecto da ação afirmativa na universidade brasileira que não pode deixar de ser comentado é a gama de grupos contemplados. Nosso levantamento demonstra que os alunos egressos de escola pública despontam como os maiores alvos dessas políticas: 60 das 70 universidades com sistemas de cotas, bonificação ou acréscimo de vagas (85%) visam a esse grupo. Em segundo lugar, vêm os pretos e pardos (denominados ‘negros’ em alguns programas), em 40 universidades – isto é, 58% das que têm ações afirmativas. Em terceiro, os indígenas, em 51% dessas universidades. Em quarto e quinto, vêm os portadores de deficiência e participantes de programas de formação em licenciatura indígena e, por fim, outros grupos compostos por nativos do estado ou do interior do estado em que a universidade se localiza, professores da rede pública, pessoas de baixa renda, pessoas originárias de comunidades remanescentes de quilombos, filhos de agentes públicos mortos ou incapacitados em serviço e mulheres [...]”.

de Transportes e da Mobilidade Urbana (Semob), com a finalidade de formular e implantar a política para o setor. Entretanto, registra-se que, também nesse caso, o Ministério das Cidades não contava com recursos orçamentários para implantar uma política de investimentos à altura dos problemas, apesar de levar-se em conta que o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), por meio de empréstimos e financiamentos aos governos estaduais e ao setor privado, supria, em parte, essa necessidade.

Apesar das realizações na área social às quais Fagnani (2011) acaba de nos apresentar e analisar como resultado da emergência de forças políticas de oposição ao neoliberalismo dentro do primeiro governo Lula (2003-2005) em meio ao que chama de indefinição política em relação à questão social, cresce, na literatura especializada que analisa o legado de tal gestão nesse período (apresentada ao longo desse artigo e com a qual nos identificamos), a compreensão de que a configuração do social nesse mandato não resultou de imposição ou decisão equivocada, mas de escolha estratégica e consciente de princípios associados ao modelo e ideologia neoliberais, atuando no sentido contrário de teses caras ao Partido dos Trabalhadores e defendidas por seus líderes durante décadas. De outra forma, o caminho escolhido foi o totalitarismo do mercado, ou seja, entre o trabalho e o capital, predominou a vontade do capital (TRISTÃO, 2011).

Nesse sentido, cada vez mais, críticos como Boito Junior (2006, 2012), Antunes (2005), Lavinias (2005), Marques e Mendes (2006), Paiva (2006) etc, diferentemente dos referidos defensores da “tese da descontinuidade”, têm demonstrado que um olhar mais cuidadoso e “desapaixonado” sobre o período em questão não constatam outra coisa senão a continuidade das políticas do governo anterior nesse primeiro governo Lula, considerando seus limites e contradições, bem como o distanciamento de alternativas à esquerda. Assim, podemos afirmar, as políticas sociais nesse período já se caracterizavam subordinadas, de forma crescente, às políticas macroeconômicas mantidas por Lula nesse período:

[...] fundadas no famoso tripé composto por uma política monetária determinada pelas metas de inflação, câmbio flutuante e uma política fiscal visando manter um superávit primário que compensasse o déficit nominal

das contas públicas [políticas na linha dos princípios neoliberais]. Essas políticas são também associadas às reformas institucionais da década de 1990, que resultaram em forte liberalização comercial, desregulamentação financeira, uma crescente abertura da conta de capitais e outras reformas microeconômicas coerentes com o suposto da eficiência intrínseca dos mercados [denominadas aqui de reformas neoliberais] (MORAIS; SAAD-FILHO, 2011, p. 508).

