



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social - Programa de Pós-Graduação

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA:
*POLÍTICA PÚBLICA DE RUPTURA OU
CONTINUIDADE?*

Luana de Souza Siqueira

Rio de Janeiro

2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Luana de Souza Siqueira

PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA:

POLÍTICA PÚBLICA DE RUPTURA OU CONTINUIDADE?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação do **Prof. Dr. José Paulo Netto.**

Rio de Janeiro, 2007

Banca Examinadora

Dr. José Paulo Netto (orientador)

Dra. Yolanda Guerra

Dra. Elaine Rossetti Behring

Resumo

Esta dissertação tem como objeto o *Programa Bolsa Família*, pilar do Programa Fome Zero, eixo central da política social nos Governos Lula. Temos como objetivo indagar as possíveis relações de continuidades e rupturas entre os fundamentos deste programa com as orientações neoliberais da intervenção social dos Governos FHC.

A pesquisa, aqui apresentada, tem natureza documental e teórica, procurando avaliar criticamente os programas, suas áreas de atuação e seus impactos. A hipótese da qual partimos é a de que, considerada a subordinação da Política Social à Política Econômica, e dada a manutenção e aprofundamento desta nos moldes neoliberais, seriam constatadas continuidades nos fundamentos da intervenção social do atual governo em relação ao anterior.

No primeiro capítulo, a análise centrou-se sobre a orientação econômica dos governos de Fernando Henrique Cardoso e seus programas sociais, em especial o Programa Comunidade Solidária.

O segundo capítulo tocou o Programa Bolsa Família como pilar da política social dos governos de Luís Inácio Lula da Silva. Elementos comparativos entre ambos os programas comparecem, enfim, sob as formas das conclusões.

Abstract

The object of this thesis is the *Bolsa Família* [Family Allowance] Program, a pillar of the *Fome Zero* [Zero Hunger] Program, central axis of both Lula's administrations' social policy. The object here is to question the possible relations of continuities and ruptures between the basis of this program with the neoliberal directions of FHC's administrations' social intervention.

This research has a documental and theoretical nature aiming at critically assessing the programs, its areas of action, and its impacts. The analysis is based on the assumption that, considering the subordination of the Social Policy by the Economic Policy, and given the maintenance and deepening of such subordination within the neoliberal framework, the fundamentals of the current government's social intervention is giving continuity to the previous governments'.

In the first chapter, the focus of the analysis is the economic orientation of the two administrations of Fernando Henrique Cardoso and its social programs, especially the *Comunidade Solidária* [Community with Solidarity] Program.

The second chapter covers the *Bolsa Família* Program as the pillar of the social policy of the two administrations of Luis Inácio Lula da Silva. Comparative elements of both Programs are then part of the conclusions.

Agradecimentos

Nada na minha vida seria possível se não fossem os incentivos, as concessões, os sacrifícios e torcidas de amigos, familiares e professores; por isso sou grata:

À minha família: minha mãe, minha tia e minha avó, mulheres de lutas e conquistas, que financiaram meus estudos e investiram na minha educação.

Aos meus amigos de muitos anos, que confiam em mim e apostam no meu sucesso; falo especialmente de Andrea Caruso, Verônica e Vanessa Dalcanal, Carolina Coutinho, Antonia Gomes, Leandro e Renata Pinto, Tatiana Figueiredo, Patrícia Novaes e Murilo Belizário.

Aos amigos de mestrado, que compartilharam os bons momentos e me ajudaram durante o duro e longo processo de construção da dissertação: Paula Kapp, Sheila Pereira, Adriana Abreu, Tatiana Bittencourt. As amigas PPETS, pelos debates e pelos bons momentos, em especial Dani Taha e Ivy.

Aos amigos e professores, em especial a Yolanda Guerra, por sua dedicação e eficiência enquanto nova coordenadora da Pós-Graduação, e a Laura Tavares, pelos debates fervorosos e polêmicos e Luiz Fernando e Fábio pela paciência. E, desde já, agradeço a Elaine Behring, por ter aceito fazer parte da minha banca .

A Carlos Montañó, meu companheiro, um dos principais incentivadores da minha vida acadêmica. Com quem estudei e dividi as principais idéias desse trabalho; por seus estímulos, carinho e total dedicação alcanço mais uma conquista.

E, por fim, agradeço ao meu orientador, José Paulo Netto, que me acolheu como orientanda, no meio do meu processo de formação, que me deu conselhos para além da vida acadêmica e que se tornou mais que um amigo.

SUMÁRIO

<u>Introdução</u>	09
<u>Capítulo I- A política Social Neoliberal nos Governos de Fernando Henrique Cardoso FHC)</u>	32
1.1. O projeto neoliberal e seu rebatimento nas políticas sociais.....	33
1.1.1. O projeto Neoliberal: configurações mundiais.....	33
1.1.2. O projeto Neoliberal: a experiência latino-americana.....	40
1.1.3. O Projeto Neoliberal: um enfoque no caso brasileiro.....	44
1.2. Política Econômica e Política Social no neoliberalismo do governo Fernando Henrique Cardoso.....	46
1.3. O Programa Comunidade Solidária (Pilar da Política Social dos governos de FHC).....	48
1.3.1. Solidariedade e política social: ações e projetos do Programa Comunidade Solidária.....	52
1.3.2. Novos programas de combate à pobreza: o suposto fracasso do Programa Comunidade Solidária.....	68
1.3.3. Outros Programas Sociais do Governo de FHC.....	71
1.4. O Programa Comunidade Solidária e a LOAS: propostas antagônicas de assistência social.....	76
1.4.1. A Contribuição entre o PCS e a LOAS: equívocos e contribuições.....	85

1.4.2 A Perda significativa dos direitos sociais dos trabalhadores pode ser vista de diferentes formas.....	88
1.5. Formulação original do Programa Fome Zero como alternativa ao Programa Comunidade Solidária: uma proposta nos moldes da CF 88 e na LOAS.....	90
1.5.1 O Programa Fome Zero enquanto proposta eleitoral do PT, alternativa à Política social neoliberal.....	94
<u>Capítulo II- O enfrentamento da pobreza nos Governos Lula</u>	126
2.1. O Programa Bolsa Família (Pilar da Política Social do Governo Lula).....	127
2.1.1. A efetiva implementação do Programa Fome Zero.....	128
2.1.1.1. Implementação do programa Fome Zero: a articulação com as agencias multilaterais.....	133
2.1.1.2. A participação de Frei Betto na implementação do Programa Fome Zero.....	146
2.1.2. Detalhamento do Programa Bolsa Família.....	166
2.2. O Programa Bolsa Família: mudanças de rumo entre a formulação e implementação do Programa Fome Zero.....	185
2.2.1 As prioridades do Governo Lula.....	187
2.2.2 Os impactos da Política Social do Governo Lula.....	195
<u>Conclusão- Continuidades e rupturas da política Social nos Governos de FHC e Lula</u>	200
Referência Bibliográfica	252

Introdução

Esta dissertação tem como objetivo investigar a política pública de Assistência Social, as ações dos governos municipais, estaduais e federal, de constituição, desenvolvimento e transformação das respostas à “questão social”. O objeto de estudo é Programa Bolsa Família, pilar do Programa Fome Zero, eixo central da política social do Governo Lula.

Procurou-se investigar as possíveis relações de continuidade entre os fundamentos do Programa Bolsa Família (PFZ) e do Programa Comunidade Solidária (PCS), analisando a conjuntura neoliberal e suas repercussões na política de assistência.

A questão norteadora do trabalho, portanto, é: o Programa Bolsa Família corrobora com as conquistas sociais presentes na Constituição Federal de 88 e

na LOAS, ou é mais um instrumento das atuais orientações da reforma gerencial do Estado – a consolidação da ação do chamado “3º setor”, a precarização, focalização e descentralização da política pública, a perda substantiva dos direitos conquistados e a fragmentação da pobreza, em concordância com a política social nos governos de Fernando Henrique Cardoso?

Para responder a essas questões, percorremos os seguintes passos:

a- Levantamos as propostas documentais do Programa Comunidade Solidária e seus resultados efetivos na pobreza e miséria.

b- Investigamos o Programa Bolsa Família, analisando a conjuntura neoliberal e suas repercussões na política de assistência.

c- Articulamos esses dois programas na tentativa de apontar continuidades e rupturas.

d- Abordamos a relação entre política econômica e social, a partir dos exemplos dos Programas em questão.

e- Entrevistamos informalmente algumas assistentes sociais que estão atuando na Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, para entender um pouco a implementação localizada do Programa Bolsa Família e também para saber quais as relações e condições de trabalho.

f- E, por fim, fizemos algumas visitas ao CRAS (Centro de Referência da Assistência Social) do município de Japeri, no Estado do Rio de Janeiro, para

conhecer seu funcionamento, participando de algumas atividades como organização e discussão do Conselho do Programa Bolsa Família e reuniões com os usuários do serviço. Essas duas atividades foram importantes para esclarecer dúvidas, mas não fizemos nenhum tipo de sistematização das informações recolhidas.

Seguindo este percurso construímos esse trabalho, que, sem finalidade de ser conclusivo, aponta para questões polêmicas e não consensuais

Sendo assim, investimos em uma investigação que partiu do pressuposto de que, em contexto de economia neoliberal, a implementação das políticas sociais se configura como contraposição aos fundamentos explicitados na Constituição Federal de 1988 e na LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social. Por isto, as medidas e os conteúdos de enfrentamento das mazelas da questão social apontam para o retrocesso das conquistas obtidas. O foco desse debate é, então, as mudanças ocorridas no campo da assistência, a configuração assistencialista impressa nas políticas públicas atuais, as implementações do neoliberalismo, as políticas de privatização do público - como historicamente isso vem se construindo -, a evidente retração do Estado nas questões sociais, o enxugamento da máquina estatal e o repasse de verbas para o terceiro setor.

Apresentamos inicialmente a nossa hipótese de partida, em torno da qual desenvolvemos a presente pesquisa. A seguir, expomos uma segunda hipótese de trabalho, desenvolvida no transcurso dos estudos. A primeira hipótese foi

fortemente confirmada pelos dados levantados e os argumentos esgrimidos. A segunda surge mais como um material para aprofundar em futuros estudos.

Hipótese 1) Subscrevemos a constatação sobre a *continuidade nos fundamentos da Política Econômica nos governos FHC e Lula*. Efetivamente, os compromissos pré-eleitorais feitos pelo candidato Lula para chegar ao governo federal, e as alianças confeccionadas para garantir governabilidade a sua gestão, levaram a política econômica desenvolvida no atual governo, apesar de se apresentar como alternativa e oposição ao anterior, a se mostrar como uma real continuidade e aprofundamento daquela promovida na gestão FHC.

Amostra disso é a manutenção dos fundamentos do Plano Real (tão criticados pelo PT e partidos de oposição durante sua implantação no governo de Itamar Franco, particularmente no período do ministro/candidato FHC, e depois, nos seus governos); a continuidade das políticas monetaristas ortodoxas e da “estabilidade” cambial; a manutenção das elevadíssimas taxas de juros como forma de atrair o capital financeiro especulativo (“parasitário”). Da mesma forma, seus projetos de autonomia do Banco Central, de reformas previdenciária, tributária, trabalhista, sindical, universitária - todas elas inspiradas nas (ou cópias explícitas das) propostas feitas e não realizadas pelo anterior governo. Inclusive aqueles aspectos da política econômica que aparecem como

originais ou novidades, como a expansão das exportações, já estavam previsto no - Consenso de Washington.¹

Por seu turno, percebe-se, ainda mais com as necessidades do capital ampliar seu lucro em contexto de crise² e com a redução drástica do impacto das lutas de classes,³ a manutenção de uma rígida *dependência da Política Social em relação à Política Econômica* (cf. VIEIRA, 1992), ainda mais, de uma subordinação da primeira à segunda - tendo como fundamento desta a redução ou “manipulação das receitas” (cf. NETTO, 1999: 84), como forma de sabotagem ou inviabilização de uma política social nos moldes da CF88. Com tal subordinação da Política Social à Política Econômica Neoliberal, chega-se assim, com afirmação de Vieira, a uma fase de “política social sem direitos” (1997: 68).

Desta forma, a hipótese que norteou nossos estudos é que, dada a explícita continuidade da política econômica neoliberal, e a subordinação da política social em relação àquela, há uma *continuidade dos fundamentos e implementação desta última nos governos FHC e Lula*, seguindo o receituário neoliberal. E que esta continuidade (nos fundamentos e implementação) se dá *a pesar da* (e em contraposição à) *proposta original pré-eleitoral do Programa Fome Zero* que, elaborado como alternativa ao Programa Comunidade Solidária

1 “Transformar as exportações no motor de crescimento”, como uma das metas de médio prazo do Consenso de Washington (cf. SOARES, 2000: 14).

2 “Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico” (VIEIRA, 1992: 21).

3 “A política social aparece no capitalismo construída a partir das mobilizações operárias...” (VIEIRA, 1992: 19); por tanto, “Não tem havido ... política social desligada dos reclamos populares” (idem: 23).

(pilar da política social do governo FHC), parece se orientar nos postulados e princípios constitucionais da Seguridade Social.

Ou seja, partimos da hipótese de que existe um *antagonismo entre a proposta original* do Programa Fome Zero (orientado na CF88) e sua efetiva implementação no governo Lula (em continuidade à política social FHC, e fundamentado no neoliberalismo).

Nossos estudos, a partir dos dados levantados e da análise crítica destes, corroboram plenamente esta hipótese. A proposta original do PFZ é *descaracterizada* na sua implementação no governo Lula: realiza-se uma política social focalizada e precária, considerada um “benefício” e não um direito; desarticulando assistência, saúde e previdência; fortemente orientada para ações de organizações da sociedade civil; desenvolvendo as “políticas locais” e “específicas”, mas sem a implementação das “políticas estruturais”.

Não obstante, o estudo criterioso e mais detido desta proposta original do PFZ, nos levou à determinação de uma segunda hipótese de trabalho, não antagônica, mas complementar da primeira.

Hipótese 2) Sem desconsiderar ou infirmar o caráter “alternativo” da proposta original do PFZ, em relação ao seu antecessor PCS, e sua articulação com os princípios constitucionais da Seguridade Social, no entanto, a presença de *ambigüidades e/ou inconsistências* no documento original dá margem e abre o caminho, em contextos de hegemonia neoliberal, para interpretações e para a

formatação da política social nos moldes neoliberais e em continuidade com o governo anterior, tal como efetivamente está sendo implementada.

Podemos observar estas “ambigüidades” e/ou “inconsistências”, a partir da análise mais detalhada da proposta original, nos seguintes aspectos:

- existe, em diversos casos, uma *falta de explicitação suficientemente clara de conceitos, categorias e propostas*, levando a um certo ecletismo no uso dos mesmos (exemplo disso são os conceitos de “descentralização”, “parcerias”, “participação” etc.) – isto leva à confusão e, portanto, a variadas “leituras” da proposta original;

- em outros casos, observa-se uma *caracterização problemática de conceitos e propostas* (exemplo disso é a busca de “geração de emprego e renda” mediante atividades precarizadas, sem direitos trabalhistas e/ou com super-exploração, bem ao gosto da reestruturação produtiva, ou das propostas do FMI) – isto significa a existência, no documento original, da aceitação resignada a algumas propostas tipicamente neoliberais;

- há uma visível *indefinição das necessidades, condições e prazos para a articulação e implementação das “políticas estruturais”* (exemplo disto é a ausência de políticas efetivas de emprego e renda não precários, ou de diminuição da desigualdade social e distribuição de riqueza e renda) – isto faz com que a originalidade das “políticas locais” e “específicas” da proposta, sem sua articulação com as “políticas estruturais” (estas sequer implementadas), pouco impacto tenham na mudança de orientação da política social neoliberal;

- o documento original *não estabelece articulação explícita entre as políticas sociais propostas e as políticas econômicas necessárias* (exemplo disso é a incompatibilidade entre uma proposta de diminuição do desemprego com a reforma da previdência e o aumento da idade de aposentadoria, ou a diminuição da desigualdade social com a manutenção da excessiva concentração de renda) – isto permite a incongruência ou incompatibilidades entre propostas de ação sociais e as políticas econômicas (neoliberais), boicotando e hipotecando as primeiras enquanto políticas orientadas nos fundamentos constitucionais.

Esta segunda hipótese, sem podermos desenvolver ainda uma discussão suficientemente sólida e ponderada como para termos uma visão conclusiva, no entanto, é apresentada como um aspecto que complementa e amplia nossa anterior hipótese de partida, dotando a análise da política social dos governos Lula de maiores determinações e complexidade.

* * *

Para refletir sobre as formas de enfrentamento às expressões da “questão social” é necessário conhecer as determinações impostas historicamente pelas contradições próprias do modo de produção capitalista. Tais determinações constituem a realidade concreta na qual os sujeitos históricos se movem. A dimensão econômico-política das formas de enfrentamento do Estado/Sociedade Civil ocorre no contexto da acumulação capitalista, marcada atualmente pela hegemonia do capital financeiro.

Contudo, para tratar das determinações neoliberais no contexto latino americano e nacional temos que retomar o processo implementação e desenvolvimento do capitalismo, que de forma particular se diferencia da Europa e da América do Norte.

O capitalismo no Brasil e na América Latina, segundo Mazzeo (1997), se desenvolve de forma *oligárquica e dependente*, isso por algumas particularidades, dentre elas:

- Ainda no século XIX e no início do XX, a economia de muitos países latino-americanos estava baseada na produção agrícola latifundiária tradicional e sob a manutenção do esquema colonial de importação de produtos industrializados e exportação de matéria-prima;
- Outro ponto que devemos considerar é que nossos países não experimentaram uma revolução burguesa na implantação do capitalismo; assim, não ocorreu um processo revolucionário de ruptura com formas pré-capitalistas, algumas até feudais;
- A experiência de industrialização surge como neocolonialismo, cujo desenvolvimento se vincula à dependência tecnológica e financeira com os países desenvolvidos;

Sendo assim, segundo Montaño (2001:31):

o capitalismo latino-americano, de base oligárquica e dependente, é constituído inicialmente como um sistema "desindustrializado", de extração/exportação de matérias-primas e importação/consumo de produtos industrializados nos países "centrais"

O Brasil, no entanto, vive a conciliação da burguesia com a oligarquia latifundiária nacional, como aponta Mazzeo (1997). A industrialização, no entanto, aconteceu de forma que impôs alianças entre o capitalismo, o Estado, e parte da classe trabalhadora. (MONTAÑO, 2001). Com isso, a industrialização foi realizada com ampliação do emprego e elevação salarial. E assim, mesmo que tardiamente e de forma superficial e inacabada, surge uma espécie de Estado social intervencionista. Assim, o Brasil experimenta, na década de 30 com Vargas, as primeiras intervenções nas manifestações da questão social de forma sistemática e estatal. Sendo este período marcado pela consolidação das leis trabalhistas e pelo desenvolvimento de certo Estado Social constituído por um "pacto oligárquico" e "industrialista", pacto este que só se rompe com a Constituição Federal de 88.

Para Netto (1999), a Constituição de 88 significou, ainda que tardiamente, um novo Pacto Social, que pela primeira vez no Brasil estava sendo apontada uma construção de uma espécie de Estado de Bem Estará Social

Assim, temos uma particularidade no contexto nacional, pois se em todos os países centrais estava sendo implantado o neoliberalismo, no Brasil estava sendo construída e depois aprovada uma legislação que garantia direitos sociais e presença do Estado para assegurá-los.

Contudo, nos anos 90 não foi possível resistir às pressões do avanço da agenda neoliberal proposto pelo Consenso de Washington. Assim sendo, princípios defendidos na Constituição Federal de 88 passam a ser esvaziados e a política social cada vez mais precarizada.

Situando-se perifericamente, juntamente com os demais países da América Latina, no circuito da reprodução do capital, o Brasil possui uma particularidade que o caracteriza como país que apresenta um dos maiores índices de desigualdade social do mundo, quaisquer que sejam as medidas utilizadas. A desigualdade social ganha expressão concreta nas relações sociais cotidianas nas diferentes regiões do país e nos territórios internos das cidades, nos quais as condições de desigualdade se reproduzem.

As desigualdades também se expressam no sistema de proteção nacional, que, até o final da década de 80, "combinou um modelo de seguro social na área previdenciária, incluindo a atenção à saúde, com um modelo assistencial para a população sem vínculos trabalhistas formais. Ambos os sistemas foram organizados e consolidados entre as décadas de 1930 e 1940, como parte do processo mais geral de construção do Estado moderno, intervencionista e centralizador, após a Revolução de 1930" (FLEURY, 2003: 54). Nessa época foram criados os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's) em substituição às Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), o Ministério da Educação e Saúde e o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP). As primeiras medidas de proteção ao trabalhador, desde a "era Vargas", protegiam restritamente algumas

corporações profissionais, excluindo a maioria dos brasileiros que estavam fora do mercado formal de trabalho. Os pobres e os famintos sobreviviam com políticas filantrópicas (PONTES, 2004).

No período de 1930 -1945, as decisões da política social se articulavam em torno da idéia de incorporação e integração social e possibilitaram a formação a constituição de um Estado calcado no projeto de desenvolvimento nacionalista, que propiciou a concessão de direitos sociais a grupos ocupacionais e esta estruturação possibilitou o desenvolvimento de um corporativismo orgânico.

No período de 1946-1963, a expansão do Sistema de Seguro Social vinculou-se a uma forma de troca e concessões de benefícios que serviram de instrumento de barganha com os trabalhadores e de legitimação do governo. Essa massificação de privilégios implicou no agravamento da crise financeira e de administração previdenciária (FLEURY, 2003: 55).

De acordo com Fleury (2003), nesse período há uma expansão do sistema de seguro social que fez parte do jogo político de intercâmbio de benefícios por legitimação dos governantes e de massificação de privilégios, e implicou no aprofundamento da crise financeira e da administração do sistema.

Nos anos 50, a política social e o projeto de industrialização pressupunham um requisito comum: o fortalecimento do Estado atuando diretamente no setor produtivo estatal ou indiretamente através do fundo público e como agente da distribuição pública.

Em 1964, com a ditadura militar, instaurou-se um regime burocrático e autoritário e, com isso, os sistemas e mecanismos de proteção social sofreram uma inflexão, que segundo Fleury (2003), seguiram quatro linhas mestras:

1- *a centralização e a concentração*: o poder nas mãos da tecnocracia e a retirada dos trabalhadores das barganhas e da administração das políticas sociais;

2- *aumento da cobertura* das políticas sociais, ainda que precária, para os até então, excluídos (empregadas domésticas, trabalhadores rurais e os autônomos);

3- *a criação de fundos e contribuições sociais* como forma de financiamento de programas sociais (FGTS, PIS-PASEP, salário-educação⁴);

4- *a privatização dos serviços sociais* (como a educação universitária e média e a atenção hospitalar).

As práticas dos governos militares deixaram marcas da mistura do autoritarismo e expansão dos serviços sociais, que, segundo Pontes (2004), é:

Uma triste paródia do modelo do Estado de bem estar europeu, porque totalmente despida da essencial concepção de cidadania, que inclui os direitos civis, políticos e os direitos sociais. Assim, o signo da não cidadania é o que os pobres famintos deste país vêm carregando ao

4 Ainda que se deva analisar com mais cautela, pode-se averiguar que o Salário-Educação, o Bolsa Escola e a condicionalidade de matrícula escolar dos integrantes, de 6 a 14 anos de idade, da família beneficiada pelo Bolsa Família, são medidas que responsabilizam o indivíduo pela sua ascensão social e o entendimento da contradição social limita-se ao aspecto individual e não estrutural. E, assim, segue-se a cultura predominante da psicologização da pobreza.

longo da nossa história (...) Assim (...) as chamadas políticas de combate à pobreza a mantiveram, e perversamente a reproduziram (PONTES, 2004: 39).

Já no final da década de 70, a sociedade brasileira convivia com a crise econômica mundial e o desenvolvimento de “propostas sociais”, oriundas de lutas e forças sociais que recuperam o espaço cerceado desde 1964 (SPOSATI, BONETTI, YAZBEK e FALCÃO, 1985). O que antes se discutia nas universidades, movimentos sociais e partidos políticos clandestinos, passa a circular dentro do próprio Estado e o resgate da “dívida social” torna-se tema central da agenda da democracia. Esse processo ganha fôlego na década de 80⁵ com "um rico tecido social emergente a partir da aglutinação do novo sindicalismo e dos movimentos reivindicatórios urbanos, a construção de uma frente partidária de oposição, e a organização de movimentos setoriais capazes de formular projetos de reorganização institucional, como o Movimento Sanitário" (FLEURY, 2003:56).