Em outros termos, esse governo, já nesse primeiro momento, não só manteve, mas também aprofundou a estratégia neoliberal de desenvolvimento (CARCANHOLO, 2010). Nesse contexto, o governo Lula mantém o ajuste fiscal implantado por FHC, o que resultou num processo de aprofundamento da focalização das políticas sociais (iniciadas no governo de FHC) voltadas para as classes mais pobres e miseráveis, filiada à redução das políticas universais (DRUCK; FIGUEIRAS, 2007). Dinâmica essa já criticada à época por intelectuais de setores da esquerda brasileira como conversão da direção do Partido dos Trabalhadores ao neoliberalismo (ARANTES, 2004) e como distanciamento entre o programa de governo e o programa do PT (BOITO JUNIOR, 2012).

## **O Segundo Governo Lula (2006-2010): da Indefinição da Estratégia Social à Focalização**

De acordo com Fagnani (2011), a partir de 2006, após a mudança da cúpula da área econômica do governo,<sup>13</sup> o crescimento voltou a ter destaque na agenda<sup>14</sup>. Assim, teria começado a existir uma articulação

---

13 Marques e Nakatani (2006, p. 253) explicam que: “[...] acusados de desvio de dinheiro público, compras de votos de parlamentares, tráfico de influências e até de formação de quadrilha, 21 dos membros mais importantes e influentes do PT no governo foram gradativamente afastados, culminando com a queda do mais poderoso Ministro do Governo Lula, Antonio Palocci Filho, que foi substituído por Guido Mantega, em abril de 2006 [...]”.

14 Conforme Moraes e Saad-Filho (2011, p. 520): “[...] muitas das medidas de política econômica preconizadas pelo novo-desenvolvimentismo passaram a ser adotadas pelo governo Lula a partir de 2006, mas sem ter havido uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais [...]. Essas mudanças [resultaram numa] *inflexão* e não [numa] “nova política” - se deram de forma complementar (ou mesmo aditiva) às políticas macroeconômicas neoliberais,

mais convergente entre objetivos econômicos e sociais, traduzindo uma nova fase do embate entre os princípios associados aos dois paradigmas em questão, dentro do governo, em benefício do mundo do trabalho e das contas públicas, abrindo maior espaço para o gasto social. O autor sublinha também que, com a crise financeira internacional de 2008, diminuíra a força do pensamento único (agenda neoliberal) e a agenda do Estado mínimo perdera força frente a propostas do campo de um regime específico de Estado de bem-estar social que teria se esboçado mais claramente, no período 2006-2010, do governo Lula.

Assim, apoiado em autores como Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) e Rangel *et al.* (2009), Fagnani (2011) argumenta que o governo caminhou em direção à consolidação de uma estratégia social ancorada tanto na defesa e consolidação das políticas universais, como no avanço das ações voltadas para o combate da pobreza extrema. Salientando que, no período 2006 a 2010, o crescimento econômico (num ambiente de crise internacional) voltou a ter destaque.<sup>15</sup> Sendo que no campo político e ideológico, emergiu em cenário favorável para a ampliação do papel do

---

que foram mantidas praticamente sem alterações, apesar de tensões durante o período 2006-2010 [...]. E complementam que: “[...] O sentido mais amplo das mudanças foi dar ativismo ao Estado no domínio econômico, principalmente (a) no fomento à produção via financiamento de capital e investimentos públicos em infraestrutura; (b) na expansão do mercado de consumo de massa via programas de transferência de renda, elevação do salário mínimo e do crédito ao consumo; e (c) apoio à formação de grandes empresas brasileiras, transformando-as em agentes competitivos em frente às multinacionais tanto no mercado interno como no mercado internacional, via crédito e outros incentivos regulatórios para aquisições e fusões, e também via apoio diplomático, em especial nas relações Sul-Sul [...]”.