A expansão das políticas sociais submeteu-se a uma lógica clientelista em detrimento das necessidades e demandas da população. A partir de 1964, as políticas sociais sofreram uma inflexão e obedeceram a quatro diretrizes: a centralização e concentração do poder em mãos da tecnocracia com a retirada dos trabalhadores do jogo político e a passagem de administração de políticas sociais para os especialistas; o aumento de cobertura incorporando grupos e benefícios anteriormente excluídos; criação de fundos e contribuições sociais

5 É importante ressaltar que essa década é marcada pela formação do Partido dos Trabalhadores- PT, da Central Única dos Trabalhadores e do Movimento dos Sem-Terra-MST.

como mecanismo de autofinanciamento dos programas sociais(FGTS, PIS-PASEP;FAS, salário-educação); e a privatização dos serviços sociais, em especial a educação universitária e secundária e a atenção hospitalar.

Nos anos de 1968/1983, os focos efetivos do debate eram os efeitos perversos das políticas não explicitamente sociais, e a política social era definida como uma não política, uma omissão que expressava a pouca paridade conferida aos aspectos distributivos do regime. No regime burocrático-autoritário prevaleceu o Estado centralizador e fomentador da consolidação da área privada de acumulação de capital e a permanência ora da lógica clientelista, ora lógica da lucratividade, em detrimento de efetuar uma distribuição por meio das políticas sociais.

O padrão de política social burocrático, privatista, centralizado, excludente e ineficaz vigente no período assinalado passa a ser questionado e inicia-se a luta pela democratização, principalmente a partir de experiências inovadoras desenvolvidas por prefeituras oposicionistas eleitas em 1974, ao colocaram em prática desenhos e modelos de gestão de políticas sociais de caráter universalista e participativa. Então, a partir de 1974, a questão central passa a ser incapacidade das políticas sociais alcançarem os segmentos sociais que configuram sua população-alvo.

Nos anos 80, a valorização da democracia significou uma redefinição dos critérios de avaliação social. O eixo analítico de problematização das políticas

sociais se desloca, mais uma vez, no sentido de redefinição do papel do Estado e da legitimidade desse papel.

O padrão de proteção social no Brasil foi modificado a partir do processo de democratização e do pacto federativo consagrado na Constituição de 1988, que institui a descentralização político-administrativa e a participação da comunidade na elaboração e controle das políticas sociais, na qual o papel do município tem uma dimensão crucial, transferindo-se para o âmbito local novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas, transferência fundo a fundo.

Ainda na década de 80, a descentralização foi recorrentemente concebida como transferência das competências e atribuições de outras esferas para o município, instância reconhecida como o *locus* adequado para a concretização do controle democrático por parte dos cidadãos.

A Constituição Federal de 88 representou uma transformação substantiva no sistema de proteção social brasileiro. A inovação do modelo de seguridade social, segundo Fleury (2003: 57), caracteriza-se por:

- ampliação da cobertura, antes exclusiva de setores restritos no mercado formal;
- flexibilização dos vínculos entre contribuições e benefícios;
- concessão de benefícios de acordo com as necessidades;

- inclusão articulada da saúde, da previdência e da assistência nos direitos sociais universais;
- *noção de direitos sociais como parte da condição de cidadania*, direitos que antes eram apenas para os beneficiários da Previdência;
- universalidade na cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado, pela subordinação das práticas privadas à regulação pública e pela relevância atribuída à gestão conjunta do Estado com a sociedade;
- uniformidade dos benefícios e serviços prestados à população urbana e rural;
- estipulação do valor fixo dos benefícios e serviços;
- custeio eqüitativo dos benefícios e diversidade de financiamento;
- gestão quatripartite, democrática e descentralizada, com trabalhadores, empregadores, aposentados e órgãos dos governos;
- introdução de benefícios financeiros sem caráter contributivo e de caráter contínuo.

Quanto ao financiamento, foi estabelecido que a seguridade social seria financiada pelos recursos oriundos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais dos empregadores (incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro), dos trabalhadores e das receitas de concursos prognósticos.

Somente com a Constituição Federal de 1988 o país reconheceu a política de assistência social como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, compondo a Política de Seguridade Social destinada a este segmento. O artigo 203 define que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I. A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;*
- II. O amparo às crianças e adolescentes carentes;*
- III. A promoção da integração ao mercado de trabalho;*
- IV. A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;*
- V. A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”*

Também foi definido que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social...” (artigo 204), além de outras fontes, tendo como diretrizes a descentralização político-administrativa e a participação popular. Cinco anos de lutas se passaram até a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Apenas em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, foi sancionada.

A década de 1980 marcou, nos países periféricos, um avanço da hegemonia neoliberal mais radical do que nos países centrais, e no decênio seguinte consolida-se a chamada “terceira via”, considerada mais branda; no Brasil, dadas as suas particularidades históricas, o processo é contrário: enquanto a década de 80 é marcada por um “pacto social” entre os diversos setores democráticos, pressionados por amplos movimentos sociais e classistas (que levou à Constituição de 88 e diversos avanços sociais e políticos), os anos 90 representaram o contexto de desenvolvimento mais explícito da hegemonia neoliberal, onde até setores da esquerda sucumbiram às deliberações do Consenso de Washington.⁶

Essas medidas são implementadas no Brasil, assim como são implementadas, com distintas particularidades, nos outros países. A reestruturação do Estado tem a finalidade de atender as demandas da vinculadas ao capital financeiro, e passam por diferentes instâncias das redes sociais, como saúde, educação etc. Assim, as conquistas oriundas das lutas sociais e articulações políticas dos anos posteriores à ditadura militar brasileira, que levaram a um processo de construção de novas concepções de cidadania, vide a Constituição Federal - um resultado positivo e inovador no que diz respeito à Seguridade Social -, passam a ser alvo das contra-reformas viabilizadas pela política neoliberal. Uma medida contra-reformista⁷ é a redução do financiamento público para as políticas sociais estatais e o incentivo a

6 Essa reflexão, sobre as conquistas sociais referentes à seguridade social nas décadas de 80 e 90, é de Montaño (2002).

7 Ver discussão de Netto (1999).

iniciativas privadas das empresas e do chamado “terceiro setor”⁸, processos de terceirização, transferência de fundos públicos e desenvolvimento de legislação específica.

E num período de drásticas rupturas com os princípios da Constituição Federal de 88 pelo avanço da implementação da agenda neoliberal, foi promulgada a LOAS, em 1993, aprovada no governo Itamar Franco, que após o veto do governo anterior de Fernando Collor de Mello, retomou “a construção do modelo constitucional, baseado na existência de um sistema descentralizado composto de conselhos gestores, com participação comunitária, e na existência de fundos de assistência em cada esfera governamental, além dos conselhos de defesa dos direitos” (FLEURY, 2003: 66).

A LOAS avançou na concepção da assistência social como política de Seguridade Social, devendo ser realizada “...de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (artigo 2º, parágrafo único).

Definem-se, assim, quatro formas de ações assistenciais: Benefícios, Serviços, Programas e Projetos de Enfrentamento da Pobreza. A IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília no ano de 2003, deliberou a constituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS⁹, recompondo

8 O termo 3º Setor usado é problematizado tendo como referência Montañó (2002).

9 O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou recentemente a nova Política Nacional de Assistência Social a qual prevê sua gestão através do Sistema Único de Assistência Social – SUAS tendo como base de organização a ‘matricialidade sócio-familiar’.

o anterior Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social. A partir de 2004, as ações assistenciais passam a ser organizados no SUAS, tendo a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (artigo 5º, inciso III), sendo executadas através da rede de proteção social composta por organizações públicas e privadas sob o controle social dos Conselhos de Assistência Social¹⁰ nos três níveis de governo.

Um dos princípios definidos para a execução da política de assistência social é a “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas” (LOAS, artigo 4º, inciso II).

A luta e o desafio têm sido garantir a universalidade dos direitos já conquistados; para tanto se faz necessária a leitura crítica das políticas sociais apresentadas.

* * *

A presente Dissertação estrutura-se, após esta introdução, em dois capítulos e as conclusões.

“Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de assistência social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de assistência social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos” (2004: 26).

¹⁰ A LOAS define que os Conselhos de Assistência Social são deliberativos, paritários entre Estado e Sociedade Civil e de caráter permanente (Ver artigos 16, 17 e 18).

No primeiro capítulo- **A política Social Neoliberal: o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC)** buscamos abordar a trajetória, os fundamentos e a implementação da política social do governo de FHC. Sendo assim, tratamos brevemente as discussões já existentes com relação ao projeto neoliberal e seus rebatimentos nas políticas sociais, no contexto mundial, na América Latina, apontando suas particularidades, e sobretudo enfocando a implementação desse projeto no Brasil. Assim, abordamos a política econômica e política social no neoliberalismo do governo Fernando Henrique Cardoso, descrevendo brevemente o Programa Comunidade Solidária (Pilar da Política Social dos governos de FHC), ressaltando suas características do solidarismo, do estímulo ao trabalho solidário, que evidenciam a intervenção do Estado com mínimo, como pretendemos mostrar na explicitação dos projetos de intervenção nas mazelas sociais desse governo e, por fim, retomamos a iniciativa da esquerda de propor outra política social que resgata os fundamentos da CF 88 e da LOAS, com a proposta original do Programa Fome Zero, como uma alternativa ao governo anterior.

No segundo capítulo- **O Governo Lula: o enfrentamento da pobreza-** descrevemos brevemente o Programa Fome Zero em sua implementação, abordando os principais antagonismos com a proposta original. Descrevemos também o Programa Bolsa Família, pela importância que assumiu nesse governo com relação ao enfrentamento da pobreza, dando o tom da política social de assistência do atual governo. Nesse momento problematizamos elementos da política econômica e sua direta vinculação com a política social.

E por fim, encerramos a dissertação com as conclusões que têm o objetivo não de por um ponto final, mas de iniciar um debate polêmico em busca de uma crítica sólida e não superficial.

Capítulo I

A política Social Neoliberal nos Governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC)

O objetivo central desse capítulo é apresentar os fundamentos que nortearam os Governos de FHC, fazendo uma breve comparação com os princípios da LOAS e da CF 88, apontando as discrepâncias e os novos projetos de intervenção social no contexto nacional de inspiração neoliberal. Para tanto, fizemos uma breve discussão, sem nenhum interesse ou pretensão de inovação, do avanço da ofensiva neoliberal no contexto mundial, particularizando o caso brasileiro, comparando as ações do Governo FHC com a agenda neoliberal impressa no Consenso de Washington.

1.1. O projeto neoliberal e seu rebatimento nas políticas sociais

Neste item trataremos das políticas sociais no contexto de uma nova organização mundial. Discutiremos aqui elementos que mudam o perfil das políticas sociais e seus rebatimentos no enfrentamento da pobreza. Para tentar compreender os fundamentos da ofensiva neoliberal, faremos um breve percurso da ofensiva neoliberal no contexto mundial; seguindo a discussão, particularizamos o contexto latino-americano e as repercussões no caso brasileiro.

1.1.1. O projeto Neoliberal: configurações mundiais.

Para analisarmos a política social do governo de FHC, parece imprescindível discutir alguns aspectos do projeto neoliberal. Contudo, sem a pretensão de aprofundar este assunto, vale ressaltar os principais aspectos do neoliberalismo, caracterizando suas diferenças com o liberalismo.

No início do século XVIII, a busca pela superação do obscurantismo da dominação religiosa, do despotismo dos Estados absolutistas e das restrições mercantilistas, surge o liberalismo, sob um intenso processo de industrialização, configurando uma nova estrutura social: a sociedade capitalista. Com as novas organizações societárias, aparecem os princípios da propriedade privada burguesa, da liberdade de mercado e da livre concorrência, elementos referenciados nos direitos individuais naturais (o pensamento político liberal de Locke e, mais tarde, John Stuart Mill).

A contradição capital x trabalho, a apropriação e a exploração do trabalho humano, não são inovações do neoliberalismo, são as próprias condições de existência do capitalismo contemporâneo. Portanto, vale dizer que alguns princípios diferenciam o liberalismo do neoliberalismo. Essa diferenciação é fundamental para percebermos as limitações das políticas sociais no capitalismo e as perdas substantivas impressas na nova organização e acumulação do capital. Portanto, a preocupação aqui não é trazer os clássicos para discutirmos os fundamentos do liberalismo, mas sim trazer os fundamentos neoliberais caracterizando as políticas sociais atuais e suas distintas configurações.

Segundo Carcanholo (1998), embora as origens do neoliberalismo possam ser identificadas desde antes, sua afirmação concreta ocorreu na virada da década de 70 para a de 80. A partir da eleição de Thatcher na Inglaterra, em 1979 e Reagan nos Estados Unidos, em 1980, a mudança da política macroeconômica e social indicada anteriormente se espalhou rapidamente para o mundo ocidental. Alastrou-se pela Europa Ocidental, dobrando as resistências iniciais de governos social-democratas como os de Mitterrand na França e Papandreou na Grécia. Na América Latina, impôs-se no final dos anos 80 (tendo o Chile, a partir de 1973, e a Bolívia, a partir de 1985, como experiências isoladas anteriores).

Foi durante a década de 80, então, que a perspectiva neoliberal expandiu-se como reação político-ideológica à crise estrutural do capitalismo, deflagrada com o petróleo em 1973, da suposta ineficácia do Estado em

controlar essa crise, da funcionalidade dos novos preceitos para a classe dominante e a derrocada do socialismo real.

O processo de mundialização¹¹ do capital constitui um novo cenário para a década de 90. As diretrizes do mercado então passam a se afirmar por novas diretrizes: a *desregulação dos mercados* e a *desobstrução do comércio internacional e da entrada de capitais*¹² estrangeiros.

Sendo assim, o pensamento neoliberal passa a inserir-se no contexto mundial imprimindo características e premissas básicas:

Inicialmente, os agentes individuais tomam decisões motivados unicamente pelo interesse próprio, e todas as interações econômicas, políticas e/ou sociais entre esses indivíduos só podem se explicadas em termos desse interesse próprio. Em segundo lugar, essas interações baseadas no interesse próprio não levam ao caos social, mas à harmonia já que elas fazem parte de uma “ordem social”. Em terceiro lugar, esta última tem a sua grande expressão no mercado. É ele o responsável pela interação entre todos os interesses individuais e, portanto, pela manutenção da ordem natural. Finalmente (...), qualquer intervenção neste mercado é indesejável porque dificulta o estabelecimento da “ordem social”. (CARCANHOLO, 1998: 18)

Neste quadro, os princípios de nacionalização, estatização, planejamento e regulação estatal são questionados¹³ e a proposta é de estabelecer o livre comércio internacional, a liberalização do mercado, a privatização e a abertura para o capital estrangeiro.

Os anos 80 foram marcados pela imposição de programas de ajustes do tipo FMI (Fundo Monetário Internacional), cuja aceitação pelos países periféricos

11 Ver Chesnais 1996.

12 Termos utilizados por Carcanhola (1998: 16).

13 Para Hayek, todo “planejamento estatal”, seja o nazista, o socialista ou “social-democrata”, conduz ao totalitarismo e à servidão (1990: 166).

era incondicional, forçados pela pesada dívida externa. Sendo assim, ou concordavam com ajustes e conseguiam o refinanciamento, ou assumiam que não tinham como pagar essas dívidas.

As sugestões desses programas eram a realização de ajustes que deveriam corresponder ao estabelecimento de limites para a expansão do crédito interno; isso aumentaria as taxas de juros, diminuiria a demanda interna e proporcionaria a entrada de recursos externos. Os déficits públicos também deveriam ser reduzidos, com o fim de ampliar a eficiência do sistema econômico.

Em 1989, entre o FMI, o BID e o Banco Mundial (agências de financiamento internacional), representantes do Governo norte-americano e economistas latino-americanos foram acordadas algumas reformas econômicas na América Latina. Esse acordo teve suas conclusões resumidas no “Consenso de Washington”, cujas recomendações, segundo Carcanholo (1998: 26), podem ser sintetizadas em: “disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual”.

A partir de então, há uma redefinição do papel do Estado, assim como são redimensionadas as relações com o mercado exterior e com o regime cambial. Trata-se, no entanto, de uma *drástica redução do Estado e a abertura total e irrestrita dos mercados* (CARCANHOLO, 1998: 27), nos seguintes aspectos:

a- quanto a ação do Estado, chamemos a atenção para a contenção dos gastos públicos, redução de investimento em políticas sociais; para o processo massivo de privatizações, a diminuição do patrimônio público para o suposto pagamento de dívidas estatais; reforma tributária, uma forma de beneficiar o grande capital pela menor intervenção estatal no mercado; nisso estão circunscritos novas posturas estatais e definidas outras características das políticas sócias diferentes da idéia de distribuição de renda.

b- em relação ao mercado interno, sobretudo nos países periféricos, as novas determinações são de liberalização comercial uma abertura às importações, *como forma de garantir a concorrência e, portanto, o incentivo à produtividade e à competitividade* (CARCANHOLO, 1998: 26).

c- a respeito da moeda nacional, fica claro que o regime cambial, que seria a relação da moeda do país com outra moeda âncora, direcionou-se na equiparação entre o real e o dólar.

A retração estatal, assim como a redução brusca dos déficits fiscais via contenção de gastos públicos, a redução da carga fiscal sobre empresas e investimentos, o estímulo de política de manutenção de taxas de juros relativamente elevadas etc., marcam a ofensiva neoliberal. Esta se orienta, de maneira geral, para o desmonte das estruturas fundamentais do capitalismo de planejamento estatal, montadas no mundo ao longo do século XX. Vale, portanto, ressaltar os eixos norteadores do projeto neoliberal:

1. A **privatização** que, para Carcanholo (1998), apresenta um discurso que a justifica, se calcado na obtenção de recursos para pagar a dívida externa, de duas formas: a primeira, com a venda da empresa e seu retorno imediato, e a segunda, como garantia da concorrência e ampliação da produtividade. Tal ação é justificada pela suposta inoperância estatal.

2. A **desregulação das atividades econômicas**, eliminando ou reduzindo drasticamente os controles dos preços; as barreiras às importações, à entrada do capital estrangeiro e à remessa de lucros; as tarifas de proteção da indústria local; a intervenção do Estado na operação do segmento de mercado, incluindo o mercado de trabalho etc.;

3. A **retração estatal ou (contra)Reforma do Estado**, que deve ser avaliada com muita cautela, pois a ação do Estado nunca esteve tão presente na ajuda e em investimento no mercado privado, beneficiando o grande capital. Trata-se de uma inversão proporcional: retiram-se os investimentos nas políticas sociais, mas investe-se no mercado a fim de conter possíveis crises e estimular o crescimento.

Segundo Montaño (2002), o neoliberalismo pretende uma reconstituição do mercado, diminuindo e até suprimindo a ação do Estado em diversas áreas. A então proposta de supressão da ação estatal é posta em prática a partir do repasse da responsabilidade do enfrentamento das mazelas sociais para a

sociedade civil. O mercado passa a ser a instância de regulação e legitimação social.¹⁴

4. A **reestruturação produtiva**, em nova fase de acumulação do capital, significa uma reorganização produtiva e uma flexibilização dos direitos trabalhistas. Segundo Montaño (2001: 29),

Dentro da reestruturação produtiva, para aumentar o lucro, hoje não parece tão conveniente ao capitalista, como era na produção em massa, estender ao máximo a jornada de trabalho “assalariado”, a quantidade de trabalhadores empregados ou o número de turnos. Considerando tal legislação trabalhista, esta estratégia leva também ao aumento dos custos de produção. Parece conveniente, naqueles ramos e níveis de produção não estratégicos ao capital, reduzir o número de assalariados e, com isto, diminuir os “encargos sociais” e os custos fixos, maquinaria, local etc.

A lógica seguida é a redução dos trabalhadores empregados. Parece que a ampliação do lucro impõe medidas que repercutem em baixos custos de contratação, assim como em tempos difíceis o descarte desse mesmo trabalhador não desonere ao capital. Segundo Montaño (2001), essa característica do neoliberalismo apresenta-se no estímulo às pequenas e médias empresas. *Isto significa, por um lado, que aumentam as relações de subcontratação e, por outro, a ênfase e o ponto de partida do processo de produção-comercialização estão, aqui, no mercado.* (Montaño, 2001: 31).

14 “Kennet Arrow, um teórico da ‘perspectiva pluralista’, postula que ‘há dois mecanismos principais para realizar eleições sociais: a votação e o mercado. (...) Esta distinção conceitual é quintaescencialmente pluralista, não apenas pela divisão da sociedade em esferas política e econômica separadas, mas também por causa da equiparação de votação e mercado como recursos para a agregação das preferências’ (Alford e Friedland, 1991: 73)” (*apud* MONTAÑO, 2001: 20).

5. Na política social, seguindo a lógica da acumulação e a financeirização do capital, seguem-se características de **focalização**, ou seja, a particularização de direitos e benefícios (revertendo ou esvaziando padrões universais de proteção social estabelecidos em diversos países no pós-guerra, com o advento do socialismo ou a emergência dos Estados de Bem-Estar).¹⁵

Trata-se, segundo Montaño (200), de um novo trato da “questão social”, cujas bases de respostas se consolidam pela responsabilidade social, ações filantrópicas e caritativas (sobre isto ver também LAURELL, 1995).

Sendo assim, as implementações do neoliberalismo vêm historicamente sendo construídas, e os resultados evidenciam-se na crescente retirada do Estado das questões sociais, no enxugamento da máquina estatal, no repasse de verbas para o terceiro setor, nas políticas de privatização do público.

1.1.2. O projeto Neoliberal : a experiência latino-americana

Na América Latina o ajuste neoliberal foi responsável por um desajuste social, cujos fundamentos assumiam perfis incompatíveis com políticas sociais justas e universais (cf. SOARES, 2000; também TAVARES e FIORI, 1993). Este advento tem um marco importante no Consenso de Washington, cujas propostas trariam medidas de ajuste estrutural de curto e médio prazo. Vejamos:

¹⁵ Como afirma Hayek, “não há razão para que, numa sociedade que atingiu um nível geral de riqueza como a nossa [a inglesa], a primeira forma de segurança não seja garantida a todos sem que isso ponha em risco a liberdade geral”; “não há dúvida de que, no tocante à alimentação, roupas, e habitação, é possível garantir a todos um mínimo suficiente para conservar a saúde e a capacidade de trabalho”, acrescentando a assistência e o auxílio nas situações de risco, desemprego e catástrofes (Hayek, 1990: 124; *apud* MONTAÑO, 2002: 84).

1- As propostas, a curto prazo, resumem-se em: diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros “real positiva” e um tipo de câmbio “real adequado” (SOARES, 2000: 14).

2- As propostas, a médio prazo, sintetizam-se: transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado; concentrar o investimento no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal, e promover uma estrutura de preços sem distorções (SOARES, 2000: 14).

Sendo assim, o modelo neoliberal que é proposto para América Latina é de abertura comercial e financeira, enquanto nos países centrais persiste contraditoriamente um intenso protecionismo em áreas estratégicas. De fato, os países centrais estipulam medidas e definem a política e a economia dos países periféricos.

As políticas sociais e econômicas implementadas na América latina vinculam-se às determinações dos órgãos multilaterais, que constituem um poderoso instrumento para promover a ideologia da “modernização” (dependente) dos países periféricos; estimulando os empréstimos, aumentando a dívida pública dos países, que reduzem os investimentos produtivos e cortam gastos sociais para pagar os juros da dívida, dessas medidas o resultado obtido é de aumento da pobreza.

O Banco Mundial, por mais de 50 anos, promove com financiamentos e idéias a expansão do capitalismo. Este sistema econômico tornou-se universal com a lógica da acumulação, da maximização do lucro e da competição. Sendo assim, determina a concepção de desenvolvimento e as estratégias para

alcançá-lo. Suas políticas macroeconômicas, que condicionam a aprovação de empréstimos, são hoje ditadas pelos interesses do capital financeiro, estimulando a concentração de renda, desigualdade, injustiça, instabilidade, concorrência. As orientações, seguidas à risca pelos governos, beneficiam mais as corporações multinacionais do que os países empobrecidos e os trabalhadores.

Dentre esses agentes multilaterais, chamamos a atenção para o Banco Mundial que atua em cerca de 100 países, assumindo três pressupostos de caráter neoliberal. São eles: (1) a dissolução das identidades de classe; (2) a desarticulação das sociedades políticas nacionais, com a eliminação de referências de legitimidade e soberania do Estado; (3) o fundamentalismo do mercado visto como, portador da racionalidade sócio-política e principal agente do bem-estar.

A partir de meados da década de oitenta, as ações do Banco Mundial voltam-se para inserir as economias locais na chamada globalização. Suas várias versões compartilham a premissa de uma mudança rápida nas relações entre países, provocada pela tecnologia, pelo mercado, pelas multinacionais e pelas agências internacionais. A rigor, seu *Programa de Ajuste Estrutural* está pautado na desregulamentação, flexibilização, privatização e Estado mínimo, gerando dependência e aumentando a pobreza.

Apesar de formalmente ser um órgão especializado das Nações Unidas, o Banco Mundial mantém uma conduta independente. Desde sua criação, o órgão

disputa o direcionamento da política econômica global. Financiamentos generosos por parte das grandes potências, intimidação econômica, pressões políticas e represálias financeiras foram elementos importantes para a expansão das idéias, das atividades, das operações de empréstimo do BM, que se tornou o principal gestor das políticas de desenvolvimento.

A relação da poderosa burocracia do Banco Mundial com autoridades públicas, setores privados e, mais recentemente, algumas ONG's possibilita uma ingerência sem precedentes nos rumos das políticas econômicas e sociais. As deliberações sobre os projetos interferem tanto em decisões internas quanto externas dos países. O Banco Mundial chega a determinar prioridades no gasto de finanças públicas. Dessa forma, governantes eleitos democraticamente, muitas vezes, deixam de atender a problemas vitais de seus povos.

O Banco Mundial, sediado em Washington, é constituído por uma única presidência e cinco instituições: ¹⁶ BIRD (1946), CFI/Corporação Financeira Internacional (1956), AID/Associação Internacional de Desenvolvimento (1960), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (1988) e Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos. A finalidade desse grupo é atrair e, sobretudo, garantir os investimentos externos privados contra os prejuízos causados por catástrofes e conflitos. No campo das relações internacionais, é assumido pelo BM o papel decisório na disputa entre quem empresta e quem recebe o empréstimo.

16 Informação retirada do site: www.bancomundial.org

1.1.3. O Projeto Neoliberal: um enfoque no caso brasileiro

Sob a lógica da ofensiva neoliberal, o Estado brasileiro sofre uma contra-reforma¹⁷, cuja implementação é iniciada ainda na era Collor e desenvolvida plenamente nos dois mandatos de FHC. Segundo Behring (2003), o corte nos recursos da área social representa “o aspecto mais perverso” dessa contra-reforma, sendo que:

a reforma do Estado, tal qual está sendo conduzida, é a versão de uma estratégia de inserção passiva” (Fiore, 2000: 37) “e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha, bem ao estilo da condução das classes dominantes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil (BEHRING, 2003: 199)

Contudo, o Brasil vai experimentar o impacto da implementação neoliberal, na década de 90, sob a gerência de FHC. O que particulariza o Brasil, com relação ao Chile e outros países da América Latina, é a tardia adoção da agenda impressa no Consenso de Washington. A conquista da CF 88 curiosamente realizou-se “no mesmo momento em que, no plano internacional,

17 Francisco de Oliveira, no prefácio do livro de Elaine Behring, *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*, sintetiza de forma brilhante o que representa essa contra-reforma do Estado brasileiro para os trabalhadores. Segundo o autor: “a contra-reforma do Estado, que é uma contra-revolução, é o movimento pelo qual o capital tenta anular os novos atores políticos e tampar outra vez a Caixa de Pandora da desarrumação da relação de dominação. Nem se trata, pois, de retirar a tutela do Estado sobre os cidadãos, nem estamos frente a um movimento de supressão do estado pelo desaparecimento do conflito de classes. A esse canto de sereia neo-liberal há que tapar os ouvidos, como Ulysses, e a melhor forma de fazê-lo é o desmascaramento na teoria e na prática os argumentos e “reformas”. (BEHRING, 2003: 17)

múltiplos processos concorriam para colocar em questão o Estado de bem-estar social” (NETTO, 1999: 77).

Segundo Netto (1999) nos Governos FHC “a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez é estabelecida pelos ditames do grande capital”. E, no trato da política de assistência social

o projeto de FHC reduz o protagonismo do Estado a uma espécie de pronto-socorro social, donde um enfrentamento à questão social caracterizado pelo focalismo das ações e seu caráter intermitente, derivado da natureza de uma intervenção basicamente emergencial – o modelo dessa política é paradigmaticamente oferecido pela Comunidade Solidária (NETTO, 1999: 88)

Foi já no primeiro ano do governo de FHC que a classe trabalhadora começou a vivenciar perdas significativas nos seus direitos e condições de trabalho. Trata-se de um governo com claras direções sociais, pela impressão de nefastas macropolíticas, pelo seu claro direcionamento de classes, “pelos contingentes populacionais que ela privilegia ou onera, pelas alternativas que instaura para ulteriores soluções às problemáticas dadas e/ou emergentes” (NETTO, 1999: 75).

Portanto, no governo de FHC as conquistas obtidas na CF 88 são esvaziadas por políticas sociais e econômicas determinadas pelos princípios da privatização, pelo cancelamento da dívida externa, pela estabilização da moeda e pela retração do Estado, com o fortalecimento de ONGs e sucateamento das políticas sociais.

1.2. Política Econômica e Política Social no neoliberalismo do governo

Fernando Henrique Cardoso

A política de estabilidade e da continuidade do Plano Real foi o principal apelo da campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso e um dos fatores decisivos para sua reeleição em 1998, sendo reeleito no primeiro turno.¹⁸

O ex-presidente FHC conseguiu sua eleição graças ao apoio do PSDB, do PFL (atual Partido Democrático – DEM), do Partido Progressista brasileiro (atual PP) e de parte do PMDB. No primeiro mandato, FHC conseguiu a aprovação da emenda constitucional que criou a reeleição para cargos executivos.

O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela privatização de empresas estatais, como: Embraer, Telebrás, Vale do Rio Doce e outras estatais (para um balanço das privatizações nos governos FHC, ver BIONDI, 1999).

Além das privatizações escandalosas, no seu governo também houve diversas denúncias de corrupção, como a compra de parlamentares para aprovação da emenda constitucional que autorizava a reeleição e também o favorecimento de alguns grupos financeiros na aquisição de algumas estatais.

18 Com sua imagem identificada à paternidade do Plano Real, o caminho para os triunfos eleitorais aparece como consolidado. Como afirmou Perry Anderson, citando um economista neoliberal, sobre o governo Sarney, “o problema crítico no Brasil durante a presidência de Sarney não era uma taxa de inflação demasiado alta ..., mas uma taxa de inflação baixa ... precisamos de uma hiperinflação aqui, para condicionar o povo a aceitar a medicina deflacionária drástica que falta neste país” (ANDERSON, 1995: 21-2).

No início do segundo mandato de FHC, em 1999, houve uma forte desvalorização do real, devido a crises financeiras internacionais (Rússia, México e Ásia) e à sobrevalorização do Real (base do chamado “Plano Real”), o que levou o Brasil à maior crise financeira da história, além de aumentar os juros reais e aumentar a dívida interna brasileira (sobre isto conferir TAVARES e FIORI, 1993).

Os grandes destaques foram: a implantação do gasoduto Brasil-Bolívia, a elaboração de um Plano Diretor da Reforma do Estado, um acordo que priorizaria o investimento em carreiras estratégicas para a gestão do setor público, aprovação de emendas que facilitaram a entrada de empresas estrangeiras no Brasil e a flexibilização do “monopólio” (estatal) de várias empresas, como a Petrobrás, Telebrás etc.

Alguns dos programas sociais, subordinados a esta política econômica (cf. VIEIRA, 1992), criados no governo de Fernando Henrique Cardoso foram: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e o Vale Gás.

Porém, estes programas sofreram constrangimentos nas suas condições de financiamento (cf. NETTO, 1999). Assim, no governo de FHC entrou em vigor a lei de responsabilidade fiscal (LRF), que se caracteriza pelo rigor exigido na execução do orçamento público, e que limita o endividamento dos estados e municípios e os gastos com o funcionalismo público às condições de arrecadação de cada localidade.

Por seu turno, adicionado à hegemonia neoliberal nas esferas econômica e social, também no aspecto político podemos observar que um enfraquecimento dos movimentos sociais, a flexibilização das leis trabalhistas e o empobrecimento da classe trabalhadora também estiveram na agenda de FHC. Os salários dos funcionários públicos também não tiveram reajustes significativos (justificado nos âmbitos governamentais como uma forma de evitar a inflação e controlar os gastos públicos).

1.3. O Programa Comunidade Solidária (Pilar da Política Social dos governos de FHC)

Em 1994, com a vitória de Fernando Henrique Cardoso programa-se o plano de governo chamado *Mãos à Obra*; as ações interventivas contemplavam questões da fome, miséria, estabilidade econômica e exclusão social.

Vale ressaltar que o governo anterior de Itamar Franco teve como prioridade o combate à fome; assim foram propostos três instrumentos, que de certa forma tiveram presentes no governo de FHC:

1- Mapa da Fome

O *Mapa da Fome* foi pensado enquanto instrumento para mapear o nível de indigência nacional; este foi indicativo de regiões e do público-alvo dos programas governamentais.

2- Plano de Combate à Fome e à Miséria

O *Plano de Combate à Fome e à Miséria*, inspirado nas propostas de “Betinho” do início dos anos 90, foi um plano de ação que, segundo documento oficial, tinha como prioridades: geração de emprego, com impacto de curto prazo; melhoria do poder aquisitivo da população; estímulo e apoio aos agricultores de baixa renda; ampliação do acesso aos alimentos através dos programas alimentares; mobilização da sociedade civil; e a implementação de ações ou programas voltados para dar suporte e garantir a execução das ações prioritárias do governo. Os princípios do plano eram: solidariedade, parceria e descentralização.

3- Conselho Nacional de Segurança Alimentar- CONSEA

A criação desse conselho tinha as funções de consulta, assessoria e definição de prioridades de ações governamentais. O CONSEA apresentou, durante seus dois anos de vigência (1993 e 1994), propostas vinculadas ao combate da fome e à desnutrição infantil, estando inseridos os trabalhadores e a população vitimada pela seca; assim como ações de geração de renda e proteção da criança e do adolescente.

Tendo como referência o PRONASOL, Programa Nacional de Solidariedade, realizado no México e o CONSEA, em janeiro de 1995 foi criado o Programa Comunidade Solidária, braço social do governo, presidido pela então primeira dama. Contudo, vale ressaltar que esta idéia tem antecedentes. No final de 1985, assessores do Ministro da Agricultura elaboraram a proposta

de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, tendo em vista duas finalidades: atender as necessidades alimentares da população e atingir a auto-suficiência nacional na produção de alimentos.

Essa proposta tem uma vinculação com a discussão internacional sobre a segurança alimentar, que ganhou grande enfoque na década de 80, mas não teve grandes repercussões, em termos interventivos, nessa década.

Em 1991, o chamado Governo Paralelo, formado pelo Partido dos Trabalhadores, após sua derrota nas eleições presidenciais de 1989, divulgou a proposta de uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Essa proposta, que tinha referência na proposta anterior, apresentava a segurança alimentar como estratégia de governo, e dentre as intervenções sugeridas vale ressaltar a aglutinação de políticas de produção agroalimentar, de comercialização, distribuição e consumo de alimentos, com uma perspectiva de descentralização e diferenciação regional. Simultaneamente, seriam implementadas ações emergenciais contra a fome. Estariam incluídas ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos e estímulo e práticas alimentares saudáveis e a coordenação desse programa seria no âmbito do Ministério da Agricultura, tendo como referência a sugestão de 1985 (cf. MAURIEL, 2000).

O Programa Comunidade Solidária (PCS) foi, então, instituído pela Medida Provisória nº 813 em 1º de janeiro de 1995, no primeiro dia de mandato de FHC. Nesta mesma Medida Provisória, o governo extinguiu o Ministério de

Bem Estar Social, a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA).

Essas medidas fragmentaram a atuação da assistência social: a Assistência Social foi incluída no Ministério da Previdência e Assistência Social; as questões das pessoas Portadoras de Necessidades Especiais (Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência-CORDE), da Infância e da Adolescência foram transferidas para o Ministério da Justiça; e o atendimento da parcela da população sem condições de prover suas necessidades básicas de sobrevivência passa a ser realizado pelo PCS (artigo 12 dessa mesma Medida Provisória) (cf. YAZBEK, 2001: 07).

Formalizado pelo Decreto Federal nº1.366 de 12/01/1995 e, depois pelo decreto-ato s/n de 07/02/1995 o PCS, presidido pela então Primeira Dama, e vinculado diretamente à Casa Civil, passa a ser *a estratégia principal da ação social no combate à fome e a miséria do novo governo*; conforme mostra o discurso, da Presidência da República, o Programa Comunidade Solidária foi:

(...) criado sob a justificativa da busca de políticas sociais públicas mais eficientes e do reconhecimento do crescimento da participação da sociedade civil na formulação das questões sociais. Apresenta-se como “novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria”, visando somar esforços do governo e da sociedade, com base no espírito de solidariedade e tendo em vista gerar recursos para combater a pobreza e a exclusão social (*apud* SILVA, 2001:15).

No ano de 1995, o Programa Comunidade Solidária atendeu 312 municípios; em 1996, ampliou-se para 1.368 municípios, contando com um

montante anual de US\$ 175 milhões, administrados pelos diversos ministérios e bancos oficiais envolvidos com o Programa Comunidade Solidária.

Contudo, vale ressaltar que não existiu ampla divulgação dos orçamentos e da execução financeira dos programas que compuseram este programa, nem relação aos recursos públicos nem às doações privadas. E que essa quantia, comparada com o PIB (menos de 0,1%) ou com o gasto público social do país (menos de 0,2%) no momento, veremos que as medidas ou ações Do programa Comunidade Solidária não foram suficientes para enfrentar a pobreza e a miséria no contexto nacional.

1.3.1. Solidariedade¹⁹ e política social: ações e projetos do Programa Comunidade Solidária

Os organizadores do Programa Comunidade Solidária apresentam seus programas de atuação como Programas Inovadores, cuja orientação foram a descentralização e a autonomia, a parceria com a sociedade civil e o apelo ao solidarismo. Fizeram parte desse programa ações como: alfabetização solidária, Universidade Solidária, Capacitação Solidária e Artesanato para Geração de Renda. Vejamos com mais detalhe:

¹⁹ A crítica aqui realizada à solidariedade e aos solidarismos corresponde à desmistificação do preceito neoliberal, que apela para essas ações a fim de esvaziar a luta de classes, portanto não se trata de uma solidariedade de classe, e implementar um Estado Mínimo, cujas intervenções nas manifestações da questão social passam a ser responsabilidade do restante da sociedade.

- Universidade Solidária- UniSol

A proposta do programa Universidade Solidária foi criada em 1996, com o objetivo de promover uma integração entre prefeituras, universidades e empresas privadas e assim prestar serviços aos municípios. A intervenção, nos municípios, tinha prevista uma duração de três a quatro semanas. Essas ações eram apresentadas como propostas de intervenção social e projetos de extensão universitária. Esta ação encontra-se em vigor e desde sua implementação já realizou 9.186 projetos, estando incluídos os projetos da Casa Ronald Mc Donald.

A lógica do UniSol é responder demandas sociais que as prefeituras não estão aptas para resolver sozinhas; a solução, no entanto, é promover essa trílice parceria (universidades, prefeituras e empresas privadas). Nesta relação, segundo o projeto original todos ganhariam com as contrapartidas, dentre elas: para as universidades, o repasse do CNPq, das prefeituras e das empresas privadas de verbas para custear as bolsas dos estudantes, professores e parte dos custos do projeto, além de investimento em estágios e programas de extensão para ampliação e melhoria da formação discente; para as empresas, o incentivo fiscal e para as prefeituras a assessoria de profissionais competentes e apoio financeiro para responder as demandas, supostamente incapazes de resolvê-las.

O que se tem de fato é: prefeituras se eximindo de parte de suas responsabilidades e as demandas sociais particulares sendo respondidas com

ações pontuais e descontínuas, no caso dos municípios mais pobres o que pode observar é a desresponsabilização do Governo Federal, não apoiando ou apoiando infimamente as políticas sociais necessárias e universais; por outro lado, a lógica de programas de extensão com universitários é uma forma de obter mão de obra barata e qualificada, deixando de gerar empregos públicos por via de concurso. No caso das empresas privadas, as recompensas pela participação no UniSol são: a isenção fiscal e o marketing. Além do estímulo ao crescimento e fortalecimento de fundações, instituições e organizações não governamentais

Veja na tabela as empresas, a fundação, e as universidades envolvidas e os projetos desenvolvidos.

Ações da UniSol²⁰	
Empresas privadas e Fundações	Universidades e Projetos desenvolvidos
Philips	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) /Manari Ações agro-ecológicas para fortalecimento da agricultura familiar e inclusão social no município de Manari - semi-árido de Pernambuco Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)/Manari Ações de Zootecnia e Medicina Veterinária para melhoria da qualidade de vida de pequenos pecuaristas do povoado de Ipojuca-Arcoverde – PE Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) Criando arte com as plantas medicinais do Brejo Pernambucano – Camocim de São Félix, Mondé dos Cabrais
Banco Real	Cefet-SC Casa de vidro para a Aresp - projeto para a melhoria e ampliação das atividades da Associação dos Recicladores Esperança EESC-USP/SP Construção da marcenaria coletiva autogestionária: uma proposta de desenvolvimento local e sustentável na perspectiva da economia solidária - Assentamento Rural Fazenda Pirituba - Itapeva (SP) Furg/RS Consolidação da Cooperativa de Piscicultores, Carcinicultores e Criadores de outros Organismos Aquáticos Ltda. – COOPISCO

²⁰ Informações retiradas do site <http://www.unisol.org.br/site/index.php>, acessado no dia 02/09/07.

	<p>UERGS/RS Produção e a comercialização de vassouras em comunidade rural</p> <p>UFSCar/SP Sacoleco - produção de sacolas duráveis como alternativa às sacolas plásticas</p> <p>UFSJ/MG Inclusão social do catador de material reciclável de São João Del-Rei</p> <p>Ulbra/GO Produção de pimenta conciliada com artesanato como meio de geração de renda</p> <p>UnB/DF Segurança alimentar, geração de renda, manejo ambiental no assentamento Vereda I, município de Padre Bernardo (GO)</p>
Banco Santander	<p>Univali (Universidade do Vale do Itajaí)/RS Projeto ContArte, contando histórias e fazendo arte</p> <p>Furg (Fundação Universidade Federal do Rio Grande)/RS Cultivo Sustentável do camarão-rosa em estruturas alternativas junto à comunidade de pescadores artesanais do Saco da Mangueira, Rio Grande</p> <p>Furg (Fundação Universidade Federal do Rio Grande)/RS Agricultura familiar: a travessia para o desenvolvimento sustentável</p>
Bandeirante Energia,	<p>Sob o controle do Grupo Energias do Brasil, é o mais novo parceiro da UniSol. Por meio de edital social, o Grupo selecionou 16 projetos a ser apoiados. Entre os escolhidos está Trilha Turística do Mexilhão, que será coordenado pela Universidade Solidária e executado por professores e estudantes voluntários do Centro Universitário Módulo (Unimódulo) O objetivo do projeto é desenvolver ao longo de 12 meses alternativas de renda e de melhoria da qualidade de vida de maricultores e trabalhadores de quiosques da Praia da Cocanha, em Caraguatatuba (Litoral Norte de São Paulo), onde o mexilhão é cultivado.</p>
Fundação Salvador Arena	<p>Em parceria com a UniSol, proporcionar aos estudantes e professores da Faculdade de Tecnologia Termomecânica (mantida pela Fundação) a possibilidade de implementar projetos em comunidades pobres.</p> <p>Objetivos: Contribuir para a estruturação das ações do Núcleo de Formação Cidadã da Faculdade de Tecnologia Termomecânica (FTT), por meio da participação voluntária de estudantes e professores em projetos sociais.</p>

Tabela 01- Ações da UniSol

As empresas fazem como que um concurso para eleger o melhor projeto de intervenção social e o projeto vencedor é financiado. Vale chamar atenção de que as universidades envolvidas, como é possível visualizar na tabela acima, são, na maioria, públicas. Podemos inferir duas razões importantes para isso,

uma é que as universidades públicas vivenciam reduções substantivas de investimentos em programas de pesquisa e extensão e por isso necessitam submeter-se a esses programas; e o motivo de estarem ganhando os concursos mostra que as universidades públicas possuem, apesar de todo o processo de sucateamento e diminuição de investimentos, um bom quadro de docentes e de pesquisadores, e pela escassez de investimentos públicos, muitas vezes, se sujeitam em prol de sua sobrevivência a realizações de projetos e parcerias com empresas privadas.

- Capacitação Solidária

O Programa Capacitação Solidária teve início no ano de 1997, voltando-se para ações de inserção no mercado de trabalho de jovens, moradores das regiões metropolitanas, entre 15 a 21 anos. O programa consistia em um curso de duração média de 600 a 720 horas, cerca de seis meses. O custo médio estipulado por aluno/mês foi de R\$ 250,00, incluídos taxa de 10% para a ONG, recursos humanos e material para os projetos, transporte, alimentação e bolsa-auxílio de r\$ 50,00 para o aluno.²¹

A lógica desse programa era fomentar o primeiro emprego, além de ter estimulado o crescimento de ONGs, que dentre as funções de repasse da responsabilidade do Estado na gestão, execução e planejamento das Políticas Sociais para a sociedade civil, visavam à captação de recursos de empresas, confederações e federações da indústria e do comércio.

21 Informação retirada da Dissertação de Mauriel, 2000.

Os resultados desse programa mostram um crescimento exorbitante de ONGs, no período de 1996 a 2000 (veja a tabela a seguir):

Participação ONGs no Programa de Capacitação Solidária²²		
Estado	Ano	Número de ONGs envolvidas no Programa de Capacitação Solidária
Rio de Janeiro	1996	22
	1997	66
	1998	125
	1999	273
Total de ONGs envolvidas no Programa é de 310		
São Paulo	1996	10
	1997	26
	1998	49
	1999	79
Total de ONGs envolvidas no Programa é de 102		
Porto Alegre	1997	26
	1998	43
Total de ONGs envolvidas no Programa é de 48		
Belém	1998	26
	1999	79
Total de ONGs envolvidas no Programa é de 85		
Fortaleza	1998	41
	1999	124
Total de ONGs envolvidas no Programa é de 141		
Recife	1998	62
	1999	61
Total de ONGs envolvidas no Programa é de 116.		
São Luís	1999	81
Salvador	1999	95
Total de ONGs envolvidos com o Programa de Capacitação em algumas capitais dos país são de 978, isso considerando que uma ONG pode estar envolvida em mais de um projeto.		

Tabela 02: Participação ONGs no Programa de Capacitação Solidária

- Alfabetização Solidária

Este programa também teve início em 1997; suas ações vinculavam-se como proposta alternativa para o combate ao analfabetismo, contemplando jovens de 12 a 18 anos e adultos. Sua implantação contou com parcerias entre

²² Ibidem.

empresas privadas e universidades. Sob coordenação de uma ONG, o objetivo era reduzir as diferenças regionais, promover a profissionalização e motivar o reingresso e a permanência de jovens e adultos na escola.

O programa atuou fundamentalmente em municípios das regiões norte e nordeste, com a finalidade de alterar os indicadores estatísticos que em 1997 apontavam para um contingente de analfabetos de 55% na faixa de 15 a 19 anos, ou seja, 4, 5 vezes o índice nacional de 12, 1%. As ações correspondiam há seis meses para cada turma, sendo um mês destinado para a capacitação dos alfabetizadores nas universidades e os restantes cinco para o curso de alfabetização nas comunidades, com média de três horas/aula, três vezes por semana. O custo era de R\$ 34,00, dividido meio a meio entre as empresas privadas e o MEC.

Os recursos para manutenção dos novos cursos e prosseguimento do programa foram oriundos da campanha *Adote um Aluno*, lançada em julho de 1999. A campanha era um apelo dirigido às pessoas físicas; os doadores contribuíram com R\$ 17,00, durante seis meses, período de duração do curso.

Com isso, alteram-se estatisticamente os dados, mas nada que incida na formação do indivíduo trata-se de uma alfabetização funcional. O avanço da ofensiva neoliberal beneficia as empresas privadas, brindando a solidariedade com a redução fiscal. As universidades privadas, que nesse programa tiveram uma importante participação, ganham o título de instituição filantrópica – portanto, completa isenção fiscal, assim como recebem um repasse de verba

dos organismos financiadores. Veja a tabela de participação de universidades, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, no programa.