- 15 O que fica evidenciado na análise de Dedecca, Trovão e Souza (2014, p. 28), que constata e explica: “[...] os anos de crescimento mais acentuado do produto (2000, 2004 a 2008 e 2010) apresentaram os incrementos mais expressivos do investimento, exceção feita ao ano 2005 [...]”. Sendo que: “[...] de 2001 a 2003, o crescimento das exportações com queda das importações foi importante para a sustentação da taxa de crescimento do PIB, mesmo que em um patamar mais baixo. Já em 2009, 2011 e 2012, o crescimento do consumo foi decisivo para a manutenção do nível de produto [...]. Ainda mencionando que: “[...] nos períodos de aceleração do investimento o consumo também apresentou uma taxa de crescimento maior, porém, em geral, inferior à taxa de crescimento do PIB [...]”. E continuam afirmando: “[...] O crescimento da economia brasileira explicitou uma das relações mais importantes apontada pela teoria keynesiana: a capacidade do investimento de ampliar a renda corrente [...]”, dinâmica na qual: “[...] a expansão do crédito foi marcante para a economia brasileira, quase dobrando em relação ao PIB [...]” (DEDECCA; TROVÃO; SOUZA, 2014, p. 29).

Estado na economia e na regulação dos mercados, posto que o colapso financeiro internacional (2008) teria interrompido uma longa hegemonia do neoliberalismo em escala global, abrindo, assim, espaço político para o questionamento de vários dos dogmas do mesmo. Esse cenário que teria contribuído para a abertura de uma nova brecha para a ampliação do papel do Estado na consolidação e avanço do sistema de proteção social consagrado pela Carta de 1988.

Essa tendência, sustenta Fagnani (2011), teria se configurado através do melhor desempenho da economia nesse período, abrindo maior espaço para a ampliação do gasto social. Dinâmica que teria sido reforçada pela lenta emergência de um movimento das forças que se opunham às orientações iniciais da estratégia social do governo Lula (período 2003-2005), através da mobilização social de vários fóruns democráticos que, gradativamente, teriam contribuído para a gestação de uma nova estratégia política para o sistema de proteção social. Dessa maneira, promovendo mudanças marcadas, ao mesmo tempo, pela convergência entre focalização e universalização.

Devemos destacar que o autor não prescinde de chamar-nos a atenção para o fato de que, apesar desses muitos avanços no que diz respeito à dinâmica do sistema de proteção social (entre 2006 e 2010), o fantasma do retrocesso continuou presente nessa época devido a várias circunstâncias, a saber: a) o novo encaminhamento da Reforma Tributária (2008); b) a realização do Fórum Nacional da Reforma de Previdência Social (2007) c); a insegurança jurídica da seguridade social; d) a realização do Fórum Nacional da Previdência Social no início do segundo mandato de Lula; e) a insegurança jurídica relativa à seguridade social enquanto ameaça aos direitos universais nessa área, reforçada pelo fato de que muitos setores, inclusive governamentais, optaram por descumprir os princípios fundamentais da Organização da Seguridade Social e do orçamento desta, resistindo em aceitar os avanços sociais da Constituição de 1988 em relação à seguridade social.

Concordarmos com Fagnani (2009, 2011) e Mercadante (2010), dentre outros, nessa perspectiva, ou seja, com defensores da tese da descontinuidade ou de um novo desenvolvimentismo<sup>16</sup> no

16 Muitos são os autores que têm sugerido a interpretação de que estaria de volta o desenvolvimentismo brasileiro (também denominado de neo-desenvolvimentismo), ressaltando mudanças na condução da economia com relação aos governos das décadas de 1980 e 1990. Nesse sentido, podemos citar,

país ao defenderem que as forças progressistas passaram a ter papel mais importante nos destinos do novo governo Lula (2006-2010), particularmente em relação ao modelo de políticas sociais, e reconhecemos que tal governo trouxe contribuições específicas e importantes - embora não sustentáveis - para a redução da desigualdade (DEDECCA, 2015). No entanto, no que concerne ao embate entre os princípios constitutivos das modalidades de paradigmas em questão (Estado de bem-estar social *versus* Estado mínimo, tais como conceituados), alinhamo-nos à ampla literatura que demonstra a vitória daqueles que consideram que o governo Lula foi capturado por setores conservadores da sociedade brasileira. Nesse viés, Novelli (2010, p. 231), analisa que:

Isto se refletiu [...] na própria concepção de política social assumida pela equipe econômica do governo Lula, que simplesmente reproduz[iu] as teses defendidas pelo Banco Mundial nas últimas duas décadas [...] [Defendendo-se] a tese de que o governo não gasta pouco, mas gasta mal, pois os gastos sociais são mal direcionados, beneficiando os não pobres. [Sendo que] a alternativa para corrigir essa distorção, além de uma “gestão macroeconômica responsável”, fundada na “geração de superávit primário [...]”, é a focalização dos gastos.

Assim, aquiescemos também com autores como Alves (2014) e Castilho, Lemos e Gomes (2017) ao sustentarem tal linha de reflexão, defendendo que o governo Lula se consolidou de forma subordinada à essência da lógica do capital financeiro e, particularmente, associando políticas focalizadas e flexíveis de combate à pobreza e à flexibilização e precarização do trabalho. De outro modo, tal governo logrou alcançar certa “credibilidade” junto aos mercados a qual lhe custou um preço alto, ou seja, a fidelidade e a manutenção de uma política monetária contracionista combinada ao juro real elevado, ao ajuste fiscal duro etc. Nesse contexto, segundo análise de Filgueiras *et al.* (2010, p. 64), foi estruturada:

---

por exemplo: Belluzzo (2009), Novy, (2009), Nakano (2010); Cervo (2009 apud FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

[...] a base do “novo consenso”, do “crescimento com distribuição” na era do capital financeiro, que levou à incorporação marginal de parcelas da população de menor renda ao consumo, tendo como contrapartida a desmobilização política dos movimentos sociais e dos sindicatos, a tutela direta do Estado sobre a parte da população mais pobre, a despolíticação da política, a desqualificação maior ainda dos partidos e, como resultado disso tudo, o surgimento, desenvolvimento e consolidação do “lulismo”. O “ex-príncipe dos sociólogos” não teria a capacidade de assumir a linha de frente dessa etapa de construção da hegemonia burguesa no Brasil; o perfil e a origem de Lula, juntamente com o processo de transformismo político do Partido dos Trabalhadores e outros segmentos da esquerda, foram decisivos. E esse “novo consenso”, tal como o anterior (a via única), embora também tendo vocação política autoritária, convive, quando necessário, com a mobilização popular como base de apoio.

Assim, a política social do governo Lula (2003-2010): “[...] estabeleceu-se numa dinâmica pendular entre um eixo compensatório e limitado e [outro] marcado por regressões neoliberais a favor do mercado e em detrimento de direitos propostos pela Constituição Federal de 1988” (MARQUES; MENDES, 2005, p. 10) e se deslocou das políticas universalizantes para os programas assistenciais destinados aos mais pobres. Manteve-se, então, o alinhamento da ordem econômica e das políticas sociais em conformidade com limites do paradigma neoliberal. De outro modo, nesse governo, a pobreza absoluta ou extrema diminuiu, mas a desigualdade não, ou seja, manteve-se o modelo de concentração de riqueza. De tal modo que, conforme Dedecca (2014, p. 30): “[...] entre 2002 e 2011, a concentração da distribuição da renda das famílias, medida pelo índice de Gini, variou de 0,593 para 0,533, evidenciando a recorrência de uma desigualdade em patamar ainda bastante elevado [...]”. Consolidando-se, assim, a política econômica e social levada a cabo pelo PT de Lula (também no seu segundo mandato) como continuidade dos princípios do paradigma neoliberal implementada no governo de Fernando Henrique Cardoso, ou uma variante desse, caracterizada pela combinação de um pouco mais de crescimento econômico e de políticas sociais compensatórias.

## Considerações Finais

Como conclusão desse estudo, distanciamos-nos da análise de Fagnani (2009, 2011) e de Mercadante (2010) bem como de outros autores referidos dessa linha ao defenderem a tese de que o legado social do governo Lula (2003-2010) não pode ser reduzido aos princípios do Estado mínimo, em função do forte avanço que esse teria promovido no que concerne à ampliação e consolidação de políticas sociais orientadas por princípios basilares de um regime específico de Estado de bem-estar no Brasil.

Estamos afinados com defensores da tese da continuidade representada pelos governos Lula em relação ao seu antecessor (FHC), ou seja, fazemos coro junto aos autores referendados, que têm como entendimento comum a análise de que, nos governos do PT em questão, as políticas neoliberalizantes não foram rompidas, ao contrário, assegurou-se estabilidade política ao processo de estruturação dessas no país. Ao mesmo tempo, permitindo a consolidação da hegemonia neoliberal apoiada em novas e variadas divisões (econômicas, políticas e ideológicas) produzidas no seio das classes trabalhadoras e ainda em divisões introduzidas nessas pela burguesia (BOITO JUNIOR, 2006).

Também nos identificamos com autores que criticam a tese anteriormente exposta de que o segundo governo Lula teria representado uma retomada do desenvolvimentismo, como é o caso de Fonseca, Cunha e Bichara (2013)<sup>17</sup>, Oliveira (2010) etc. Uma vez que, nesse governo, como explica Bresser-Pereira (2004), também não constatamos, por exemplo, nem a presença de um Estado e mercado fortes, nem o compromisso político necessário à construção de um sistema de proteção social capaz de diminuir as distâncias entre o povo e as elites. Alguns dos pressupostos indispensáveis de uma agenda desenvolvimentista

Nesse sentido, também concordamos com a leitura segundo a qual, durante o Governo Lula, aconteceu uma inversão estratégica dos eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo. De tal

---

17 De acordo com Fonseca, Cunha e Bichara (2013, p. 9): “[...]O desenvolvimentismo, para se firmar tanto como ideologia hegemônica e daí, como prática efetiva, supõe um relativo consenso sobre a natureza e a profundidade da política econômica como indutora [...] de forma a forjar um projeto com coerência interna entre fins, meios e instrumentos para viabilizá-los. Supõe, portanto, um pacto político capaz de lhe dar sustentação, ou seja, agentes econômicos, classes e segmentos sociais dispostos a pactuar uma agenda mínima [...]”.

modo que, assim, subscrevemos a tese que atribui ao governo Lula a responsabilidade pela implementação de uma modalidade de “nacional-desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES, 2012) ou “modelo liberal periférico” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Dado que, no mesmo governo, como argumentam esses estudiosos, constatou-se claramente: a) a desindustrialização e dessubstituição de importações; b) a reprimarização das exportações e maior dependência tecnológica; c) a maior desnacionalização e perda de competitividade internacional; d) o aumento da vulnerabilidade externa estrutural e maior concentração de capital; e) a crescente dominação financeira e aprofundamento da subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação.

De outra forma, avaliamos que “o fantasma do retrocesso” reconhecido anteriormente pelo próprio Fagnani (2011), avançou e consolidou-se ao final do segundo governo Lula (2006-2010) como resultado de uma estratégia dessa gestão, configurando-se então a continuidade da política macroeconômica entre FHC e Lula e, por conseguinte, o continuísmo relativo ao modelo dominante regressivo do sistema de proteção social. De outro modo, conforme Alves (2014), nos governos Lula, foi mantido o arcabouço político do Estado neoliberal herdado dos anos de 1990. Realidade evidenciada pela manutenção: a) de uma política econômica baseada no tripé: metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário; b) da estrutura burocrática oligárquica e patrimonialista do Estado brasileiro; c) da Lei de Responsabilidade Fiscal, normatizando e controlando o gasto público; d) do pagamento de juros e amortização da dívida pública subordinada aos interesses do capital financeiro, inviabilizando o desenvolvimento de políticas sociais de caráter universal etc.