Quadro de Universidades Colaboradoras do Programa Alfabetização Solidária²³	
Universidades parceiras no Rio de Janeiro	
Universidades Privadas	Universidades Públicas
ABEU- Faculdades Integradas Instituto Metodista Bennet Pontifícia Universidade Católica do RJ Universidade Castelo Branco Universidade Nova Iguaçu Universidade Salgado de Oliveira Universidade Veiga de Almeida	Universidade do Rio de Janeiro- UNIRIO Universidade Federal Fluminense Universidade Rural do Rio de Janeiro
Universidades parceiras em São Paulo	
Faculdades de Interlagos Universidade Católica de Santos Universidade São Francisco Universidade Santa Cecília Universidade Metodista de Piracicaba Universidade Anhembi Morumbi Universidade Brás Cubas Universidade de Mogi das Cruzes Universidade do Vale do Paraíba Universidade Mackenzie Universidade Metodista de São Paulo Universidade São Judas Tadeu Universidade São Marcos Universidade Cruzeiro do Sul Universidade Monte Serrat	Universidade de São Paulo- USP Universidade Estadual Paulista

Tabela 03: Quadro de Universidades Colaboradoras do Programa Alfabetização Solidária

O Programa Alfabetização Solidária foi mais um programa do governo de FHC que seguiu a lógica de parecerias com empresas e de grande estímulo à solidariedade, marcando uma forte retração estatal, que em larga escala teve incidência nas políticas sociais. Pois ao invés de se discutir os motivos, em essência, do problema do analfabetismo no contexto nacional, (dentre eles: a

²³ Ibidem.

precariedade da educação, a escassez de escolas, a distancia dos espaços educacionais da residência desses jovens e adultos, os baixos salários dos pais e a necessidade dos filhos de trabalharem para complementar a renda familiar, entre outros), estimularam-se ações pontuais e focalizadas, marcando um mascaramento do quadro social, sem alterar a precariedade do ensino.

- Artesanato e Geração de Renda

O Programa Artesanato e Geração de Renda é uma iniciativa do Programa Comunidade Solidária em parceria com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste- SUDENE, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e a Caixa Econômica Federal, com a finalidade de incentivar a comercialização de produtos artesanais tradicionais.

O surgimento deste programa esteve vinculado com o Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca²⁴ e sua operacionalização envolveu ONGs, universidades e outras instituições com ações envolvidas com as questões da seca. Com o objetivo de criar fontes alternativas de renda, o programa propunha o desenvolvimento e aperfeiçoamento da qualidade, a ampliação da produtividade, o fortalecimento de associações e a revitalização da confecção de artesanatos tradicionais das regiões. Sendo assim, cada família inscrita no programa recebeu uma bolsa de R\$ 65,00/ mês paga pela SUDENE, ação vinculada também ao Programa Emergencial de Frentes Produtivas do governo

²⁴ Programa governamental de caráter emergencial, que teve duração de seis meses, e atingiu municípios e comunidades da região do semi-árido nordestino atingidas pela seca.

federal. O Programa atendeu 26 municípios situados na região nordeste e no norte de Minas Gerais e do Espírito Santos.

É indiscutível a necessidade de políticas sociais na região nordeste e nas áreas atingidas por enchentes ou secas; contudo, esta proposta traz fortes elementos que explicitam a superficialidade e, portanto, insuficiência das ações interventivas, cujas medidas não respondem aos problemas temporários e nem tão pouco os estruturais. Programas de geração de renda, discutidos posteriormente nesta dissertação, não resolvem a situação de pobreza. O necessário ou mais eficaz seria a geração de empregos, com relações formais de contratação, sendo garantidos os direitos dos trabalhadores.

A confecção de artesanato possui algumas variáveis para analisarmos: uma é que a produção tem maior impacto em zonas mais turísticas; o ramo do turismo segue uma lógica de alta e baixa temporada; os artesãos muitas vezes ficam na dependência dos comerciantes locais, muitas vezes seus produtos antes de chegarem as feiras e centros comerciais passam por atravessadores, que para obterem lucro compram o artesanato por um preço muito baixo; a criação de cooperativas se tornam uma alternativa cujas ações podem ser parecidas com as medidas dos atravessadores, além de também não garantirem relações formais e estáveis aos trabalhadores. Todavia, essas medidas alteram a taxa de desemprego e o balanço dos governos federal, estaduais e municipais aparece como positivos no caso desse programa; cerca 1.300 artesãos foram atendidos, teoricamente só com esse programa foram inseridos no mercado

informal de trabalho 1.300 indivíduos, isso porque o pro médio é de 50 artesãos por município, e segundo Mauriel (2000) 26 municípios foram atendidos.

O governo de FHC desenvolveu os programas sociais a partir de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, fortalecendo assim o desenvolvimento do chamado terceiro setor. O Programa Comunidade Solidária estabeleceu em suas propostas de intervenção um Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil através do projeto *Civil Society/State Partnership* (BIDATN/SF-5413-BR), e de entidades do setor privado.

O objetivo geral do programa foi gerar um ambiente favorável à participação ativa da sociedade civil na prestação de serviços e no combate à pobreza. As conquistas, no entanto, giram em torno do aprimoramento do marco legal e regulatório, o qual estimulou as relações entre o Estado e a sociedade civil, promovendo o voluntariado e as parcerias entre o Governo e o setor privado, assim como facilitando o surgimento de organizações não governamentais.

A estrutura organizativa do programa foi apresentada como: a Fundação Banco do Brasil, como agência responsável pela execução, a UNESCO, como responsável pela Unidade de Gerenciamento do Programa e o Conselho Assessor desse Programa foi composto por membros do Programa Comunidade Solidária e pela Presidência da Fundação Banco do Brasil e pela própria Unidade de Gerenciamento do Programa.

Os recursos liberados pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) foram administrados pela Fundação Banco do Brasil e a destinação dos recursos se deu por três principais pólos:

1- o Programa Voluntários

Programa criado oficialmente em 1997, o objetivo foi criar ações de estímulo ao voluntariado, tanto em ações individuais quanto formação de organizações. Em pouco menos de dois anos de implementação, o programa teve como resposta a criação de 32 centros de voluntários em todo o país²⁵.

O programa tinha por objetivo formar 10 centros de voluntários em três anos; o BID financiava parcialmente em grau decrescente a instalação e a operação desses centros por três anos. Isso caracterizou as políticas do governo de FHC como descontínuas e de qualidade, igual ao financiamento, decrescente. A continuidade das instituições voluntárias após os três anos dependem da capacidade de captação de recursos de cada uma delas.

2- o Programa Rede de Informações para o Terceiro Setor – RITS

Fundada em 1997 com a finalidade de ser uma rede virtual de informações, voltada para o fortalecimento das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais, a Rits deu suporte para o compartilhamento de informações, conhecimento e recursos técnicos entre as organizações e os movimentos sociais. Isto significou uma rede que propunha utilizar a internet

²⁵ Informações retiradas do AGIR- Informativo do Programa Voluntários n.º 9, dezembro de 1999.

como um canal de comunicação para disseminar informações e facilitar a intervenção entre entidades públicas e privadas e organizações da sociedade civil. No ano de 2000 já eram mais de 200 mil organizações sem fins lucrativos no Brasil, empregando mais de um milhão de pessoas. Em 2006, segundo o site, a RITS transformou-se numa *organização privada, autônoma e sem finalidade lucrativa, detentora de título de Oscip - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e de status consultivo especial junto ao Conselho Econômico e Social (Ecosoc) da Organização das Nações Unidas (ONU)*. (informação retirada do site: http://www.rits.org.br/oquee_teste/oq_earits.cfm acessado no dia 02/09/07), e hoje contam com 442 novas associações, sendo 319 organizações sem finalidade lucrativa e 123 empresas e/ou pessoas físicas. A meta definida para 2007 foi captar 10 novos associados/mês. Veja os principais colaboradores hoje (Tabela na página seguinte).

3- Marco Legal do “Terceiro setor”

O Marco legal do “Terceiro setor” é definido como um conjunto de normas constitucionais, leis, decretos, portarias, regulamentos etc. que regem atividades de instituições, ONGs, associações, e das diversas entidades do chamado “Terceiro setor” e relações entre a sociedade civil e o Estado.

A aprovação das Leis n. 9.637, de 15 de maio de 1998 - Organizações Sociais e da n. 9.790. de 23 de março de 1999 - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – simplificou os mecanismos de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos, fortaleceu as relações entre o

estado e a sociedade civil, potencializando a transferência direta dos recursos para instituições ou organizações sem fins lucrativos, sob a forma de contratos ou convênios firmados nos termos de parceria.

Parceiros e Colaboradores da RITS
A Fundação Ford (www.fordfound.org) é uma organização privada, sem fins lucrativos, criada nos Estados Unidos para ser uma fonte de apoio a pessoas e instituições inovadoras em todo o mundo. Através de doações para pesquisa e treinamento em áreas tais como ciências sociais, agricultura e estudos demográficos, o Escritório do Brasil da Ford colabora ativamente na criação de várias instituições de pesquisa e associações acadêmicas de prestígio internacional. Desta forma, a Fundação Ford apoiou financeiramente a criação do NUPEF RITS por acreditar que os objetivos do Núcleo estão comprometidos com o progresso humano, a consolidação da democracia e a redução da pobreza e da injustiça no Brasil, valores defendidos pela entidade.
O Cedes/Iuperj (Centro de Estudos, Direito e Sociedade- do Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro- Iuperj – www.cedes.iuperj.br) é parceiro do NUPEF na produção de pesquisas, realização de eventos, como seminários, oficinas e conferências, e na elaboração de publicações voltadas para o fortalecimento do terceiro setor no Brasil e para a promoção do debate e da crítica em relação à sociedade da informação e da comunicação.
A Associação para o Progresso das Comunicações –APC (www.apc.org) é formada por organizações da sociedade civil de todo o mundo. A entidade – cujo lema é “Internet e Tecnologias de Comunicação e Informação para Justiça Social e Desenvolvimento” – tem status consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc) desde 1995.
A Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças - ABDL (www.abdl.org.br) tem a função de articular lideranças para a construção de um mundo sustentável. Sua fundação foi resultado de uma parceria entre a Universidade de São Paulo e a Fundação Rockefeller para trazer ao Brasil um programa de formação de lideranças em meio ambiente e desenvolvimento, o Programa LEAD (Leadership for Environment and Development). Hoje a ABDL é uma organização brasileira autônoma vinculada à rede internacional LEAD e apoiada por vários parceiros, nacionais e internacionais, desde 1991.
A Fundação Peirópolis , (www.peiropolis.org.br) a editora desenvolve linhas editoriais diferenciadas afinadas com sua missão de reconhecimento da diversidade cultural e dos valores comuns a todas as culturas e tradições. A Peirópolis, desde 1994, trabalha temas como ética, cidadania, criatividade, qualidade de vida, pluralidade cultural, respeito às diferenças, ecologia e meio ambiente, sempre numa visão transdisciplinar e integrada. Desenvolve também coleções dedicadas à cultura indígena, à mitologia africana e ao folclore brasileiro. A Peirópolis é a editora da primeira publicação produzida pelo NUPEF, o livro “Governança da Internet: Contexto, impasses e caminhos”, do coordenador acadêmico do NUPEF e diretor de planejamento da Rits, Carlos A Afonso.

Tabela 04- parceiros e Colaboradores da RITS

Nos termos do Programa de Fortalecimento da Sociedade Civil existiu um *Núcleo de Comunicação Estratégica*, principal responsável pela propaganda e divulgação dos Programas do PCS. Com a finalidade de ampliar a adesão de parceiros e divulgar as ações e mudanças do governo FHC. Uma forma de

manipular a opinião pública, transformando a retração das ações do estado no enfrentamento das manifestações da questão social.

Ainda seguindo a finalidade de fortalecer a sociedade civil, o PCS apresentou um projeto de estímulo ao crédito produtivo. No início de 1996, o Programa de Crédito Produtivo Popular desdobrou-se nos programas BNDES Trabalhador, que foi uma linha de financiamento para fundos estaduais, fornecimento de créditos a pequenos empreendedores no valor de 1, 10 salários mínimos a 36, 76 salários mínimos e tem como figura principal o agente de crédito, que faz a ponte diretamente com a população de baixa renda, o aporte de recursos esteve diretamente vinculado à contrapartida do Estado e dos municípios- 60% do BNDES, 30% dos Estados e 10% dos municípios que aderem ao programa, e o BNDES Solidário repassava diretamente recursos para as ONGs, e os valores variavam conforme as demandas e particularidades da ONG, o programa chegou a atender 20 ONGs. até 1998.

O Programa Comunidade Solidária funcionou, como foi apresentado pelo detalhamento das ações, na lógica da parceria entre o Estado e a Sociedade Civil; houve um enorme crescimento de organizações não governamentais e instituições filantrópicas; dinheiro público foi investido em setores privados como, por exemplo, universidades e fundações, e nessa lógica, se estabeleceram ajustes fiscais e foi estimulado o voluntariado e o “solidarismo”; sob o apelo à boa vontade, o contexto nacional vivenciou o avanço da ofensiva neoliberal.

A pobreza foi enfrentada com o incentivo ao “empreendedorismo”, estimulando trabalhadores a investirem em seus próprios negócios, tendo como incentivo a concessão de créditos para o financiamento e o outro estímulo foram os programas de geração de renda, que pouco tiveram incidência na situação de pobreza dos trabalhadores desempregados. A precariedade, a flexibilização das relações trabalhistas reforçaram a vulnerabilidade da classe trabalhadora. Muitos trabalhadores viraram donos dos seus próprios negócios ou trabalhadores autônomos - isso significa inserção informal no mercado de trabalho, ou seja, sem os direitos trabalhistas assegurados; voltaremos a tratar desse tema no decorrer do capítulo.

Sem vinculação com a Assistência Social ou com a idéia de Direitos Sociais²⁶, o PCS se distancia da LOAS e marca a profunda incompatibilidade entre os ajustes econômicos impostos pela nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado (YAZBEK, 2001: 09).

Os países pobres, entre estes o Brasil, com submissão ao Fundo Monetário Internacional – FMI, são obrigados a cortar recursos financeiros destinados a programas sociais, para manter em dia o pagamento astronômico dos serviços das dívidas internas e externas, bem como para manter reservas em dólares sob a justificativa de enfrentarem eventuais crises e ataques especulativos da economia globalizada. (SILVA, 2001: 11)

²⁶ Chamamos atenção para a não vinculação do Programa Comunidade Solidária com os direitos sociais constitucionais, isso porque as características das políticas sociais no Governo de FHC assumem um caráter de precarização dos serviços prestados; focalização desses nos indivíduos mais pobres; e pela retração estatal no financiamento (os recursos são oriundos, em parte significativa, de doações) e na prestação desses serviços (que foram oferecidos fundamentalmente por ONGS). Isso fez com que os serviços sociais prestados perdessem o caráter de direito conquista e assumissem uma roupagem de benefício concedido.

Considerando a demanda social, segundo Rocha (2001), o IPEA mostra que existia no momento de vigor do PCS uma população de 54, 4 milhões de pobres e indigentes, representando 34, 9% daqueles que conseguiam comer o mínimo necessário, mas não ganhavam o suficiente para satisfazer suas necessidades básicas ou que não tinham condições sequer de atender às necessidades alimentares.

1.3.2. Novos programas de combate à pobreza: o suposto fracasso do Programa Comunidade Solidária

Com a crise cambial de 1999, foi explicitada a “vulnerabilidade” da economia brasileira. Este fato trouxe alterações importantes para os programas sociais do governo FHC. Desde o início de sua implementação, o Programa Comunidade Solidária se distanciou do CONSEA, assim assumiu ações ainda mais pulverizadas e pontuais do que da proposta original.

O Programa Comunidade Solidária apresenta suas características como inovações, dentre elas: a parceria com a sociedade civil, a não definição de recursos próprios e a opção pela não adoção de um fundo específico para suas ações interventivas, estando cada programa específico a cargo de captar seus recursos independentes (foi isso que garantiu a sobrevivência de muitos).

Nesse contexto, os “fundos sociais de emergência” foram recomendados por organismos internacionais (principalmente pelo Banco Mundial) e concebidos como instrumentos emergenciais de enfrentamento de problemas derivados de supostas crises, que se tornaram necessários pela ineficiência dos

programas sociais governamentais em responder às demandas sociais e o agravamento da pobreza.

Portanto, vale ressaltar que esses programas, que integraram o Programa Comunidade Solidária, não fracassaram. O encerramento de muitos deles, no início do segundo mandato de FHC, já estava planejado na sua própria concepção. A não continuidade do Programa Comunidade Solidária não é consequência das supostas crises causadas pela desvalorização da moeda nacional; sua finalização não significa fracasso e sim um grande êxito logrado pelo esvaziamento da LOAS e pela abertura dada à implantação de uma política neoliberal.

A principal lógica escondida no PCS foi o estímulo e a facilidade oferecida para a captação de recursos externos (doações ou créditos), normalmente destinados aos programas dirigidos aos grupos mais pauperizados, com estrutura centralizada no Governo Federal, muitas vezes na figura do Presidente da República (o que pode favorecer clientelismo político, ou seja, a promoção pessoal a partir de uma política social), contudo descentralizadas localmente em sua operacionalização, através de projetos e com a participação dos “beneficiários”. Esse esquema criou uma verdadeira duplicidade institucional, pois fragmentou as instituições e as políticas, fragilizando a política de assistência social.

Sob o argumento governamental do suposto fracasso da LOAS, baseada num conceito constitucional de Seguridade Social considerado “populista” e

deficitário,²⁷ e da insuficiência do Programa Comunidade Solidária para a resolução da pobreza e da miséria, FHC propôs o Programa chamado Comunidade Ativa, cuja finalidade era complementar e corrigir o anterior. Segundo o discurso presidencial, o interesse governamental era articular a proteção social com a promoção social através de parcerias entre o Estado, o mercado e a Sociedade Civil para o desenvolvimento econômico articulado ao social (SILVA, 2001).²⁸

Como uma medida de superação e ampliação da abrangência e eficácia no enfrentamento da pobreza e da miséria, em julho de 1999 foi instituído o Programa Comunidade Ativa, *inspirado nas propostas do Conselho do Comunidade Solidária, representando a participação direta do governo federal na indução do desenvolvimento local, integrado e sustentável de localidades pobres em todo o país* (SILVA, 2001: 15), ampliando a cobertura do programa de transferência de renda para 127 municípios de 22 Estados.

A proposta apresentada, no entanto, foi de potencializar os municípios pobres para criar a própria renda, o que nem sempre é viável no caso dos municípios com limitada capacidade de arrecadação.²⁹ Quanto à

27 Conforme Montañó, “se, para Bresser Pereira, “a Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mau funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, [proveio] do colapso do Estado Social do século vinte” (Bresser Pereira, 1997: 9). Não casualmente, para o ex-Presidente do Banco Central, Gustavo Franco, “o Brasil deve seu atraso ... ao viés protecionista de suas políticas” (2002: 41).

28 Contudo, vale ressaltar que não houve fracasso na política social do governo de FHC, a LOAS também não falhou, foi esvaziada e, nesse sentido, o Programa Comunidade Solidária conseguiu atingir o seu objetivo. Este debate será melhor aprofundado posteriormente, neste capítulo no item 1.4.1.

29 A lei de Responsabilidade Fiscal repassa a responsabilidade do financiamento das políticas públicas para os Municípios, que devem investir em políticas e programas de acordo com sua arrecadação. O que vem a prejudicar os municípios com baixa arrecadação e com

implementação, o programa iniciava-se com diagnóstico local participativo, tendo como objetivo:

(...) conhecer a realidade, identificar problemas, descobrir vocações e potencialidades nos municípios, seguido de um plano, também elaborado de forma participativa, da definição de uma agenda com indicação de ações prioritárias, capacitação de lideranças locais, celebração de um pacto de desenvolvimento local, estabelecimento de metas e responsabilidades e capacitação dos parceiros. A coordenação é desenvolvida por uma Equipe Gestora Local, além da existência de um Fórum Local para garantir a continuidade das ações determinadas, independentemente das mudanças nas administrações municipais. (SILVA, 2001: 16).

Para participar do Programa Comunidade Ativa o município precisava estar inserido no Comunidade Solidária, situar-se nas proximidades dos eixos de desenvolvimento definidos pelo governo ou estar desenvolvendo um dos programa: PRONAF (Programa de Agricultura Familiar), PETI (Programa de Erradicação do trabalho Infantil), ou programas de drenagem ou de combate à mortalidade infantil (SILVA, 2001).

1.3.3. Outros Programas Sociais do Governo de FHC

Em 1997 foi instituído e em 1998 regulamentado o Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM e iniciado sua implementação em 1999, em Bolsa Escola.

Em 1991, o Senador Eduardo Suplicy (PT/SP) encaminhou o Projeto de Lei do Senado n° 80, que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima –

grandes demandas e carências sociais da população. Esse assunto terá enfoque maior mais a frente (no item 1.5.1, letra E).

PRGM.³⁰ O projeto estendia o benefício a todas as pessoas residentes no país com mais de 25 anos com rendimentos, na época, inferiores a C\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros). Também previa em seu artigo 9º que “*à medida que o PGRM for sendo implementado serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento.*” (SUPLICY, 2002: 341). Neste período, vários debates em torno do Projeto de Lei foram realizados, com pontos divergentes, sendo sancionada, com alterações, a Lei que cria a Renda Básica de Cidadania em janeiro de 2004.

Na década de 90 alguns municípios, basicamente aqueles administrados por governos do Partido dos Trabalhadores, iniciaram programas de transferência de renda, sendo um marco nesta iniciativa, em 1995, o Distrito Federal, sob o governo de Cristóvão Buarque com o Programa Bolsa Escola, e os municípios de Campinas e Ribeirão Preto. Em 1996, Vitória, Santos, Belo Horizonte, Jundiaí, Boa Vista, Franca, Salvador aderiram a esta iniciativa. A discussão em torno dos programas de transferência de renda foi associada à exigência da família garantir a frequência dos filhos em idade escolar na escola.

No plano nacional, o governo Fernando Henrique Cardoso incorporou a experiência e sancionou a Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, no âmbito do Ministério da Educação, destinado a famílias que possuam sob sua

30 O Presidente Lula sancionou a Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Segundo esta lei, a partir de 2005, institui-se “...a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.”

responsabilidade crianças com idade entre seis e quinze anos, matriculados em estabelecimento de ensino fundamental regular, com frequência escolar igual ou superior a oitenta e cinco por cento. O valor mensal pago às famílias beneficiárias era/e ainda é³¹ de R\$ 15,00 (quinze reais) por criança até o limite máximo de três crianças por família, totalizando R\$45,00.

Ainda no governo de FHC foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa Alimentação”, pela Medida Provisória n° 2.206, de 10 de agosto de 2001. Sob a coordenação, acompanhamento e avaliação do Ministério da Saúde, “o Programa destina-se à promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, mediante a complementação da renda familiar para melhoria da alimentação.” (artigo 2º). Seguindo o mesmo parâmetro do Bolsa Escola, o valor mensal pago às famílias beneficiárias era/é de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiária. Segundo a regulamentação, o pagamento do benefício deve ser feito diretamente à gestante, nutriz ou à mãe das crianças.

Após a edição da Lei n° 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que criou a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE³², o governo FHC criou o “Auxílio-Gás”, pelo Decreto n° 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Este programa instituído para “...subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às

31 Pois, o processo de migração das famílias dos “Programas Remanescentes” para o Programa Bolsa Família está sendo realizado, vale a ressalva que esse valor é o mínimo, variando com a situação de pobreza das famílias.

32 Uma das conseqüências da política econômica de geração de superávits primários tem sido o aumento da carga tributária tendo maior impacto nos tributos incidentes sobre o consumo, caso da CIDE.

famílias de baixa renda” (artigo 1º) estava sob a responsabilidade do Ministério da Minas e Energia. Os recursos para custeio do “Auxílio-Gás” são oriundos da arrecadação da CIDE e destina-se às famílias com renda mensal *per capita* máxima equivalente a meio salário mínimo que sejam beneficiárias do Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação e/ou sejam integrantes do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. “O valor do benefício mensal é de R\$ 7,50 (sete reais e cinquenta centavos) e serão pagos bimestralmente à mãe ou, na sua ausência, ao responsável pela família” (artigo 4º).

Através do Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001, instituiu-se o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento que dever ser “...utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente...” (artigo 1º). Segundo do Decreto, os órgãos públicos federais, gestores dos programas de transferência de renda, deveriam articular ações integradas junto aos municípios para garantir a logística da coleta de dados e informações relativas à população alvo e aos beneficiários dos diversos programas sociais. Cabendo à Caixa Econômica Federal – CEF o processamento dos dados e informações coletados pelos municípios. A CEF tinha a incumbência de identificar os beneficiários e atribuir o respectivo “...número de identificação social, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda, e a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos” (artigo 2º). O financiamento do processo de Cadastramento foi alocado no

orçamento anual da então Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, de onde partem os recursos para pagamento dos serviços prestados pela CEF.