Concluindo, com base em várias análises referidas sobre o modelo político-ideológico que teria orientado o governo Lula em seus dois mandatos, consideramos que, no embate entre as forças progressistas e conservadoras, tiveram êxito as últimas na determinação dos destinos do primeiro e segundo governos, resultando vitorioso o modelo de reformas regressivas das políticas sociais. De outro modo, triunfou nesse governo o continuísmo da guinada para a direita do modelo de política social através da reprodução do padrão de intervenção neoliberal do Estado nas suas relações com a sociedade. Uma vez que as referidas escolhas de

política macroeconômica neoliberal, de transitórias, passaram à condição de permanentes.

## Referências

ALVES, Giovanni. *Trabalho e desenvolvimento: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil*. Bauru: Canal 6, 2014.

ANTUNES, Ricardo. *A desertificação neoliberal no Brasil*: Collor, FHC, Lula. 2. ed. Campinas: Editores Associados, 2005.

ARANTES, Paulo Eduardo. *Zero a esquerda*. São Paulo: Conrad, 2004.

AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do “welfare state” brasileiro. In: BRASIL. *Economia e desenvolvimento*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. Cap. III.

AURELL, Ana Criatina. Avançando em direção ao passado. In: AURELL, Ana Cristina. *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. Tradução de Rodrigo L. Contrera. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

BAMBIRRA, Vania. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1974.

BARBA, Carlos. El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México. 2003. Tese (Doctorado Ciencias Sociales) - Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2003.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Um novo estado desenvolvimentista? *Le Monde Diplomatique Brasil*, Belo Horizonte, ano 3, n. 27, p. 4-5, 2009.

BOITO JUNIOR, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica Marxista*, São Paulo, n. 17, p. 10-36, nov. 2006.

BOITO JUNIOR, Armando. Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder. In: BOITO JUNIOR, Armando; GALVÃO, Andréia. *Política e classes sociais no Brasil nos anos 2000*. São Paulo: Alameda, 2012. p. 67-104.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes; MIOTO, Regina Célia Tamasso (org.). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010*. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 11 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina*. São Paulo: FGV-SP, 2010. (Texto para Discussão, n. 274).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Propostas de desenvolvimento para o Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1-6, out./dez. 2004. Disponível em: <https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser-propostadesenvolvimentoparaobrasil.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre o novo desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo clássico. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 36, n. 2, p. 237-265, abr./jun. 2016.

CAETANO, Marcelo Ari-Ramia. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais*. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.226).

CALIXTRE, André; FAGNANI, Eduardo. *A política social e os limites do experimento desenvolvimentista (2003-2014)*. Campinas: Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 295).

CAMARANO, Ana Amélia (org.). *Idosos brasileiros: indicadores de condições de vida e de políticas*. Brasília: Presidência da República, Subsecretaria de Direitos Humanos, 2005.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: EI - ENCUESTRO INTERNACIONAL: ECONOMIA POLITICA Y DERECHOS HUMANOS, 4., 2010, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.madres.org/documentos/doc20100924142304.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 29 mar. 2018.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 130, p. 447-466, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0447.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2018.

CASTRO, Jorge Abrahão; CARDOSO JUNIOR, José Celso. Políticas Sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1986 a 2002. In: JACCOUD, Luciana (org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 261-318.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido; CHAVES, José Valente; DUARTE, Bruno de Carvalho; SIMÕES, Helenne Barbosa. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão, n. 1324).

CORBUCCI, Paulo Roberto; BARRETO, Ângela; CASTRO, Jorge Abrahão; CHAVES, José Valente; CODES, Ana Luiza. Vinte anos da Constituição Federal de 1988: avanços e desafios na educação brasileira. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2009. v. 2, p. 17-84. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5796&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5796&Itemid=9). Acesso em: 22 abr. 2018.