Cabe salientar que a antiga Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998 do Conselho Nacional de Assistência Social, definiu como destinatárias as famílias cuja renda *per capita* mensal é meio salário mínimo. Este corte de renda passou a ser considerado a “linha de pobreza” definidora do acesso aos programas sociais. Em cima deste critério foram realizadas as estimativas de demanda do público-alvo para as ações assistenciais nos municípios. A partir deste corte de renda, baseada nos dados do IBGE, definiu-se uma cota para cada município no que se refere ao número de famílias prevista para o Cadastro Único.

Sendo assim, em 2000, foi criado um fundo de combate à miséria, o depois chamado Projeto Alvorada, cujo critério de repasse de verba era definido pelo IDH, Índice de Desenvolvimento Humano.

O Fundo de Combate à pobreza só foi aprovado em junho de 2001 por necessidade de garantir e financiar, com recursos na ordem de 1,7 bilhões de reais e com o tempo previsto para dez anos, o Programa Bolsa Escola, que foi *lançado como a principal política social do Governo de Fernando Henrique Cardoso, com a intenção de reverter a imagem de um governo que priorizou o ajuste estrutural da economia em detrimento das políticas sociais* (SILVA, 2001: 18).

As medidas de combate à pobreza do governo FHC foram compostas de 15 programas federais já existentes, destacando-se o de Renda Mínima, Alfabetização de Adultos, combate à mortalidade materna e saneamento básico, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, Benefício de Prestação Continuada.

Observa-se que os programas de transferência de renda implementados no Governo FHC expressam o reconhecimento da necessidade do usuário; porém, foram executados de forma fragmentada entre os diferentes Ministérios. A tentativa do Cadastramento Único, à época alocado na Secretaria de Estado da Assistência Social, também expressa o reconhecimento da legitimidade da política de assistência social na atenção às famílias em situação de pobreza, porém sem os recursos necessários e sem a capacidade de articular as demais políticas setoriais, ferindo assim o princípio de universalidade. Expressa também a focalização e seletividade das ações com a intensificação do controle sobre às famílias em situação de pobreza.

Ao final do mandato de FHC, em 2002, o programa Comunidade Solidária foi transformado em uma ONG administrada por Ruth Cardoso, ex-primeira dama.

1.4. O Programa Comunidade Solidária e a LOAS: propostas antagônicas de assistência social

As políticas e determinações implementadas pelo governo FHC, sobretudo o Programa Comunidade Solidária, nos deixam pistas de que ocorreu

um esvaziamento da LOAS, e trazem para o debate questões centrais: a descontinuidade, ineficiência e superficialidade do PCS marca o seu fracasso ou o seu triunfo?

Nessa discussão, vale considerar as conquistas expressas na LOAS e na CF de 88, contudo, é importante a análise cuidadosa desses avanços. Segundo Pontes,

A ruptura com o assistencialismo, não pode se dar pela via da negação da assistência social como direito cidadão (...) A assistência social como política pública não contributiva, direito universal, tal como está definida na Constituição Federal de 88 e na Lei Orgânica da Assistência Social, destinadas às populações excluídas dos mais elementares direitos humanos, é política de combate à pobreza e à desigualdade social, porque transfere renda e serviços aos segmentos populacionais mais pobres e vulneráveis da população. Sempre que for praticada na perspectiva de direito de seguridade social, será constituinte da cidadania (2004: 40)

Essa afirmativa ressalta a importância e a potencialidade do entendimento da Assistência Social como Política Pública. Todavia, o entendimento de que a LOAS e CF de 88 são destinadas aos “excluídos dos mais elementares direitos humanos, aos segmentos populacionais mais pobres e destina-se ao combate da pobreza” (*ibidem*) pode subsidiar a conversão de uma política universal para uma política *focalizada* direcionada e destinada para os mais pobres, o que possibilita o reforço a programas contrários aos princípios de universalidade, e concomitantemente de qualidade e de direito da política social.

É importante deixar claro que medidas emergenciais devem ser tomadas em situações de calamidade, como é o caso da fome, mas não devem esgotar-se na resolução aparente do problema imediato, nem focalizar e reduzir a distribuição de benefícios, não garantindo o direito universal e exigindo comprovação de pobreza.

O Programa Comunidade Solidária propôs uma intervenção social compensatória e residual centrada na transferência de pequenos valores em dinheiro; pautada no “solidarismo”,³³ no financiamento de políticas a partir de recursos oriundos de doações e não do orçamento público. Tratou-se de uma proposta cujos fundamentos apresentaram-se antagônicos aos presentes na LOAS, no que tange ao caráter de universalidade, qualidade, gratuidade e de direito conquistado das políticas sociais.

A tese defendida por alguns autores como Sposati (1995), Yazbek (1995 e 1996b), Montaño (2001), Silva (2001), entre outros, é de que a proposta do programa em tela desenvolveu-se tendo por base uma agenda neoliberal, cujos princípios norteadores pautaram-se: na fragmentação da ação da assistência; na focalização; na descaracterização da assistência social enquanto direito social; na subserviência à economia neoliberal; na retirada do Estado do enfrentamento da questão social e no estímulo ao crescimento do “Terceiro Setor”.

Para Silva (*et alii*, 2001:76),

33 Não uma “solidariedade de classe”, nem “sistêmica ou keynesiana”, ou até ligada ao mutualismo ou cooperativismo, mas uma “solidariedade *local e filantrópica*”.

(...) essa estratégia de enfrentamento à pobreza é a expressão da fragmentação da política de assistência social, contrapondo-se aos preceitos de ampliação dos direitos sociais e ao princípio da universalização, que marcam a Constituição Federal de 1998 e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Como tal, descaracterizador da Assistência Social enquanto política pública, de responsabilidade primária do Estado.

Para Sposati (1995), o PCS marca o retorno das práticas assistencialistas e patrimoniais, cujas ações sociais assumem características focalizadas e seletivas. A indefinição de recursos, a dependência de muitos ministérios, a alocação em diferentes programas sociais, a incerteza e a instabilidade do programa desenharam o desmonte da assistência social, repassando a responsabilidade do Estado para a sociedade. O principal Programa de Política de Assistência Social do Governo de FHC ganha *status* de caridade organizado pela primeira dama.

Dentre os traços e características que aproximam a Política Social, e em particular o Programa Comunidade Solidária, à ofensiva neoliberal, vale destacar:

1- A fragmentação da Ação da Assistência Social, contrária à unidade da Seguridade Social.

A medida Provisória nº813

cria um conjunto difuso de gestores para as ações assistenciais do Estado, reiterando a tradição de fragmentação e superposição de ações desqualificando a política de assistência social, tornando-a funcional ao caráter focalista imposto pelo neoliberalismo às políticas sociais na contemporaneidade, ao mesmo tempo em que, ao reparti-la e obscurecê-la, situando-a em vários ministérios, contribui para

fragilizá-la como direito de cidadania e dever do Estado (YAZBEK apud SILVA et alii: 2001: 80).

Ao dividir a gestão e a responsabilidade dos Programas Sociais, vinculados à Assistência Social, em ministérios e secretarias distintas, fragmenta e sobrepõe as ações da política de assistência, e com isso a desqualifica, retirando ou enfraquecendo sua visibilidade enquanto política pública. (YAZBEK, 1995). Nesta esteira, há o enfraquecimento de preceitos constitucionais, como: qualidade, universalidade, gratuidade.

Sendo assim, a característica universal assume o caráter focal, a premissa de qualidade é substituída por medidas emergenciais e descontínuas e a gratuidade, enquanto direito conquistado, fica a mercê do direcionamento de verbas e doações, que podem ou não ser estatais.

2- A não universalização ou focalização dos serviços prestados

O PCS, como registramos, reitera a tradição de fragmentação e superposição de ações, desqualifica a política de assistência social, tornando-a focalizada e funcional ao neoliberalismo. Sob a falsa idéia de escassez de recursos, a focalização da ação social “nos mais dos mais” necessitados rompe com a premissa da LOAS se dirigir “a quem dela precisar”. Para Silva (*et alii*, 2001:77-78)

(...) O Comunidade Solidária é visto como estratégia de corte neoliberal do governo de FHC, substituindo o princípio de universalização dos mínimos sociais, preconizado pela LOAS, por um princípio estreito de focalização, longe de representar discriminação positiva. Situando-se no contexto de extinção de instituições e programas sociais, perda de

direitos, benefícios e desmonte da estrutura de ação social. Além de marcado pela ineficiência, fundamenta-se na participação subalterna da sociedade, mesmo deslocando para ela a responsabilidade pelo enfrentamento da pobreza, distorcendo e até negando os princípios de descentralização e participação popular.

3- A assistência Social enquanto benefício concedido, contrária à dimensão de direito de cidadania.

Na lógica de estimular a solidariedade como resposta às mazelas sociais, transforma-se um direito social garantido na CF 88 e na LOAS em caridade pública (SILVA *et alii*, 2001), marcando a participação secundarizada do Estado e a refilantropização da questão social (YAZBEK, 1996)

Um Estado minimizado na esfera social, seguindo as características e determinações da agenda neoliberal, responde às manifestações da questão social de uma forma peculiar e restrita; segundo Montaño (2002: 197), as políticas sociais, ao serem privatizadas, assumem duas formas:

a- re-mercantilização dos serviços sociais. Trata-se da venda de serviços que antes eram fornecidos pelo Estado; sendo assim, os serviços sociais são transformados em “serviços mercantis”, em mercadorias, sendo transferidos para o mercado e vendidos, e os usuários são transformados em consumidores, “cidadãos- clientes”.

b- re-filantropização das respostas à questão social. Trata-se do repasse das responsabilidades estatais para o âmbito da sociedade civil, e então os serviços prestados assumem o caráter de práticas filantrópicas, voluntárias e

caritativas. A população que não pode pagar pelos serviços está submetida à “bondade alheia”, às ações voluntárias. As Políticas Sociais perdem o caráter de direito e a pessoa que “delas necessitar” é considerada como um “quase *não-cidadão*”.

Sendo assim, quando as respostas as manifestações da questão social são dadas de forma focalizada e residual e como um benefício concedido assumem um caráter de benefício, ou “não direito”. As conquistas dos trabalhadores transformam-se em concessões feitas pelo capital.

4- A subserviência à economia neoliberal

O governo de FHC, dados os seus compromissos com o capital financeiro e os organismos internacionais (FMI, BM, OMC), priorizou a geração de superávit primário para a “remuneração” do capital financeiro em detrimento do investimento em política social.

a concepção econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (...) se situa no conjunto de medidas preconizadas pelo consenso de Washington para a periferia do sistema capitalista, determinando estabilização da moeda, privatização das empresas estatais, redução do papel regulador do Estado, saneamento da dívida pública, desregulação do mercado de trabalho minimização das políticas sociais, cujo Plano real [foi] o instrumento mais importante (SILVA *et alii*, 2001: 82).

Sendo assim, a prioridade foi o combate à inflação para estabilizar a moeda, em detrimento de um projeto econômico-político capaz de superar a imensa defasagem entre crescimento econômico e desenvolvimento social. O desenvolvimento da economia é, por pressuposto, descolado do

desenvolvimento social. E mesmo com a estabilização da moeda nacional, o Real, os problemas estruturais se mantiveram em níveis crescentes, como por exemplo o desemprego (SILVA *et alii*, 2001).

5- Estímulo ao crescimento do “Terceiro Setor” e à (contra) Reforma do Estado

O estímulo ao crescimento do “Terceiro Setor” e à (contra) Reforma do Estado (sobre isto ver Behring, 2003) foi embutido no estímulo à parceria entre o Estado, o mercado e a sociedade civil no combate à fome e à miséria. Segundo Silva (*et alii*, 2001) os idealizadores do PCS apontam o estímulo à solidariedade e à descentralização como originalidade e inovação em termos de políticas sociais. A proposta de mobilização de recursos institucionais, humanos e organizacionais para resolução da pobreza nacional explicita o repasse da responsabilidade do enfrentamento das manifestações da questão social para a sociedade civil e, por conseguinte, o afastamento do Estado frente ao seu dever. O PCS foi colocado “como uma nova maneira de enfrentar a questão social, propondo-se integrar e descentralizar as ações governamentais, abrindo-se à participação e parceria com a sociedade” (SILVA *et alii*, 2001: 73).

Para Montañó (2004), o Programa Comunidade Solidária fomentou o “terceiro setor”, cujo repasse dos recursos para as organizações “sem fins lucrativos” eram oriundos do Estado e os serviços assistenciais prestados eram focalizados. A figura das OSCIP’s – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público- foi criada pelo governo para viabilizar transferência de

recursos públicos para ONG's, através da Lei 9.70/99, simplificando o mecanismo de reconhecimento institucional das entidades sem fins lucrativos.

6- Fragmentação e enfraquecimento das lutas sociais

Uma das importantes conquistas da CF 88 foi a incorporação dos princípios de descentralização e participação popular na orientação das políticas sociais no contexto nacional.

Com o PCS, a descentralização assume caminhos distintos ao proposto pela CF 88; segundo Silva (*et alii*, 2001:86):

Apesar de fixar funções para os três níveis de governo, o Comunidade Solidária não constitui um sistema de ação social no qual a União, estados e municípios tenham primazia na responsabilidade de enfrentamento da pobreza. O que o discurso oficial e a prática enfatizam é o repasse das responsabilidades do estado para a sociedade, ao mesmo tempo em que desconsidera a descentralização como elemento norteador das ações assistenciais.

A dissonância com a CF88 aumenta diante da lógica centralizada, no Conselho Nacional do Comunidade Solidária e na Secretaria Executiva, que seguiu o governo de FHC, nas tomadas de decisões, nas definições de programas sociais e na seleção do público contemplado e áreas selecionadas.

A “participação popular” também ganha nova roupagem, e um novo conteúdo, com o PCS: “a mobilização social solidária e voluntária”.³⁴ A

34 Cabe recordar que para Hayek, “é importante que, na ordem de mercado (enganosamente chamada de ‘capitalismo’) os indivíduos acreditem que *seu bem-estar depende, em essência, de seus próprios esforços e decisões* [e não do esforço de toda a sociedade através do Estado]. De fato, poucas coisas infundirão mais vigor e eficiência a uma pessoa que a crença de que a consecução das metas por ela mesma fixadas depende sobretudo dela própria”

convocatória para “ações de solidariedade” leva à substituição da participação dos setores mais organizados pela ação individual de compaixão e caridade.

Segundo Silva (*et alii*, 2001:86):

No lugar da interlocução com sindicatos e movimentos populares, é instituído um conselho de notáveis – o Conselho Nacional da Comunidade Solidária -, composto por indicação pessoal do presidente da República, cuja escolha, na maioria dos casos, recai sobre pessoas que não participam do cotidiano dos segmentos mais pobres da população. Nesse sentido, em vez de representação das diferentes forças sociais organizadas, o Conselho do Comunidade Solidária é composto por personalidades individuais e por artistas bastante populares, com possibilidades de mobilizar a solidariedade social em relação ao problema da pobreza.

O enfraquecimento dos movimentos sociais, a desarticulação dos setores mais organizados da sociedade e o reforço do Conselho Nacional de Assistência Social esvaziou o Conselho Nacional de assistência Social, produto da LOAS, e restringiu a sua participação. (SILVA *et alii*, 2001).

Com isso, o papel e integração dos Conselhos de Assistência, previstos na CF 88 como espaços de protagonismo popular, perde seu caráter de órgão de controle social e descentralização das decisões.

1.4.1. A contradição entre o PCS e a LOAS: equívocos e contribuições

O antagonismo do PCS com a LOAS fundamenta-se, segundo Silva (*et alii*, 2001:85):

Nas divergências de concepções de assistência social que orientam ambos. Para o Comunidade Solidária, a assistência social deixa de ser considerada como direito do cidadão e dever do estado, na medida em

(Hayek1985, 2: 93, *apud* MONTAÑO, 2002: 82), e neste sentido, a proposta é essencialmente neoliberal.

que o reordenamento institucional, preconizado pela LOAS, capaz de construir um modelo que responda, efetiva e sistematicamente, às necessidades emergenciais da sociedade brasileira, dá lugar ao desmonte de instituições e programas, não só negligenciando, mas contrapondo-se a essa lei no destaque atribuído à cidadania, substituída pela caridade pública, com participação secundarizada do governo.

Ao fazer a crítica à política social implementada no Governo FHC, é imprescindível articular os programas sociais, sobre tudo o PCS, com a LOAS. Contudo, essa articulação nem sempre é realizada com a cautela necessária, e assim alguns equívocos ocorrem; dentre eles: 1- apresentar a LOAS e o Programa Comunidade Solidária como dois projetos que ocorreram de modo tímido e insuficiente frente à pobreza nacional, descontínuo e desarticulado da Política de Assistência Social;³⁵ 2- entender que o problema da política social do governo de FHC foi não ter um projeto global em relação ao enfrentamento das causas da pobreza no país; 3- apresentar as LOAS e o PCS como “fracassos” nos seus objetivos.

Diante disto, vale esclarecer:

a- A LOAS, diferente do Programa Comunidade Solidária, é uma lei que regulamenta uma norma constitucional; portanto, não é um projeto. Assim, a idéia de que o Programa Comunidade Solidária e a LOAS são da mesma natureza é um equívoco.

b- A LOAS nunca foi implementada nos seus fundamentos, nem mesmo de modo tímido. E a implementação do Programa Comunidade Solidária, ao

³⁵ O apontamento sobre este equívoco foi feito por Silva (2001) e também Montañó (2002).

contrário do apontado, não foi insuficiente e muito menos tímida. Sem ressalvas, o referido programa teve em seus fundamentos e implementação a estratégia *agressiva* de enfraquecer, esvaziar e reverter os fundamentos da LOAS. A adjetivação de “tímido” remete, também, à idéia de abrangência de recursos, um contratempo resolvível com programas de maiores investimentos, isso daria ao atual Programa Bolsa Família a isenção de críticas e a concordância com a LOAS, claro equívoco de apreciação.

c- É importante considerar que o Programa Comunidade Solidária é desarticulado da Política de Assistência Social e da Seguridade Social previstas pela Constituição. No entanto, é, de fato, a Política de Assistência implementada no Governo FHC, articulado ao projeto neoliberal.

d- O Programa Comunidade Solidária desenvolveu-se em completo antagonismo à política de assistência prevista na LOAS, que nunca deixou de incluir a Assistência Social na Seguridade Social, como política universal, dever do Estado e direito de cidadania.

e- O problema central do Programa Comunidade Solidária não é a ausência de um programa global, e sim que o seu projeto de enfrentamento à pobreza é local, clientelista, focalizado – que se legitima na elegibilidade dos mais pobres (YAZBEK, 2001) –, pautado numa solidariedade local, no crescimento e fortalecimento do chamado “3º setor”. A adjetivação “global” remete à idéia de área de cobertura, número de estados e municípios atendidos. Então, se o problema fosse, de fato, a abrangência territorial, estaria resolvido

com programas que atendessem maior número da população pobre; isso daria ao atual Programa Bolsa Família a isenção de críticas. Todavia, é importante colocar que ocorreu a fragmentação e sobreposição dos projetos e programas de enfrentamento à pobreza no governo FHC, mas essa grave pulverização não pode ser reduzida e suavizada pela idéia de ausência de globalidade

f- Enquanto a política social estiver subordinada à política econômica neoliberal, segundo Evaldo Vieira (1992), não haverá política social universal.

g- Os supostos fracassos da LOAS e do PCS são falsos. A LOAS não fracassou, pois nem foi implementada. O PCS, por sua vez, cumpriu com seus reais objetivos: desresponsabilizar o Estado da Política Pública, focalizar a ação social, levada para uma despolitizada sociedade civil, eliminar sua condição de direito etc. E isso ele conseguiu.

1.4.2. A perda significativa dos direitos dos trabalhadores pode ser vista de diferentes formas:

a- a assistência social, no lugar de direito conquistado, passou a ser vista como benefício, tornando-se um forte estímulo às políticas clientelistas;

b- o caráter universal da assistência social foi substituído pela focalização crescente. As políticas sociais que, na LOAS, objetivava a garantia da cidadania, foi suprimida *por programas assistencialistas e seletivos de combate à pobreza* (YAZBEK, 1998: 57), como o Programa Comunidade Solidária, que coordena as ações voluntárias na sociedade civil;

c- a premissa de qualidade na prestação dos serviços públicos, preconizada na LOAS, foi inviabilizada pelo discurso de escassez de recursos públicos e inoperância do Estado, pelo restrito repasse de verbas para o financiamento das políticas sociais e pela subordinação dessas políticas a projetos, propostas e implementações de reformas sociais que tiveram o objetivo de estabilizar a economia (YAZBEK, 1998: 57). A precarização, então, tornou-se a nova característica das políticas sociais;

d- a descentralização, proposta de autonomia político-administrativa dos municípios e estados para resolução das manifestações locais da pobreza, foi oportunamente confundida com a desobrigação do Estado em financiar e gerenciar as políticas sociais. Esse binômio, descentralização X desobrigação, somado à Lei de Responsabilidade Fiscal, negligenciou a sugestão presente na LOAS e fortaleceu as diferenças entre os municípios, afastando as políticas públicas, dentre outras coisas, da garantia de direitos iguais para todos. A Lei de Responsabilidade Fiscal é um documento dos caminhos “inversos” dados à municipalização, que condena os municípios pobres, com dificuldade de arrecadação, à precarização das suas respostas aos “problemas sociais”.

e- a filantropia, o trabalho voluntário e o incentivo a doações associados ao aumento da inserção do mercado na proposição de serviços ajudaram a garantir a precarização e privatização dos serviços públicos.

O governo de Fernando Henrique Cardoso tentou romper com o modelo constitucional de intervenção social na Seguridade Social, criando o Programa Comunidade Solidária, e neste sentido não devemos falar em fracasso e sim em seu triunfo nos objetivos neoliberais. Triunfo operado com o desmonte da assistência social.

Em resumo, podemos dizer que o PCS respondeu de forma precarizada e focal as demandas sociais marcando uma forte contraposição com os princípios constitucionais – o que deveria ser direito de cidadania é configurado como benefício concedido; o dever do Estado em garantir políticas sócias de qualidade e universais é transformado em parcerias com a sociedade civil, na prestação de serviços pontuais e diversificados; e a tão sonhada descentralização fornecendo maior autonomia aos municípios para responderem suas demandas particulares reconfiguram-se em municipalização, responsabilização fiscal das cidades para responderem seus problemas, forte crescimento de fundações sem fins lucrativos e potencialização de ações de captação de recursos.

1.5. Formulação original do Programa Fome Zero como alternativa ao Programa Comunidade Solidária: uma proposta nos moldes da CF 88 e na LOAS

Aqui nos cabe apontar os princípios que nortearam a elaboração do Programa Fome Zero enquanto proposta eleitoral, apresentando criticamente suas potencialidades e seus limites.

Parte-se do pressuposto que há, no mínimo, dois níveis de críticas para fazermos a essa política social.

A primeira seria uma crítica abrangente e referente ao seu papel no modo de produção capitalista: nenhuma política social, nesse contexto, pode ter o caráter de garantia plena da equidade social, cumprindo basicamente com a acumulação e reprodução da ordem social.

A segunda crítica, sem desconsiderar a primeira, traz para o plano do debate a contraditoriedade das políticas sociais: ao passo em que legitimam a ordem hegemônica, também são conquistas dos trabalhadores. Sendo assim, esta crítica pretende apontar como e em que, no atual contexto de avanço da ofensiva neoliberal, essas conquistas historicamente obtidas, incorporadas na LOAS e na Constituição Federal de 88, estão sendo desmontadas, precarizadas e perdidas, o que para as lutas sociais vem se configurando como um retrocesso.

a. Para melhor elucidar esse debate, sobre a crítica mais abrangente das políticas sociais nos sustentamos nas análises de Faleiros (1991) e Vasconcelos (1988). Faleiros discute as funções das políticas sociais no sistema capitalista, apontando seis elementos fundamentais que as caracterizam: manutenção da ordem social, reprodução das desigualdades; valorização e validação da força de trabalho; contra tendência à baixa tendencial da taxa de lucro; função ideológica e ainda aborda que as políticas sociais, em grande escala, podem ser classificadas empiricamente como assistência privada, realizadas por doações e

por instituições filantrópicas, assistência enquanto transferência de renda e serviços sociais que possuem um caráter contributivo.