COSTA, Diogo Valença de Azevedo. Florestan Fernandes e os dilemas do subdesenvolvimento capitalista: a sociologia como crítica da dependência cultural. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 2011, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area11/area11-artigo5.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

DAFLON, Verônica Toste; FERES JUNIOR, João; CAMPOS, Luiz Augusto. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n. 148, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742013000100015>. Acesso em: 19 mar. 2019.

DEDECCA, Claudio Salvadori. *A redução da desigualdade e seus desafios*. Brasília: IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2031). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24360](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24360). Acesso em: 23 set. 2018.

DEDECCA, Claudio Salvadori; TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques; SOUZA, Leonardo Flauzino. Desenvolvimento e equidade. Desafios do crescimento brasileiro. *Novos Estudos - CEBRAP*, São Paulo, n. 98, mar. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002014000100003>. Acesso em: 16 mar. 2019.

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto Passos. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2009. v. 1, p. 17-37. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5796&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5796&Itemid=9). Acesso em: 22 abr. 2018.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistema de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M. A. (org.). *Reforma do Estado e política de emprego*. Campinas-SP: IE/UNICAMP, 1998. p.9-29.

DI GIOVANNI, Geraldo; PRONI, Marcelo W. Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo W. (org.). *Economia e proteção social*. Brasília: MTE; Unitrabalho, 2006.

DOS SANTOS, Theotonio. *Imperialismo y dependencia*. México D.F.: Ediciones ERA, 1978.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e neoliberalismo. *Revista da USP*, São Paulo v. 17, p. 86-100, 1993a. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/1938/showToc>. Acesso em: 12 abr. 2018.

DRAIBE, Sônia M. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa*, Campinas, n. 8, p. 57-60, 1993b. Disponível em: <https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>. Acesso em: 12 maio 2018.

DRAIBE, Sônia M; RIESCO, M. Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de 1ª literatura contemporánea. *Serie Estudios y Perspectivas*, México, n. 55, p. 53-61, ago. 2006. Disponível em: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2006/S0600625.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2018.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jan./jun. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802007000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100004). Acesso em: 27 fev. 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do Welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1990. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451995000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451995000100004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 27 fev. 2018.

FAGNANI, Eduardo. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectivas históricas. *Revista SER*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 1-40, 2011. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/5621/4669](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/5621/4669). Acesso em: 14 fev. 2018.

FAGNANI, Eduardo. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

FAGNANI, Eduardo. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988-2008). *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, maio 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232009000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300004). Acesso em: 27 fev. 2018.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

FILGUEIRA, Fernando. *Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina*. Eficiência, residualismo y ciudadanía estratificada. Guadalajara, 1997. (mimeo).

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *Physis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, jul./dez. 1997. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008>. Acesso em: 22 ago. 2018.

FONSECA, Pedro Cezar D.; CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimento? *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 403-428, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000200006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 maio 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; MENDONÇA, João Luis de Oliveira; BELTRÃO, Kaizô Iwakami; ARDEO, Vagner Laerte. *Diagnóstico da previdência: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n; 1050). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4248](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4248). Acesso em: 22 mar. 2018.

GONÇALVES, Reinaldo. Governo Lula e o nacional desenvolvimentismo às avessas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, São Paulo, n. 31, fev. 2012. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/260220162201\\_Texto3Reinaldoseminario.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/260220162201_Texto3Reinaldoseminario.pdf). Acesso em: 11 out. 2018.

GUNDER FRANK, André. *América Latina: subdesarrollo y revolución*. México D.F.: Ediciones ERA, [1969] 1973.

GUNDER FRANK, André. *Lumpen-burguesia*. Lumpen-desenvolvimento. Porto: Portucarlense Editora, 1971.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 18, n. 63, jul. /dez. 2013.

IANNI, Octavio. A sociologia da dependência. In: IANNI, Octavio. *Sociologia da sociologia latino-americana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD). Rio de Janeiro, 2009. v. 30.

LACABANA, Miguel; MAINGON, Thais. *La focalización: políticas sociales estructuralmente ajustadas*. Guadalajara: LASA - Asociación de Estudios Latinoamericanos, 1997. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/lacabanamaingon.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2018.

LAVINAS, Lena. *A melhor linha de pobreza para o Brasil*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2005.

MARICATO, Ermínia. O ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2006. v. 1, p. 211-220. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio2\\_ministerio12.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf). Acesso em: 22 abr. 2018.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialéctica de la dependencia*. 11. ed. México D.F.: Ediciones ERA, 1973.

MARINI, Ruy Mauro. O ciclo do capital na economia dependente. In: FERREIRA, Carla. OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias (org.). *Padrão de reprodução do capital*. São Paulo: Boitempo, 1979.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Aquilas. Desvendando o social no governo Lula: a construção de uma nova base de apoio. In: PAULA, João Antonio; PAULANI, Leda (org.). *Adeus ao desenvolvimento*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000100004>. Acesso em: 29 ago. 2018.

MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. O governo Lula: estagnação e aprofundamento da subordinação financeira. *Problemas del Desarrollo*, México, n. 147, v. 37, oct./dic. 2006. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0301-70362006000400010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000400010). Acesso em: 22 out. 2018.

MARQUES, Rosa Maria; XIMENES, Salomão Barros; UGINO, Camila Kimie. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 526-547, jul./set. 2018. Disponível em: [www2.fsnet.com.br/revis](http://www2.fsnet.com.br/revis). Acesso em: 16 mar. 2019.

MERCADANTE, Aloizio Oliva. *As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do Governo Lula (2003 – 2010)*. 2010. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: [http://reposito.rio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286345/1/Oliva\\_AloizioMercadante\\_D.pdf](http://reposito.rio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286345/1/Oliva_AloizioMercadante_D.pdf). Acesso em: 19 ago. 2018.

MORAIS, Lécio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n4/01.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

NAKANO, Yoshiaki. “Catch Up”. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 2010, p. 6, Caderno Dinheiro.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2000). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 227-240, jun. 2010.

NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele. *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.

OTRANTO, Celia Regina. Desvendando a política da educação superior do governo Lula. *Universidade & Sociedade*, Maringá, v. 16, n. 38, p. 18-29, 2006.

PAIVA, Beatriz Augusta de. *A timidez das políticas sociais no governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada*. 2006. Disponível em: <http://www.ola.cse.ufsc.br>. Acesso em: 23 set. 2018.

PAULA, Luiz Fernando Rodrigues. Estado e políticas sociais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 26, p. 114-127, out./dez. 1992.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/07.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2019.

PRADO JÚNIOR, Caio. *Esboço dos fundamentos da teoria econômica*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RANGEL, Leonardo Alves; PASINATO, Maria Tereza; SILVEIRA, Fernando Gaiger; LOPEZ, Felix Garcia; MENDONÇA, João Luis. Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2009. v. 1, p. 41-94. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4348/1/bps\\_n17\\_vol01\\_previdencia\\_social.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4348/1/bps_n17_vol01_previdencia_social.pdf). Acesso em: 22 abr. 2018.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 31-50, nov. 2009. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/203>. Acesso em: 12 fev. 2018.

SADER, Emir. Prefácio. In: MÉZÁROS, István. *A educação para além do capital*. Tradução de Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 15-18.

SICSU, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Rio de Janeiro: Manole, 2005.

SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. *Fome zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA, 2010.

TRISTÃO, Ellen. A opção neoliberal do primeiro mandato do governo Lula. *SER Social*, Brasília, v. 13, n. 28, p. 104-128, jan./jun. 2011. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewFile/5623/4671](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/5623/4671). Acesso em: 22 abr. 2018.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revan, 1998.