Com esses elementos, o referido autor argumenta que as políticas sociais aparecem num contexto contraditório, pois ao passo em que são respostas às reivindicações dos trabalhadores, apresentam-se como suas conquistas, são também mecanismos de legitimação da ordem hegemônica do capital, e que contribuem com a acumulação em contexto de expansão produtiva.

Na discussão de Vasconcellos (1988) há também a preocupação em compreender as políticas sociais na sociedade capitalista. Contudo, o autor levanta duas observações importantes para analisar as políticas sociais; alerta para as diferentes ênfases e polarizações: por um lado, a busca para descobrir os objetivos econômicos, ou seja, uma visão unilateral da ação estatal que enfatiza os elementos econômicos das políticas sociais, ressaltando a redução do custo da reprodução da força de trabalho, a manutenção de um mercado de consumo, e a reprodução de exército industrial de reserva; e, por outro lado, a necessidade de desvendar os objetivos políticos, ou seja, uma análise também unilateral da ação estatal, que enfoca a regulação do conflito capital-trabalho e dos demais conflitos sociais, a legitimação da ordem hegemônica e do esvaziamento da luta de classes.

Em ambos os casos, há coerência na argumentação; portanto, as análises não consideram o elemento de contraditoriedade da sociedade capitalista, cuja intervenção do estado assume características de legitimação da

ordem hegemônica associando os elementos políticos, econômicos e sociais, assim como essas políticas sociais são indiscutivelmente conquistas dos trabalhadores, resultados ou respostas das suas reivindicações. Esse ponto de partida é imprescindível para a compreensão das políticas sociais nessa sociedade em que vivemos.

Para tanto, Vasconcellos (1988) levanta dois eixos centrais: apresenta as causas e conseqüências do crescimento da intervenção estatal e o debate sobre a natureza do Estado capitalista moderno e assim discute onze teses de análise das políticas sociais sob a luz da perspectiva marxista.

b. O segundo nível de crítica, referenciado nos debates acima citados de que as políticas sociais são elementos de legitimação e reprodução do capital, assim como também representam em alguma medida conquistas dos trabalhadores (por exemplo CLT, a Constituição Federal de 88, a LOAS etc.), aponta que no contexto de avanço da ofensiva neoliberal, retirada substantiva do Estado no enfrentamento das manifestações da questão social, ocorre a precarização, esvaziamento e perda dos direitos sociais já garantidos.

Vale ressaltar a preocupação com uma análise que reconheça os limites e as contradições postas pelo sistema capitalista. Assim como considere as armadilhas ideológicas postas pelo discurso “solidário”, que podem reforçar as premissas neoliberais.

Sendo assim, apresentaremos a proposta original do Programa Fome Zero, avaliando em que e como pretende reforçar as conquistas dos trabalhadores e suas limitações diante do contexto no qual se insere.

1.5.1. O Programa Fome Zero enquanto proposta eleitoral do PT, alternativa à Política Social neoliberal.

Com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisas, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas ligados à questão da segurança alimentar nacional,³⁶ o Programa Fome Zero foi elaborado pelo Instituto de Cidadania e publicado em outubro de 2001, apresentando como proposta uma política interventiva com centralidade na segurança alimentar, sendo o eixo central a conjunção entre *melhoria na renda, barateamento da alimentação, aumento de alimentos básicos e ações específicas*.

A proposição de política de *Melhoria na renda* foi articulada com políticas de emprego e renda; reforma agrária; previdência social universal; bolsa-escola e renda mínima e microcrédito.

A medida interventiva de *Barateamento da alimentação* foi articulada com ações de implementação de restaurantes populares; convênios com supermercados; canais alternativos de comercialização; equipamentos públicos de subsídio à alimentação; Programa de alimentação ao trabalhador (PAT) e cooperativas de consumo.

36 Informação retirada do Projeto FOME ZERO documento síntese, 2001.

A proposta de *Aumento de oferta de alimentos básicos* articulava políticas de apoio à agricultura familiar; incentivo à produção para o auto-consumo e política de incentivo à produção agrícola.

Essas medidas foram apresentadas subdivididas em três níveis de políticas sociais:

1- *Políticas estruturais* envolvem como ações as proposições de: Geração de emprego e renda; Previdência Social Universal; Incentivo à agricultura familiar; intensificação de Reforma Agrária; programa Bolsa Escola e Renda Mínima.

Segundo o programa original, as políticas estruturais seriam: *políticas que têm efeitos importantes para a diminuição da vulnerabilidade alimentar das famílias por meio do aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais e do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda* (Programa Fome Zero Original, 2001: 13).

2- *Políticas específicas*, contendo: Programa Cupom de Alimentação; Doações de Cestas Básicas; Manutenção de Estoques de segurança e qualidades dos alimentos; ampliação do PAT; Combate à Desnutrição infantil e materna; ampliação da merenda escolar; Educação para o consumo e Educação alimentar.

No programa original, as políticas específicas são entendidas como *políticas destinadas a prover a segurança alimentar e combater diferentemente a*

fome e a desnutrição dos grupos populacionais mais carentes. (Programa Fome Zero Original, 2001: 15)

3- *Políticas locais*, contemplando: áreas rurais com apoio à agricultura familiar e apoio à produção para autoconsumo; pequenas e médias cidades com proposição de banco de alimentos, parcerias com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento, ampliação e inovação no relacionamento com as redes de supermercados.

A proposição de políticas locais no programa original corresponde a um conjunto de ações *que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil.* (Programa Fome Zero Original, 2001: 19)

O financiamento, segundo a proposta do programa, adviria da seguridade social, para a qual em 2002 estava previsto, neste documento, um repasse do governo federal no valor de R\$ 164, 8 bilhões para o orçamento da Seguridade Social, incluindo aproximadamente R\$ 4, 2 bilhões no Fundo de Assistência Social. Também esteve no esboço da proposta política para o governo Lula a criação de um Fundo de Combate à pobreza cujo estimado era um investimento de R\$ 4 bilhões anuais, e dessa fonte de recurso também estaria previsto um redirecionamento para projetos do Programa Fome Zero.

I- Avanços da proposta original

A proposta original do Programa Fome Zero tem elementos importantes de resgate de princípios fundados na CF 88 e na LOAS; dentre eles, podemos elencar: o estímulo à participação de sindicatos na elaboração do programa; a incorporação de trabalhadores de baixa renda nos programas de políticas de assistência social; a proposição de organização de um conselho deliberativo, com seus membros eleitos por votação da população local, no período de execução e gestão do programa; a vinculação da segurança alimentar com a distribuição de renda, e geração de emprego; a proposição de uma Previdência Universal pensada como política estrutural; e a proposição de políticas sociais de combate a fome como política estrutural e permanente.

a- estímulo à participação de sindicatos e outros setores organizados da sociedade na elaboração do programa

O estímulo à participação de sindicatos e outras organizações sociais na elaboração do programa retoma a perspectiva de investimento e fortalecimentos dos setores mais organizados da sociedade, representando a classe trabalhadora. Além disso, essa medida estimula a participação popular na avaliação das políticas sociais e na composição dos conselhos, este incentivo apresenta-se na redação da proposta original:

A tarefa de erradicar a fome e assegurar o direito à alimentação de qualidade não pode ser apenas uma proposta de governo, mesmo que sejam articulados com eficiência de todos os órgãos setoriais nos níveis federal, estadual e municipal. É vital engajar nessa luta a

sociedade civil organizada: sindicatos, associações populares, ONGs, universidades etc. (Programa Fome Zero Original, 2001: 09)

Este aspecto é positivo porque resgata a importância dos movimentos sociais na conquistas de direitos e considera relevante sua participação na gestão, planejamento e excussão das políticas sociais, com isso fortalece e legitima os setores mais organizados da população.

b- incorporação de trabalhadores de baixa renda nos programas de políticas de assistência social

A incorporação dos trabalhadores em programas, fundamentalmente da assistência social, traz um avanço que é a articulação do combate à fome e à miséria com outras políticas que não só a assistência, focalizada na população mais pauperizada (base da pirâmide social). Esta incorporação aparece na proposta original com a reelaboração do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador de baixa renda).

A forma como o PAT está hoje estruturado exclui os trabalhadores que não têm registro em carteira e os empregados de pequenas empresas que se utilizam do SIMPLES. São justamente esses trabalhadores que ganham menos e que deveriam ser priorizados nos programas de combate à fome(Programa Fome Zero Original, 2001: 17)

Desta forma, há a busca de superar uma separação que se constituiu historicamente em segregar a classe trabalhadora entre trabalhadores inseridos no mercado de trabalho sob contrato formal e os não inseridos ou atuando na informalidade.

c- proposição de organização de um conselho deliberativo

A organização de conselho deliberativo, com seus membros votados pela comunidade, incorpora um avanço constitucional de participação deliberativa dos membros da sociedade. A proposta inicial do programa Fome Zero propunha:

A recuperação da experiência anterior do CONSEA (...) O CONSEA representou uma novidade em termos de mecanismos de governabilidade no país: representantes do primeiro escalão do governo federal e da sociedade civil discutiam propostas que poderiam acelerar o processo de erradicação da pobreza e da miséria. Foram gestadas e/ou viabilizadas propostas de políticas públicas inovadoras, tais como: a descentralização do programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda, a busca de transparência na gestão de recursos públicos (...).(Programa Fome Zero Original, 2001: 25)

A organização de conselho deliberativo é um regate importante da CF 88, pois retoma a importância de inserir os membros da sociedade civil no conjunto de liberações tomadas referentes a prestação de serviços sociais.

d- vinculação da segurança alimentar com a distribuição de renda, geração de emprego

A vinculação da segurança alimentar com a renda aparece na proposta original do Fome Zero. As respostas de solução para a fome e a miséria seguem dois grupos de medidas: uma no plano imediato ou emergencial - distribuição de cestas básicas, criação de restaurantes populares etc. -, outra no plano estrutural, geração de emprego e renda e redução das desigualdades. Trata-se, no entanto, de uma mudança de substancial importância no enfrentamento desta

problemática cujas respostas do governo anterior de FHC se caracterizaram apenas em respostas no plano imediato, com uma abrangência insuficiente.

Segundo aparece na proposta original do Fome Zero:

(...) para garantir a segurança alimentar de toda a população brasileira é preciso mudar o atual modelo de desenvolvimento econômico que leva à exclusão social, da qual a fome é apenas mais um dos seus resultados visíveis, como o são também o desemprego, a miséria, a concentração da terra e da renda. No processo de implementação de um novo modelo econômico é fundamental, de um lado, que se implementem ações emergenciais para baratear a alimentação para a população de baixa renda; de outro, ações também emergenciais visando assistir diretamente aquela parcela da população que já sofre com a fome e que pode vir a ser comprometida se isso não for feito. (Programa Fome Zero Original, 2001: 10)

Esta proposta, no entanto, apresenta avanços porque considera a concentração de renda, os elevados níveis de desemprego e subemprego, os baixos salários e o alto preço dos alimentos como principais contribuidores da fome e da miséria. Assim, há a busca de rupturas com políticas sociais que respondem às expressões da pobreza como problema individual, sem considerar o seu caráter estrutural.

Contudo, as propostas de criação de emprego e geração de renda presentes no documento original podem, em função de certas ambigüidades, se tornarem compatíveis com as práticas neoliberais, como por exemplo a “economia solidária”, o “*empowerment*”, o “desenvolvimento local sustentável”, entre outros, que nesse contexto assumem características de retração do Estado e responsabilização da sociedade civil, algo que discutiremos mais a seguir.

e- proposição de uma Previdência Universal pensada como política estrutural

Na Constituição Federal de 1988 houve uma ampliação de direitos sociais com relação à previdência, que reconheceu o regime de economia familiar nas atividades agropecuárias na condição de credor de um seguro social mínimo para idosos, inválidos e viúvos, e a redução do limite de idade para aposentadoria das mulheres. Esse regime especial foi mantido no texto constitucional atual depois da Emenda de 20 de dezembro de 1998 (Art. 195, parágrafo 8 e Art. 201, parágrafo 2 e 7-item II).

A idéia de propor uma Previdência Universal corresponde à ampliação dos direitos sociais mínimos com relação ao trabalho familiar na área urbana.

A idéia é simples: reconhecer para todos os “conta própria” urbanos e rurais nas inúmeras formas de auto-ocupação, a condição de trabalho social necessário e elegível para obtenção dos direitos previdenciários de um salário mínimo, independente de situar-se ou não abaixo da linha de pobreza. (Programa Fome Zero Original, 2001: 14)

f- ruptura com políticas imediatistas e a responsabilização do Estado

A ruptura com políticas imediatistas se expressa na proposta original do programa Fome Zero no planejamento de políticas com características estruturais e permanentes.

A reafirmação da necessidade da intervenção estatal para resolver problemas estruturais, fome e miséria com políticas de caráter estrutural se faz presente na proposta original. Trata-se, portanto, de uma importante ruptura com

as políticas de enfrentamento da pobreza do governo anterior de FHC, que contava, sobretudo, com o apoio da solidariedade da sociedade civil.

Para romper esse ciclo perverso da fome é necessário a intervenção do estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo alimentos àqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – por um lado no sentido de baratear o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome. De outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência (Programa Fome Zero Original, 2001: 11)

II- Ambigüidades e inconsistências da proposta original

Considerando que dentro dos moldes do capitalismo não há como romper com o caráter contraditório das políticas sociais (cf FALEIROS, 1991), no entanto, no contexto atual de avanço da ofensiva neoliberal e reconfiguração das políticas sociais, a preocupação posta a curto prazo é a não perda dos direitos e conquistas na CF 88 e na LOAS. Sendo assim, apontar certas ambigüidades da proposta original significa sinalizar, em que medida algo inovador e positivo (nos moldes da CF 88), na medida em que apresente ambigüidades ou inconsistências, num contexto político adverso, ou sob hegemonia de interesses contrários daqueles presentes nos formuladores da proposta original, pode ser descaracterizado, remanejado e implementado com outros princípios e fins, diferentes dos propostos inicialmente. Da mesma forma, apontar as eventuais ambigüidades também nos ajuda compreender um pouco a implementação desse Programa após a eleição de Lula, embora tais

ambigüidades não justifiquem a implementação do Programa Fome Zero nos moldes neoliberais, algo que veremos no próximo capítulo.

Como já foi mencionado na introdução, tínhamos partido, na nossa pesquisa, da hipótese de que o grande problema da política social no governo Lula era a não implementação e/ou forte descaracterização da proposta original (pré-eleitoral) do Programa Fome Zero, orientado nos princípios da seguridade social na CF 88. No entanto, a análise mais pormenorizada desta nos mostrou que, tensionando nossa suposição inicial, o programa original, mesmo com sua aproximação a princípios constitucionais da Seguridade Social e à LOAS, contém certas ambigüidades ou inconsistências em formulações, tais que permitem interpretações e/ou aplicações diferentes. Neste sentido parecem contemplar tanto processos articulados a uma política social universal e constitutiva de direito, quanto, contrariamente, podem abrir portas para a compreensão e implementação nos moldes neoliberais. Este fenômeno tem facilitado que a política social do governo Lula (particularmente seu Programa Fome Zero) se constituísse em continuidade nos seus fundamentos da política social neoliberal, já condicionada pela política econômica neoliberal.

As ambigüidades se caracterizam principalmente por eventualmente permitir interpretações ou aplicações diversas que possam favorecer a (contra) reforma do Estado ou compor com as políticas neoliberais. Esse é o risco que se corre quando não estão explicitadas as intencionalidades ou os fundamentos com clareza, mas dão margem a interpretações ou concretizações diversas.

Por seu turno, observemos que a verdadeira inflexão de fundo na proposta original do Programa Fome Zero em relação aos fundamentos da ação social no governo anterior está presente fundamentalmente nas políticas consideradas “estruturais”. Isto é, a não realização destas, pouco distanciaria a intervenção social estatal das ações do Comunidade Solidária. Dito de outra forma, a mera implementação das políticas “locais” e “específicas”, sem o substrato das “estruturais”, pouco mudaria os fundamentos do modelo de intervenção social neoliberal, mantendo e reproduzindo a individualização dos problemas e seu enfrentamento, auto-responsabilizando os sujeitos, reproduzindo as causas dos mesmos, desresponsabilizando o Estado e desonerando o capital do financiamento e implementação das políticas sociais focalizadas. Vejamos:

A- Incentivo a parcerias com a sociedade civil

É possível encontrar na proposta original um estímulo à "participação da sociedade civil" sob dois aspectos, com implicações claramente diferentes:

a) A participação na elaboração, implementação e gestão do programa, como já dito, o incentivo do resgate do conselho participativo, um resgate a fundamentos da CF 88, claros avanços em relação ao governo anterior.

b) Mas por outro lado, o que se tem é um enorme apelo a doações e à “solidariedade local” e voluntária, algo que pode estimular ainda mais a retirada do Estado no enfrentamento das manifestações da questão social; nisto

podendo manter as características que nortearam a Política Social no governo FHC.

Vale ressaltar a forte ambigüidade, pois no mesmo programa há um vigoroso apelo à participação do Estado no financiamento e execução das políticas sociais. Todavia, cabe destacar que estas lacunas podem significar reconfiguração ou modificação importante na proposta original.

O Programa Fome Zero propõe também um conjunto de políticas que podem ser implantadas pelos estados e municípios, a grande maioria em parcerias com a sociedade civil (Programa Fome Zero Original, 2001: 19)

Outro forte apelo à participação da sociedade civil aparece na proposição das políticas locais no item *Programas Locais para as Regiões Metropolitanas* (Programa Fome Zero Original, 2001: 20)

Na proposição de restaurantes populares, os custos das refeições seriam menores contando com instituições beneficentes; no escopo no programa original há uma abertura para organizações não governamentais, associações e instituições beneficentes.

Levantamentos mostram que uma refeição em restaurantes populares poderia custar R\$ 1, 80, considera-se todos os custos variáveis e gastos com mão-de-obra, a exemplo do custo do restaurante Popular de belo Horizonte. Não estariam incluídos neste cálculo os dispêndios com a instalação dos restaurantes, aluguéis, reformas ou outras despesas locais que podem ser cedidos pelo poder público. Caso os gastos com pessoal e manutenção da infra-estrutura sejam cobertos pelas prefeituras, governos estaduais ou entidades beneficentes como ocorre hoje, o custo da refeição poderia ser próximo de R\$ 1,00. (Programa Fome Zero Original, 2001: 20)

O Rio de Janeiro experimentou algo similar, com o governo de Garotinho e posteriormente da Rosinha; dois restaurantes populares, um no Maracanã e outro na Central do Brasil; eram oferecidas três refeições diárias, todas no valor de R\$1,00. Em termos municipais, as medidas foram insuficientes.

A promoção da articulação com a Sociedade Civil foi proposta sob dois prismas complementares: 1) o forte estímulo a doações e 2) o incentivo à articulação com as empresas, apresentando, sobretudo, vantagens aos colaboradores.

1- Incentivo a doações

Os Bancos de alimentos para a população vulnerável à fome das pequenas e médias cidades devem ter funcionamento semelhantes ao proposto para as regiões metropolitanas. No entanto, como se trata de uma escala de atuação menor, é possível que os produtos sejam entregues com algum tipo de processamento, dando maior atenção ao aspecto e qualidade dos alimentos. Vale lembrar ainda que para esse caso os doadores de alimentos também seriam beneficiados com vantagens previstas no Estatuto do Bom Samaritano. (Programa Fome Zero Original, 2001: 21)

Para compor o Banco de alimentos, tópico do subitem Programas locais para as regiões metropolitanas, do item políticas locais, reforça a característica de apelo ao *solidarismo* e à formulação de propostas contando com *doações*; descaracterizando assim a dimensão de direito de cidadania e dever do Estado como reza a CF 88, e conformando a ação social sob outros princípios e valores (cf. MONTAÑO, 2002: 165 e ss.). Assim, conforme o documento:

A doação, para organizações beneficentes e população carente, de alimentos que seriam desperdiçados, envolve propostas que vão desde a captação de alimentos até sua distribuição. O Programa Fome Zero

endossa a proposta de institucionalização do Estatuto do Bom Samaritano, que está tramitando no Congresso Nacional. O Estatuto do Bom Samaritano facilita a doação de alimentos, desburocratizando o processo, reduzindo os custos e eliminando responsabilidades indevidas. A aplicação dessa nova legislação deverá provocar um significativo aumento no aporte de alimentos colocados à disposição das entidades para alimentação da população carente. (Programa Fome Zero Original, 2001: 20/12)

Cabe destacar, na proposta para a superação da fome, o uso de “*alimentos que seriam desperdiçados*”, num claro desrespeito aos preceitos constitucionais de “cidadania” e de política universal e de qualidade. Defende-se para o faminto a alimentação com produtos “descartados” ou “descartáveis” pelas populações bem alimentadas. Este fato, de por si, já merece sérias objeções: *para o pobre, pobres políticas sociais*.

O incentivo às doações conta com as vantagens previstas na proposta de lei do Bom Samaritano,³⁷ que está em trâmite desde 1996; são elas, como se afirma em documento do SESC:

Com o Estatuto do Bom Samaritano aprovado, o Brasil terá uma lei que atenua uma eventual culpabilidade do doador que demonstre honestidade de propósitos e que dispense ao alimento doado os cuidados mínimos exigidos - e cuja ação não caracterize descumprimento da legislação e dos regulamentos aplicáveis à fabricação, processamento, preparo, manuseio, conservação, estoque ou transporte dos alimentos. “Com isso chegaríamos ao meio-termo adequado: nem uma liberdade excessiva que facilite as doações irresponsáveis de alimentos que possam alterar a saúde do donatário,

37 “Foi da pauta do simpósio O Desafio Social da Fome (1995) que surgiu a idéia de se criar uma legislação específica, ainda inexistente no Brasil, para estimular a doação de alimentos, dando garantias e incentivos aos doadores. O SESC-SP se encarregou da elaboração do Estatuto do Bom Samaritano, conjunto de quatro anteprojetos de lei e um anteprojeto de convênio relativo ao ICMS, que visam proteger o doador de boa-fé quanto à responsabilidade civil e criminal, além de conceder isenções e incentivos fiscais a quem doa alimentos, bem como máquinas, equipamentos e utensílios usados no preparo, acondicionamento e distribuição de alimentos”. (site: www.sescsp.org.br/sesc/mesabrasilsp/biblioteca/manual_estatuto_bom_samaritano.doc acessado no dia 01/01/07).

nem cairmos numa situação de receio por parte do doador consciente de sua responsabilidade, explica Luís César Amad Costa.

Os empresários teriam ainda isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos alimentos, máquinas, equipamentos e utensílios doados a entidades, associações e fundações sem fins lucrativos, que tenham por finalidade o preparo e distribuição gratuita de alimentos a pessoas carentes. Da forma como acontece hoje, sai mais barato para o empresário destruir os produtos do que doá-los e arcar com o IPI. Outra das propostas do Estatuto refere-se à isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) às saídas e ao transporte de produtos alimentícios com destino a entidades, associações e fundações sem fins lucrativos para distribuição gratuita a pessoas carentes.

Os dois projetos de lei que completam o Estatuto criam incentivos fiscais para as pessoas jurídicas doadoras. Serão dedutíveis do Imposto de Renda as doações de refeições feitas a entidades sem fins lucrativos que as distribuam gratuitamente a pessoas carentes. Igual benefício terão as empresas que doarem máquinas, equipamentos ou utensílios utilizados no preparo, acondicionamento e distribuição gratuita de alimentos. (site: www.sescsp.org.br/sesc/mesabrilsp/biblioteca/manual_estatuto_bom_samaritano.doc; acessado no dia 01/01/07).

2- Apelo à “responsabilidade social empresarial” e isenção fiscal

No escopo da proposta original, há a presença e estímulo ao redirecionamento e ampliação da relação governo e empresas:

Outra fonte são as iniciativas dispersas já existentes de doações por parte de empresas e de pessoas físicas, que poderão ser redirecionadas de uma forma coordenada através de parcerias entre governo e sociedade civil de modo a se obter um impacto maior sobre a redução da fome e da pobreza. Uma forma de estimular essas doações é a criação de incentivos, como desconto no imposto de Renda, a exemplo do fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. Outro caminho é o do “marketing social”, casos do www.Clickfone.com.br, de iniciativa da ação da Cidadania – Comitê Rio, um site onde empresas cadastradas doam uma cesta de alimentos a cada clique efetuado pelo visitante, do Instituto Ethos, da Fundação Abrinq e do Gife (Grupo de Estudos e Fundações Empresariais) da Câmara Americana de Comércio, que incentivam a ação social. (Programa Fome Zero Original, 2001: 24)

O ciclo segue viciosamente: as políticas sociais são financiadas em grande parte pela tributação (cada vez mais regressiva);³⁸ diante da insuficiente arrecadação, promove-se incentivos a doações, que na lógica da contrapartida, quem doa é isento de 4%da tributação sobre sua arrecadação (a saber); isso acarreta ainda mais a menor arrecadação tributária, que prejudica o financiamento das políticas sociais e que reproduz e amplia a necessidade de doações. As empresas ganham com isso em muitos aspectos: pela isenção fiscal, pelo marketing, porque a empresa com "responsabilidade social"pode até vender seus produtos mais caros, sob a lógica da solidariedade o mercado consumidor comprará seus produtos para também se sentir colaborador; ampliam-se com esses elementos sua venda e seu lucro.

B- Proposição de Políticas de emprego e renda

1- Desenvolvimento sustentável

A proposta original do programa Fome Zero considera a distribuição e geração de renda fundamental para responder à fome e melhorar a situação de vida dos brasileiros em situação de pobreza. Como já dito, isto é de significativa importância e avanço em termos de política social com relação ao governo anterior; contudo, as medidas apontadas para a criação de renda podem, por suas ambigüidades, se aproximar das concepções e propostas neoliberais. Vejamos:

³⁸ A exemplo da mudança tributária cada vez mais sobre o consumo, em detrimento da tributação à riqueza.

O *desenvolvimento do comércio local* aparece como condição para promover programas de assistência alimentícia para aqueles que não possuem condições próprias de garantir sua sobrevivência.

O Programa Fome Zero propõe que as pessoas famintas (com baixa capacidade energética), as populações atingidas por calamidades naturais (secas e enchentes, por exemplo) e os novos assentos da reforma agrária tenham direito a receber cestas de alimentos por um período determinado. A experiência mostra que, em situações de calamidade, sempre há um conjunto de agentes que se aproveitam da situação para sonegar alimentos, aumentar as suas margens de vendas ou substituir produtos por outros de menor qualidade.

Além deste público mais específico, devem ser incluídas também, as famílias que estejam inseridas nos critérios do Cupom de Alimentação, mas que residam em locais distantes de mercados para compra de produtos alimentares. A proposta é que estes grupos sejam paulatinamente inseridos no Programa Cupons de Alimentação assim que se desenvolva o comércio local. (Programa Fome Zero Original, 2001: 17)

O desenvolvimento local traz um desafio para a discussão. Por um lado, é indiscutível a necessidade de desenvolver o potencial comercial de determinados municípios; isso possibilita facilidades para os moradores, ampliação de oportunidades de emprego e aumento da arrecadação fiscal e circulação de dinheiro dentro dos municípios. Por outro lado, num município cuja população, em maioria, não possui ingressos, e sequer está inserida no mercado de trabalho, o desenvolvimento comercial só pode ocorrer de duas formas: a) por entrada de redes do grande capital (podendo tomar como exemplo redes de supermercados) ou, b) por empréstimos pessoais, para montar seu pequeno negócio. Nesse último caso, temos novos elementos para analisar: os empréstimos, crédito e micro-crédito e o incentivo à criação de pequenas e médias empresas, o que veremos a seguir.

A interrelação entre uma política de distribuição de alimentos com o "desenvolvimento local" é interessante à reestruturação neoliberal, fundamentalmente por quanto ela se dá concomitantemente com o estímulo, facilidades e renúncia fiscal por parte das prefeituras para o estabelecimento de grandes empresas nesses municípios, sob o pretexto do desenvolvimento local.

Por fim, estas ações não contribuem necessariamente para a geração de empregos suficientes, mantêm a concentração da renda, e pode apoiar a lógica da desresponsabilização estatal na implementação da assistência social como direito e política universal, enquanto investe pesado no capital, para atrair empresas.

2- Ausência de critérios para cadastramento de redes de distribuição de alimentos

No subitem de políticas específicas, do programa original, há explicitado características do Programa Cupom de Alimentação – PCA; dentre elas vale destacar:

Os cupons só poderão ser utilizados na compra de alimentos em supermercados, lojas, feirantes ou produtores agropecuários previamente cadastrados. Não será permitido o uso dos cupons em restaurantes ou outros estabelecimentos que não sejam cadastrados. A restrição vale também para quaisquer outras mercadorias não-alimentares como cigarro, produtos de limpeza, remédios, assim como bebidas alcoólicas, doces e salgados tipo *fast food*. (Programa Fome Zero Original, 2001: 16)

Com relação ao cadastramento de redes de distribuições de alimentos não há nenhuma observação, restrição ou critérios. Contudo, nem todos os

estabelecimentos, feirantes e varejistas estão cadastrados e isso pode levar a um clientelismo, por apenas alguns comerciantes estarem cadastrados, deixando um grande espaço para “conchavos” mercantis e/ou eleitorais, sendo condicionado o cadastro para os eleitores ou aqueles que fizerem campanha política.

3- estimulando o primeiro emprego e requalificando as pessoas de mais de 40 anos.

Tanto as propostas do primeiro emprego, quanto o estímulo de profissionais em idade mais avançada, podem se tornar funcionais às necessidades de precarização do trabalho, próprias da reestruturação produtiva neoliberal; seja pela aquisição de mão de obra barata, ou pela precarização das condições de trabalho no “primeiro emprego”, seja também pela flexibilização das relações trabalhistas. Como afirma o texto em questão:

Priorizar a diminuição das desigualdades sociais através de uma melhor distribuição de renda, para isso é fundamental retornar a política de aumento do salário mínimo para o piso de cem dólares e reduzir as distâncias entre ele e os salários altos. Além disso, julgamos fundamental retomar a experiência da formação de frentes de trabalho temporário em regiões com elevado índice de desemprego sazonal; programas de formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens; e programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas de acima 40 anos. (Programa Fome Zero Original, 2001: 13)

Este processo pode se adequar à reestruturação neoliberal, porquanto:

a) Com o primeiro emprego, o trabalhador que está ingressando no mercado de trabalho tem seu salário mais baixo e direitos precarizados; afinal está iniciando, tem muito que aprender.

O capital, na reestruturação produtiva neoliberal, ganha com isso em muitos aspectos: o trabalhador muito jovem tem um salário baixo justificado pela inexperiência profissional; o empregador, alega ter gastos e contratempos com o ensino do ofício e algumas empresas ganham o selo de "responsabilidade social" e isenção fiscal ao oferecer cursos internos de aperfeiçoamento para os seus funcionários. A Lei do aprendiz, aprovada em 2000 no segundo governo FHC, e regulamentada em 2005, no governo Lula, estendendo sua abrangência de 18 para 24 anos, é claro exemplo disto, porquanto se diz estimular o ingresso do jovem ao mercado de trabalho, porém, precarizando suas condições de emprego, agora até os 24 anos. A exemplo disso, Paris viveu momentos de dura tensão social quando, em 2005, os jovens queimaram carros em protesto contra a "Lei do primeiro emprego" que o Primeiro Ministro queria impor.

b) Também, com a abertura do mercado de trabalho para aqueles com 40 anos ou mais, a proposta condiz com os interesses neoliberais de reestruturação produtiva.

Os mais velhos, com idades acima de 40 anos, já são aposentados ou pelas dificuldades de (re)ingresso ao mercado de emprego aceitam qualquer contrato empregatício. E, claro, a empresa que investe em empregar os mais

velhos também ganha o selo de “responsabilidade social” e todo o bônus que esse título traz.

Nessa lógica de ampliação de vida útil do trabalhador, há um aumento do exército industrial de reserva. Com isso, o capital investe no primeiro emprego e no emprego dos mais velhos ou no trabalho dos mais velhos pelas vantagens de contratar trabalhadores por baixo salário e sempre ter disponíveis maior força de trabalho, com menores salários e direitos trabalhistas.

Neste caso, o claro exemplo é a incompatibilidade entre a geração de emprego e a ampliação da idade da aposentadoria, o que de fato complica a situação de quem quer ingressar por primeira vez ao mercado de trabalho. Também com a precarização da própria aposentadoria, obrigando este trabalhador a ter que complementá-la com outros trabalhos após seu retiro, dificultando da mesma forma o primeiro emprego do jovem e o combate efetivo ao desemprego. A reforma da Previdência operada pelo governo Lula, como questão de princípio do seu primeiro mandato, resulta um contra-senso com propostas de emprego e renda. Por tal motivo, podemos ver falta de consistência no documento original do Programa Fome Zero, porquanto deixa margem a esta política antagônica que inviabiliza tais ações. Paralelamente, as políticas de estímulo às micro-empresas (com o “Simples” e o “microcrédito”), às “cooperativas” (com a facilitação legal para sua constituição, que tende a descaracterizá-las, e com as “encubadoras”), ao “empreendedorismo” (como se ser proprietário de um negócio fosse apenas uma questão de visão e ousadia), como propostas de emprego e renda, estimulam a informalidade, sem contribuir

aos cofres públicos, e a precarização dos salários e direitos trabalhistas, (sobre isto ver TAVARES, 2004; e MONTAÑO, 2001).

Em ambos os casos, tanto para o primeiro emprego como para os mais velhos de 40 anos, há disputa e dificuldade de encontrar espaços de trabalho, por essa condição o salário pago a esses dois grupos de trabalhadores é baixo e as relações trabalhistas flexíveis.

4- Incentivo ao Microcrédito

Na proposta original, no desenvolvimento dos aspectos das políticas locais, no item políticas para as áreas rurais, no tópico de apoio à agricultura familiar, há mais uma vez a menção da utilização de recursos como crédito:

Acesso ao crédito: é necessário um redirecionamento do PRONAF para que atinja efetivamente os agricultores menos capitalizados. Paralelamente, é interessante que os governos estaduais e municipais apoiem as entidades associativas de microcrédito, com a criação de fundos de aval. (Programa Fome Zero Original, 2001: 23)

No planejamento das políticas estruturais, no tópico políticas de geração de emprego e renda, do programa original, o que se aponta como uma das alternativas de investimento é o incentivo ao fortalecimento de agências de crédito e ampliação das facilidades para aquisição de créditos.

Crédito para investimentos através do BNDES, Banco do Brasil, CEF e de consumo, através de agências de microcrédito solidária, devem ser fortalecidos para alavancar produção e o consumo locais. (Programa Fome Zero Original, 2001: 13)

Os créditos, quando não propiciam mudanças na renda, coisa que não acontece sem se alterar algumas variáveis do mercado, não fazem outra coisa que endividar ainda mais os trabalhadores. Nas zonas rurais os pequenos agricultores, por suas condições precárias de produção e infra-estrutura de venda e estoque, não produzem o suficiente para pagar as parcelas do empréstimo e para subsistência de sua família, associado a isso os juros são altíssimos e, portanto, a dívida é crescente. Sendo assim, as pequenas produções são empenhadas e ficam a mercê dos mediadores, atravessadores e/ou grandes produtores latifundiários, tendo seus produtos submetidos a preços menores.

A preocupação, aqui, é, no entanto, avaliar as condições de empréstimo que são dados a esses pequenos e médios produtores. Nesse contexto, o Estado se mantém isento de responsabilidades e o sucesso do pequeno e médio empresário ou agricultor depende das qualidades empreendedoras individuais.

5- Incentivo a pequenas e médias empresas de agricultores e estabelecimentos comerciais.

Na proposta original é possível visualizar o incentivo e a articulação de políticas de segurança alimentar com a criação de cooperativas, estímulo ao pequeno comércio no setor agropecuário:

O Programa Fome Zero considera essencial uma política agrícola que favoreça, de fato, a agricultura familiar no país, visando o aumento da produção de alimento e a proteção ao agricultor de menor renda. Isto

pode ser conseguido através de um conjunto de políticas que combinem: seguro agrícola; prioridade à produção interna, recorrendo a importação somente no caso de quebras de safra; incentivo à pesquisa pública que esteja associada a uma efetiva de assistência técnica; uma política de crédito; incentivo a formação de cooperativas de produção e de comercialização; incentivo para proteção da natureza e a paisagem, através do pagamento de uma renda ambiental nas áreas de preservação obrigatória, entre várias outras. (Programa Fome Zero Original, 2001: 15)

Com relação ao incentivo à pequena e média empresa (Pe ME), há que se ponderar os efeitos econômicos e políticos que favorecem o capital. Segundo Montaño (2001:32),

Uma das estratégias mais eficazes, dentro da reestruturação produtiva, parece ser justamente a de se desvencilhar de partes da produção e serviços outrora constitutivos da própria indústria, eliminando seus custos, e que agora passam a ser produzidos no exterior da grande indústria. Com isto se reduz o número de trabalhadores assalariados e, com eles, seus “encargos sociais”, diminuindo também a infra-estrutura necessária. O que antes era produzido dentro da grande indústria (fordista), e acarretava os custos salariais, os seguros de saúde e sociais dos trabalhadores, impostos estatais, aluguel (ou uso) de local de dimensões importantes, a compra (ou aluguel) da maquinaria e os custos da sua manutenção e depreciação (próprios da produção em massa), hoje passa a custar apenas o preço da peça fabricada fora dela, produzida agora pela PeME satélite . O capitalista da grande indústria se libera assim de todos os custos adicionais.

A reflexão de Montaño (2001) nos possibilita ampliar a compreensão da relação de pequenos e grandes produtores agrícolas, entendendo que, nessa lógica, o grande produtor compra os produtos mais baratos, sem ter encargos com trabalhadores e sem explorar sua terra. Além disso, cresce outro setor de serviços que são os "atravessadores", que compram muito barato os produtos e revendem aos varejistas, feirantes e pequenos comércios por um preço muito mais caro. Na lógica da reestruturação produtiva, na agricultura familiar e no

desenvolvimento de pequenos comércios se têm uma ampliação de trabalhadores cujo trabalho não é remunerado, em relações de atividades laborais familiares, mulheres e filhos não recebem salários e, com isso, também têm suas garantias de direito comprometidas.

Podemos estender essa análise para a criação de cooperativas; embora estas sejam importantes no fortalecimento e autonomia dos pequenos e médios produtores, no entanto seguem a mesma tendência, pois os produtos são vendidos em geral para o grande capital. Ou seja, micro-empresa e/ou a cooperativa responde no plano imediato os problemas de desemprego e de acesso a produtos, mas também é subordinada pela condições do comprador, que são os grandes produtores ou grandes redes de distribuição e supermercados (sobre isto cf. TAVARES, 2004).

Assim, a lógica de assalariamento, contratação, extração e apropriação de excedente de produção sofre uma mudança:

Trocou-se, então, a extração de excedente no processo produtivo pela apropriação dele no processo de troca no mercado. Trocou-se a forma de dependência do assalariado pelo vínculo de dependência PeME-GEM, a relação de assalariamento pela relação de subcontratação. Trocou-se a indústria “auto-suficiente” pela indústria “mínima”. Trocou-se, em suma, os custos necessários para sustentar uma massa grande de assalariados, maquinaria, insumos etc., pelos “custos” reduzidos da compra de certas mercadorias, antes fabricadas pela própria indústria, e agora feitas pela PeME .(MONTAÑO, 2001: 44)

Com isso, não se tem apenas ganhos econômicos, há também uma forte desarticulação e desmobilização política dos trabalhadores, tanto no espaço urbano como no rural, cujas conseqüências são os esvaziamento dos

movimentos sociais e a apatia frente às perdas significativas dos direitos já conquistados. Segundo Montañó (2001): “o interesse do grande capital em fomentar as PeMEs não se esgota apenas numa “questão econômica” (diminuir custos para aumentar os lucros) (...) ele tem também o alcance de uma ‘questão política’ “. (MONTAÑO, 2001: 44).

Segundo Montañó (2001), há três grandes conseqüências para a classe trabalhadora com o investimento nas pequenas e médias empresas:

- um forte enfraquecimento das organizações sindicais, devido ao grande número de subcontratações e organizações de pequenas empresas satélites.
- uma ruptura aparente entre empresário e empregado, embora também esteja na condição de subalternidade para com o grande capital- o pequeno empresário parece-lhe que defende as mesmas causas e está agora do mesmo “lado” que o grande capital, aparecendo-lhe como a única diferença o estágio de desenvolvimento da empresa.
- as pequenas e médias empresas competem entre si, atuam no mercado como concorrentes. Dilui-se parte da classe trabalhadora pela necessidade de sobrevivência num contexto competitivo.

No caso da proposta original, na busca por desenvolver a economia local, ampliar a produção e facilitar a aquisição de alimentos, traz uma ambigüidade no incentivo ao desenvolvimento de pequenos e médios comerciantes e

agricultores: primeiramente por facilitar, na ausência de mudanças no mercado de trabalho, ou regulação estatal, a apropriação pelo grande capital do lucro dos pequenos empresários e/ou agricultores; em segundo lugar, por sucatear ou flexibilizar as relações trabalhistas, trabalho temporário, subempregos etc. Assim, respondendo as demandas reais e emergentes, essas políticas sugeridas podem gerar grandes prejuízos à classe trabalhadora, se não se alterar certas condições de concorrência entre empresas de diferente porte e de relação entre esta e o trabalhador.

No caso dos trabalhadores rurais, há uma diferença importante com relação aos trabalhadores urbanos: a previdência rural. Segundo Schwarzer (2000: 38), a previdência rural brasileira surpreendeu com uma movimentação contrária à tendência internacional e praticamente universalizou a cobertura no setor nos anos 90. Criou-se o *segurado especial*, que incorpora à previdência social o amplo universo de agricultores familiares, autônomos e seus auxiliares familiares. O programa de maior abrangência foi a instituição da aposentadoria rural *por idade*, que atualmente beneficia mais de 4 dos mais de 16 milhões de trabalhadores rurais. Contudo, isso não significa que não haja influências da reestruturação produtiva e que com o avanço da ofensiva neoliberal possamos ter um retrocesso nessa conquista.

C- Proposição da “inclusão” como forma de resolução da “exclusão social”

“Exclusão” é um termo bem aceito, e apropriado pelo neoliberalismo, apesar de ser amplo o uso em setores de esquerda, pois esse termo substitui e camufla a *exploração* do trabalhador, condição vital para a existência do modo de produção capitalista. Sendo assim, a substituição da exploração pela exclusão, mais do que simples troca de palavras, significa supor a possibilidade de resolução dos problemas sociais sem a superação da ordem social. Para responder à “exclusão social” bastariam às políticas de “inclusão”: digital, virtual, cultural, educacional, profissional, pela dança, pela arte, pela produção de filmes, pelo teatro, pela culinária, pela vacinação, entre outras. Vale ressaltar que não desconhecendo a importância dessas políticas, todavia há que ponderar que a contradição social ocorre nem tanto pela “exclusão”, mas fundamentalmente pela *forma de inclusão* que possuem os trabalhadores (empregados ou não) na sociedade capitalista; isto é, pela sua inserção no processo produtivo enquanto criador de valor, que lhe é expropriado pelo capital, pela exploração. A “inclusão”, se por um lado altera manifestações da questão social, por outro reforça a manutenção da ordem, sem necessariamente garantir direitos conquistados.

D- a separação da classe trabalhadora e a renúncia fiscal

A contraditoriedade das políticas sociais na sociedade capitalista é indiscutível. A proposição de políticas de distribuição de alimentos traz um

importante avanço no sentido que incorpora e se estende aos trabalhadores, e não apenas assiste aos desempregados. Portanto há dois elementos que devemos chamar a atenção.

A formulação de programas de distribuição de alimentos, no planejamento da proposta original, apresenta uma nítida separação entre aqueles que estão inseridos formalmente no mercado de trabalho, daqueles que não estão:

Para os trabalhadores sem qualquer registro e que permanecem na informalidade, não há como destinar recursos do PAT para sua alimentação. Esse público, assim como os desempregados, deverão ser amparados pelo PCA- Programa de Cupons de Alimentação. Já para os trabalhadores que atuam em empresas de pequeno porte, o objetivo da reforma que propomos para o PAT é conseguir que elas sejam atraídas para o programa. (Programa Fome Zero Original, 2001: 17)

Esta separação da classe trabalhadora, entre aqueles que contribuem e os que não o fazem ou aqueles que possuem renda e os que não possuem, marca uma forte contradição na proposta original, pois fragmenta a classe trabalhadora, como classicamente foi feito até a CF 88, e, em muitos momentos, o que se propõe é o fortalecimento dos setores organizados da sociedade.

A contradição aparece neste sentido:

- ganha o trabalhador, porque recebe atenção pontual que resolve seu problema em curto prazo, mas perde politicamente com o enfraquecimento da classe trabalhadora já que o empregador aparece como “bomzinho”, perde a conquista de direitos de cidadania já que esta medida está apresentada como benefício;

- ganha o empregador com a renúncia fiscal (desconto de até 4% no imposto de renda), com a reprodução da força de trabalho com custo baixo, com a construção de uma imagem de empresa responsável, com a redução dos conflitos políticos, e com o aumento da produtividade pelo engajamento dos trabalhadores;

As estimativas indicaram a existência de 15, 7 milhões de trabalhadores com carteira assinada que não estão incluídos no PAT. A inclusão de todos estes trabalhadores no PAT resultaria em um custo de renúncia fiscal da ordem de R\$ 203, 7 milhões.(idem)

- e, embora pareça ao contrário, o Estado não ganha com redução de despesas e maiores possibilidades de investimentos em outras áreas sociais, e sim perde autonomia e esvaziam-se os cofres públicos, ampliando as dificuldades de orçamento estatal para políticas públicas.

E- Lei de responsabilidade fiscal

A proposta original nada fala da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus impactos nos municípios pobres estabelecendo uma lógica (gasto/ benefício) contrária à da solidariedade sistêmica e a da Seguridade Social Constitucional.

Portanto, vale esclarecer como a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o

equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda tem, dentre suas competências, as atribuições de normatizar o processo de registro contábil dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, consolidar os Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, ainda, promover a integração com as demais esferas de governo em assuntos de administração financeira e contábil, conforme o art. 51 da LRF e o art. 18 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Isso significa que as políticas sociais recebem financiamento da União, que repassa a cada estado e cada município verbas de acordo com suas arrecadações. Em termos de universalidade, há uma perda irreparável visto que os municípios com baixa arrecadação, portanto pobres, com moradores certamente com níveis de vida de baixa qualidade e com serviços públicos igualmente precários, tendem a não alterar sua condição dada sua pouca arrecadação.

No contexto neoliberal, o estímulo ao “desenvolvimento local”, às ações de “empoderamento” e à “economia auto-sustentável”, deve ser analisado com muita cautela e, em caso de sugestões, devem ser feitas com muitas ressalvas, pois podem reforçar a retirada da União e a responsabilização dos municípios frente às suas demandas. Isso configura o caminho inverso da descentralização

proposta pela CF88; os programas sociais são direcionados, desenhados pelo governo federal, mas o financiamento passa por grande parte como responsabilidade dos municípios ou proporcional a sua arrecadação.

O investimento em infra-estrutura, a melhoria das condições de trabalho e a contratação de funcionários ficam, em parte, a cargo dos municípios. Isso aparece na proposta original, sutilmente:

Uma iniciativa premente é a realização de “Censos Municipais da Fome”, para que cada município cadastre a população que passa fome ou que está em situação de vulnerabilidade à fome. Isto poderia ser realizado com o apoio dos órgãos locais de saúde e de assistência social, por exemplo. (Programa Fome Zero Original, 2001: 20)

Assim, a *descentralização* que o constituinte planejou – para, com autonomia política, cada município pode estabelecer prioridades na política pública – necessita de uma forte *centralização orçamentária*, com repasse seguindo a lógica da solidariedade sistêmica: “mais para quem mais necessita”, e não a auto-responsabilização neoliberal de cada local arrecadar seus próprios recursos. Para isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal é um impedimento, porquanto anula aquela lógica.

Capítulo II

O enfrentamento da pobreza nos Governos Lula

A preocupação desse capítulo é apontar características das políticas sociais de assistência social do Governo Lula, fazendo uma comparação entre a proposta de governo e a implementação após duas eleições. Iniciamos a pesquisa com o objetivo de entender quais os princípios e fundamentos norteadores da política governamental.

A princípio, durante a campanha eleitoral de Lula ainda concorrendo ao seu primeiro governo, quando a esquerda do país enchia ingenuamente seus peitos de esperança, o então candidato à Presidência trazia como plano de governo uma proposta de intervenção social cujos princípios elementares eram a garantia da segurança alimentar. Muito bem assessorado, Lula apresenta uma

importante e de fato inovadora, no sentido de resgate da CF88, proposta de invenção social, algo que romperia bruscamente com o programa social do governo anterior.

Esse tema é complexo porque: as críticas existentes não são consensuais, nem dentro da própria esquerda; há um certo oportunismo da direita que aproveita as críticas bem intencionadas e com direcionamento de classe, para seu próprio benefício; pelo compromisso e pelo desafio que é para os assistentes sociais enfrentarem e analisarem as políticas que aos usuários que chegam às instituições esperando respostas imediatas; e pelos colegas de profissão que ingressam no mercado de trabalho devido à ampliação de vagas nos municípios, que demandam profissionais para executarem ações dessa política. Contudo, mesmo sabendo da complexidade, se faz necessário abordar os caminhos e descaminhos realizados na implementação do Programa Fome Zero.

A tentativa é não jogar fora a criança com a água do banho, mas também é não deixar de exercitar a problematização e ampliar as discussões. Trata-se de superar a melancolia, de entender os processos e de rever os princípios aos quais queremos reforçar.

2.1. O Programa Bolsa Família (Pilar da Política Social do Governo Lula)

O Programa Bolsa Família assume grande relevância no Governo Lula, sendo o protagonista da política social. Na proposta original eleitoral, a proposta era de enfrentamento da fome e da miséria promovendo políticas sociais de

segurança alimentar sobre três níveis: estrutural, específica e local. A grande diferença com que tínhamos vivenciado com o governo anterior era o caráter estrutural, que entende a fome não como apenas a falta de alimentos, mas reconhece como real consequência a má distribuição de riquezas, concentração de renda e o desemprego. O pior que poderia acontecer era o não cumprimento das políticas estruturais.

2.1.1. A efetiva implementação do Programa Fome Zero

O Governo Federal presidido por Lula (do PT), cuja campanha eleitoral se apresentava como oposição ao governo anterior de FHC (do PSDB), instituiu o “Programa Fome Zero” com o objetivo de combater a fome e a miséria. Tal implementação poderia seguir por caminhos opostos:

a- romper com os paradigmas dominantes (do Banco Mundial e do FMI) nas políticas de combate a fome e a miséria, garantindo o direito de cidadania previsto na LOAS e na Constituição de 88, ou recair no clientelismo político e no assistencialismo, que além de não se aproximar da redução, menos ainda da prometida erradicação, podem assumir um papel ideológico conservador, mantendo um grande contingente populacional submetido ao peso da alienação política, da restrição da liberdade e do clientelismo dominante. (PONTES, 2004);

b- primar pelo caráter de universalização ou optar pela focalização;

c- ou o financiamento é público, o Estado enquanto Estado democrático de direito ou é iniciativa voluntária da sociedade, que compromete igualdade de monte de verba para todos os municípios, comunidades.

O Programa Fome Zero tornou-se proposta de governo presidencial de 2002, descaracterizada de seus fundamentos originais na efetiva implementação, cuja prioridade do Governo Lula é redefinida:

O Fome Zero é uma ampla política de inclusão social que envolve toda a sociedade. Nela encontramos as múltiplas ações e programas de combate à pobreza no país, onde a fome é a consequência mais grave. Eliminar de vez a fome, portanto, é um grande desafio, significa muito mais do que doar alimentos. Criar condições de educação e de saúde, estabelecer políticas de geração de emprego e renda, estimular programas de desenvolvimento sustentado no campo e nas cidades e oferecer alternativas para que todos participem deste grande mutirão contra a exclusão social, são preceitos básicos das ações e dos programas que envolvem o Fome Zero.

O Fome Zero é uma política pública que visa à erradicação da fome e da exclusão social. É uma política porque expressa a decisão do governo de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional, e não como uma fatalidade individual. É uma política pública porque, além do Estado, envolve toda a sociedade. Quando o presidente Lula disse que a missão de sua vida estaria cumprida, se ao final de seu mandato cada brasileiro tivesse acesso a três refeições diárias, ele não estava fazendo uma promessa, mas lançando claramente um desafio e estabelecendo a linha mestra de um ousado projeto de Nação.

É por isto que, desde seu lançamento, o Fome Zero se tornou uma mobilização cívica, no qual a sociedade se articula com o Estado, que por sua vez aloca recursos humanos e financeiros com o objetivo de estender os direitos de cidadania aos milhões de brasileiros excluídos (<http://www.fomezero.gov.br>, visita realizada no dia 13 de dezembro, 2004)

Vale ressaltar que o Programa Fome Zero foi pensado como uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. A implementação

atual afasta-se muito da proposta inicial, que prescrevia “política de geração de emprego e aumento de renda, intensificação da reforma agrária, previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, incentivo a agricultura familiar, combate a desnutrição materno-infantil, ampliação da merenda escolar, políticas para as áreas rurais”, entre outras medidas para combater uma situação de emergência e miséria absoluta as quais muitas famílias brasileiras vivem. (Projeto Fome Zero, Documento síntese, outubro 2001).

No entanto, o que se implementou foi o repasse de verba e projetos tímidos de agricultura familiar, como hortas comunitárias. Propostas que não alteram a situação real de pobreza, financiadas fundamentalmente pelo governo federal e também por doações e parcerias com instituições privadas, cuja implementação se sustenta nos pilares do benefício.

Sabe-se da urgência do controle da miséria e da fome, assim como sabe-se da importância de políticas sociais de qualidade e continuidade, pautada na realidade nacional e não nos interesses dominantes. O resgate da cidadania e a garantia dos direitos sociais é um compromisso com a democracia.

Contudo, segundo Soares (2003:97), as medidas hegemônicas para o combate à pobreza estão vinculadas as novas situações chamadas de *precarização, vulnerabilidade, instabilidade, violência, e depois do 11 de setembro norte-americano, a segurança e contra o terrorismo.*

Essas estratégias focalizadas não atendem nem os “antigos” e nem os “novos” pobres (SOARES, 2003):

Os programas de “alívio à pobreza” focalizados nos “mais afetados” ou mais “vulneráveis” continuam sendo recomendados, mesmo reconhecendo-se que os problemas sociais não são “residuais” e que “os mais afetados” são na realidade a maioria.

Outro grave problema é o caráter de “alívio” desses programas, cujos resultados não apenas não têm “compensado” as perdas e danos dos mais pobres, como nem chegam perto das suas verdadeiras causas. (SOARES, 2003: 100-101).

Ao que parece, as propostas de controle das mazelas sociais estimulam a sua manutenção e, ao contrário do que apresentam, não proporcionam mais do que a subordinação da população às medidas assistencialistas.

Regredimos historicamente à noção de que o bem-estar pertence ao âmbito do privado. Nesse contexto, todas as propostas recomendam que os governos (de preferência os locais) devem incentivar iniciativas por parte das chamadas “instituições comunitárias”, ou, mais modernamente, das organizações não-governamentais, ou ainda estimular aquelas empresas provadas que tenham “responsabilidade social”. Também aqui proliferam seminários e documentos recentes, patrocinados pelos organismos internacionais e pelos governos, sobre a “responsabilidade social das empresas”. (SOARES, 2003:100)

Para Soares (2004 b) a *evolução dos indicadores sociais no Brasil nos últimos dez anos apresenta duas fortes características(s/p)*: 1- os problemas sociais não só não foram resolvidos como pioraram; 2- os novos problemas surgiram e agravaram, principalmente os relacionados à precarização do trabalho e ao desemprego. As desigualdades regionais, urbano-rurais e de renda também se ampliaram.

Através de um discurso aparentemente de esquerda, o atual governo federal, novamente, aposta na concepção das políticas sociais subordinada as orientações econômicas do capitalismo internacional. Desse modo, trata-se, tão

somente, de implantar, como denominou Behring (2003) o “pensamento único difundido em nível internacional” concernente à proteção social que, defende os direitos do capital em detrimento das reais necessidades dos trabalhadores.

O Governo Federal está chamando as ações do Programa Fome Zero como inovações, pois: assiste à família inteira; aumenta o valor dos benefícios; no caso do Programa Bolsa unificam-se alguns programas sociais; aumenta os recursos institucionais; exige um compromisso das famílias assistidas; articula, os governos, federal, estadual e municipal. Parece recorrente a preocupação com as famílias, a necessidade de apoios institucionais. Entre outros pontos, o que chama a atenção é:

a- com a focalização, a prioridade é atender os núcleos familiares mais pobres, aqueles indivíduos que não possuem vínculos com seus familiares não serão atendidos?

b- com crescimento do chamado “terceiro setor”, os recursos utilizados como apoio institucional são oriundos do Governo Federal repassados, em forma de serviços, por organizações não governamentais à prefeituras. A partir do momento em que a gerência do financiamento de políticas públicas passa a ser feito por instituições privadas, há um comprometimento do seu caráter público e universal. Isso sem mencionar a laicidade, visto que muitas instituições religiosas assumem o papel de gestão e execução de políticas sociais.

Segundo Soares (2003), os países pobres contratam empréstimos externos, o que muitas vezes implica no aumento das dívidas, sob as condições

de que esses países não aumentem seu *défict* fiscal com ações próprias, utilizando a própria rede, buscam parcerias, contratando serviços prestados por instituições comunitárias ou ONG'S; os recursos, assim, são destinados aos mais pobres; estimula-se o trabalho voluntário e tem a intenção de terminar quando a comunidade tiver condições de se auto-sustentar; as necessidades entendidas como essenciais esgotam-se por si só e inibem qualquer medida de geração de emprego público.

2.1.1.1- Implementação do programa Fome Zero: a articulação com as agências multilaterais

A articulação com agenda neoliberal e com as agências multilaterais torna-se cada vez mais evidente. Considerando essa discussão, vale ressaltar as fontes de financiamento, as ações desenvolvidas, a gestão e a implementação da política do Programa do Governo Federal o *Programa Fome Zero*:

A - Financiamento das políticas sociais e manutenção da dívida pública

Dentre as fontes de financiamento das ações propostas por esse programa destacamos: o Banco Internacional de Desenvolvimento e algumas doações.

1- empréstimos realizado pelo Banco Internacional de Desenvolvimento,

Os empréstimos feitos junto ao Banco Internacional de Desenvolvimento implicam no aumento da dívida externa e manutenção das relações políticas e

econômicas tão preciosas para os países centrais. A ampliação da dívida pública aumenta a miséria nacional, e a manutenção dessa dívida externa sustenta um programa de intervenção sem prognóstico de melhoras.

O Banco Mundial, o FMI e outras agências de financiamento internacional não só emprestam dinheiro a juros altíssimos, como também determinam as políticas sociais e econômicas dos países periféricos.

No caso, o empréstimo, do montante U\$ 450.000.000, foi pedido para realizar o cadastramento de famílias abaixo da linha de pobreza para participarem do Programa Bolsa Família.

2- doações de empresas e pessoas físicas e jurídicas,

O Programa Fome Zero Conta com doadores “doadores permanentes ou eventuais”. As empresas ou instituições doadoras ou “parceiras” do Programa Fome Zero recebem o selo do programa. Esse selo repercute tanto na isenção fiscal, quanto na promoção dessa empresa ou instituição, que numa jogada de marketing assume as características de empresa cidadã, em alguns casos melhoram sua imagem que se encontra comprometida com algumas inadequações com as leis formais ou por outro motivo não está sendo bem aceita pelo mercado consumidor.

a- Doadores permanentes

Em 2004 contavam 84 empresas, de grande porte, colaboradoras. Dentre essas empresas duas possuem, segundo site www.ipetrans.hpg.ig.com.br,

inconformidades com leis trabalhistas e ambientais. A Coca-cola está acusada de privatização de recursos hídricos e práticas discriminatórias e a Nestlé, de uso de trabalho infantil, repressão de direitos trabalhistas, violação de leis da saúde e meio ambiente. Aqui não nos compete denunciar as empresas e sim trazer para o plano do debate que muitas empresas que não cumprem com suas obrigações legais assumem um papel de “parceira cidadã”, de “responsável social” e ganha todos os bônus por isso. O Estado cada vez mais isento de suas responsabilidades não parece preocupar-se com a idoneidade das instituições colaboradoras.

Pode ser que uma empresa que colabora com o Programa Fome Zero, que tem como um dos princípios a erradicação do trabalho infantil, e esta mesma colaboradora cometa esta infração.

As empresas doadoras destinam-se fundamentalmente a atividades ou doações vinculadas à educação, à agricultura, ao meio ambiente, à construção e à alimentação. Não por acaso, são doações vinculadas às ações do Programa Fome Zero.

b- “Doadores eventuais”

Contam, no período de 2003 e 2004, 230 doadores eventuais, que são ou pessoas físicas ou pequenas e médias empresas. Nesse caso, as principais participações com o Programa Fome Zero é de doações de alimentos para compor as cestas básicas.

3- A fonte dos recursos também advêm do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Ministério da Educação, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, dotações do Ministério da Saúde, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, dotações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Segundo Soares (2005), as doações não são uma questão de solidariedade e sim de marketing. E afirma que o trabalhador é descontado, em média, 40% do seu salário entre os descontos do imposto de renda e da seguridade social.

B - Gestão e implementação da política governamental

1- Estímulo à ação voluntária e retirada sistemática da ação estatal

A idéia de Participação social, ao contrário do que o nome sugere, indica atividade individual, a “boa ação enriquece ao homem”. A fome não alerta apenas para os problemas nutricionais e de saúde de forma geral, traz à tona a degradação humana – “a fome degrada e humilha os que dela padecem e a própria sociedade que a abriga” (PONTES, 2004: 42) – e configura-se enquanto violação de um direito, e os direitos sociais devem ser garantidos por um “Estado democrático de direito e não por iniciativa voluntária da sociedade civil” (PONTES, 2004: 43).

O discurso da solidariedade³⁹ acalma os conflitos sociais, instituindo um clima social propício à recuperação da supremacia do mercado (DEMO, 2001). Para Sousa (2001) a representação de parceria pressupõe interesses e objetivos homogêneos entre grupos sociais distintos, o que significa a busca de ordenamento das relações sociais, visando minimizar conflitos para impor uma subordinação cultural, constituindo-se, assim, numa ideologia que mascara e encobre a possibilidade das lutas sociais, mediante a adesão voluntária como forma de ocultação da questão e do controle social. A Parceria, portanto, serve de base para o desenvolvimento de práticas solidárias entre estado, sociedade civil, com subalternização da participação popular.

a- Mutirão da Fome

O mutirão foi formado por 99 empresas e entidades que se tornaram parceiras do Fome Zero, financiando, propondo ou implementando projetos sociais que tiveram um prognóstico de duração por três anos, período próximo do fim do primeiro governo de Lula. Este Programa recebeu, no ano de 2003, 7,3 milhões de reais, dos quais foram depositados nas contas da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil. (BETTO, 2003)

Este programa contou com apoio financeiro de políticos, empresas privadas e suas ações estiveram vinculadas com a CNN- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

³⁹ Aqui a solidariedade pensada é aquela que se vincula ao voluntariado, cujas estratégias do neoliberalismo utiliza o interesse e a boa vontade da população para promover o trabalho voluntário, esvaziando os movimentos sociais e desonerando as instancias públicas .

A CNBB propôs a formação, em todo o país, de grupos pró-Mutirão Nacional para a Superação da Miséria e da Fome. Tais grupos teriam como tarefas: 1) Identificar as necessidades da população do município; 2) Acompanhar criticamente a atuação dos Conselhos Paritários e de Direitos (saúde; criança e adolescente; educação; assistência social etc.); 3) priorizar o acompanhamento nutricional de gestantes, e de crianças até 6 anos de idade, e exigir o efetivo funcionamento do Sistema de Vigilância Alimentar Nutricional; 4) Preparar pessoas e lideranças para a função de multiplicadores.⁴⁰

Essa proposta não só vigorou como esteve presente na implementação do Programa Fome Zero, marcando a presença de ações “voluntárias”, trazendo enormes perdas para os trabalhadores, vinculados a religião o apelo a participação voluntária segue por estímulos de ajuda ao próximo, deixam-se assim de criar novos postos de emprego e com relação às políticas sociais, perde-se o caráter de direito conquistado, que é substituído por ação divina, e legitima e fortalece a progressiva desresponsabilização do Estado frente à resolução dos problemas sociais, comprometendo a qualidade e a universalidade dos serviços prestados, programas como estes possuem ações pontuais, sujeitas a clientelismo político, religioso etc.

⁴⁰ Informação retirada do site <http://www.ricardokataoka.com/luisa/link15/mutirao.htm>, acessada no dia 01/05/07.

2- Desobrigação do Estado e crescimento do chamado “Terceiro Setor”

O Programa Fome Zero caminha para a desobrigação do Estado, assim como desonera o capital; isso com base nos desdobramentos do programa, que em lugar de políticas de segurança alimentar, propõem hortas comunitárias, câmbios de mercadorias, e assim legitimando a atuação do terceiro setor e recebimento de financiamento de fontes diversas. O terceiro setor assume a captação de recursos públicos e privados (esses a custo de uma grande isenção fiscal beneficiando o capital) e o planejamento de atividades e etc.

a- Estímulo às parcerias

Em 2003, a implementação do Programa Fome Zero contou com diversas parcerias com ministérios e fundações, das quais originaram projetos distintos, focalizados, que hoje em 2007 não existem mais.

Dentre essas parceiras vale destacar parcerias com ministérios:

- o Ministério dos Esportes Implantou o Segundo Tempo, com investimento de 14, 9 milhões de reais.
- o Ministério do desenvolvimento Agrário forneceu assistência técnica, extensão rural e capacitação de agricultores e familiares, com investimento de 17 milhões de reais.

- o Ministério do Meio Ambiente implantou a Amazônia Solidária, aprovando 84 projetos, com investimento de 6 milhões de reais.
- o Ministério da Saúde foi responsabilizado pelo desenvolvimento e implementação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), com investimentos de 4, 3 milhões de reais. E atendeu a 206 mil famílias que recebiam o Bolsa Renda no Bolsa Alimentação, com investimento de 37, 2 milhões de reais.
- o Ministério das Cidades desenvolveu ações vinculadas à gestão integrada e sustentável dos lixões, com investimento de 193 mil reais.
- o Ministério da Ciência e Tecnologia investiu em pesquisas relacionadas à segurança alimentar cerca de 3, 5 milhões de reais.
- o Ministério das Comunicações implantou telecentros comunitários em 110 municípios e de computador com acesso a Internet em outros 1.100 municípios.
- o Ministério do desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apoiou à instalação de micro, médias e pequenas empresas, capacitou multiplicadores e estruturou núcleos de produção artesanal.
- o Ministério da Justiça possibilitou a regularização fundiária, a demarcação, a identificação do patrimônio indígena.

- o Ministério de Minas e Energia lançou o Programa de Luz para Todos em alguns municípios.
- o Ministério do Trabalho lançou o Programa Primeiro Emprego
- o Ministério do Turismo atuou no incentivo à conservação do conjunto arquitetônico e no lançamento do Programa Nacional de Turismo Rural.

Estas parcerias dos ministérios significam uma rearticulação do Programa Fome Zero com fundamentos distintos da proposta original; portanto, elementos apontados como inconsistência nessa proposta inicial parecem ter sido refuncionalizados e assim seguem passos bastantes similares ao do governo anterior, podemos chamar a atenção para:

- a realocação de recursos e pulverização de financiamento. No primeiro caso deixa-se de investir em uma demanda para investir em outra e a segunda a pulverização leva a inconstância, a não garantia de continuidade, a cada ano uma surpresa no financiamento, portanto na continuidade de ações, etc. A isto podemos atribuir a idéia de um pequeno cobertor para abrigar uma pessoa bem alta, se cobre a cabeça, certamente, descobre os pés.
- o estímulo a pequenas empresas como já vimos estimula ou reconfigura uma outra forma de extração de mais valia, um esvaziamento ou enfraquecimento da classe trabalhadora um pelo

esvaziamento da luta de classes e outro pela perda substantiva dos direitos trabalhistas.

- a lógica de ensino de uma atividade profissional também significa uma relativa responsabilização do indivíduo pelo seu sustento, tentativa de exonerar o Estado frente as suas responsabilidades.
- na lógica de hidroelétricas e empresas de distribuição de energia o Ministério de Minas e Energia lança o Programa de Luz para Todos, ampliando o mercado de consumo dos seus serviços, não há menção de subsídio estatal para o trabalhador pagar sua conta de luz, ainda que vale ressaltar a importância do acesso da luz elétrica, contudo é de suma importância refletir sobre as condições dadas para que a população usufrua desse acesso.
- o desenvolvimento do primeiro emprego significa, como já mencionado no capítulo anterior, flexibilização das relações trabalhista, dentre elas: redução salarial e flexibilização das relações trabalhistas.
- o Ministério de Turismo implementa ações de importante relevância para o patrimônio cultural e memória nacional, isso tudo vislumbrando geração de emprego e desenvolvimento local. À medida que um determinado local se desenvolve a partir do turismo, ampliam-se as possibilidades de empregos para os moradores nativos e também desenvolve o comércio local.

Contudo, essas ações não podem ser descoladas do contexto neoliberal do qual ela se inserem e sendo assim, essa medida pode vincular-se também com tentativas de retração estatal e os novos empregos não necessariamente garantem os direitos dos trabalhadores, visto que muitos devem trabalhar autonomamente.

Outras parcerias que merecem comentários são as com as fundações, dentre elas:

- a Fundação Palmares, segundo Santoro (2004.et alii, 2004) (implementou ações estruturais para as comunidades quilombolas, dentre elas incentivo à agricultura e artesanato, entre outras com investimento de 5 milhões de reais.
- a Fundação Zerbini implementou o cooperativismo entre os catadores de lixo para geração de renda e melhor aproveitamento dos resíduos, tendo um investimento de 5 milhões de reais.
- a Fundação Roberto Marinho desenvolveu ações de educação alimentar, com investimento de 4, 4 milhões de reais.
- a Embrapa realizou diagnóstico de transferência de tecnologia e formação de quatro banco de sementes, com investimento de 6 milhões de reais.
- a Fundação Banco do Brasil financiou a exploração dos recursos hídricos, com investimento de 6 milhões de reais.

- a Fundação Unicamp estabeleceu a tabela nutricional regionalizada, com investimento de 784 mil reais.

A forma com que o Programa Fome Zero foi implementado traz elementos para discutirmos, dentre eles:

- As parcerias e doações das fundações estimulam a “responsabilidade social” e a consequente isenção fiscal. Vale ressaltar que das 6 fundações que desenvolveram projetos referentes à implementação do Programa Fome Zero 3 são representantes de empresas privadas ou de instituições sem fins lucrativos. E no caso das fundações das organizações ou instituições públicas, muitas vezes recebem e repassam recursos e doações recebidas por empresas privadas, como por exemplo a Fundação da Unicamp recebeu para desenvolver o cardápio regionalizado verba de empresas FINEP, CNPq, instituições públicas e empresas privadas⁴¹ e também um repasse do Ministério do. Desenvolvimento, Indústria e. Comércio Exterior.
- Vale ressaltar a ironia que é a divulgação para a população faminta de uma tabela nutricional regional. A Política de Segurança Alimentar, em sua implementação, está reduzindo o trato da pobreza com medidas alternativas e pontuais. Segundo Montaño (2002), políticas para pobres se configuram em pobres políticas

⁴¹ Informação retirada do site <http://www.funccamp.unicamp.br/> acessado no dia 12/01/07

sociais, reaproveitamento de alimentos deve ser opção de cada cidadão e não a solução para resolução da sua fome.

- O financiamento realizado por parcerias compromete o caráter de universalidade de determinados programas sociais, como por exemplo, nem todos os municípios rurais desfrutaram do programa de Banco de Sementes desenvolvido pela Embrapa. Isso significa uma possível manutenção das diferenças de desenvolvimento regional, ao os municípios localizados nos centros dos estados ou mais próximos possuem mais chances de se desenvolver. Assim como, ao depender de repasse financeiro ou das ações das fundações as políticas sociais assumem um de caráter de descontinuidade, a continuidade fica a mercê da disponibilidade dos “parceiros”.
- O estímulo às parcerias também incide sobre a concepção de política, que, dependente das ações “voluntárias” dos “parceiros”, perde seu caráter de direito e assumem a característica de benefício. Contudo, o mais importante apontar é que com isso o Estado continua na trilha da retirada do enfrentamento das manifestações da questão social.
- A idéia de política estrutural vinculada às ações de cooperativismo e o desenvolvimento local, seja pelo artesanato pela agricultura etc. Nenhuma dessas medidas parecem intervir estruturalmente. No programa original, a política estrutural estava

vinculada a geração de emprego, contudo esses projetos pontuais garantem renda para determinado grupo, mas não há a criação de vínculos trabalhistas, formalização das relações de trabalho e tão asseguram estabilidade na vida do trabalhador.

- Muitas vezes o cooperativismo não se vincula à idéia de organização de trabalhadores em prol de um objetivo de classe; trata-se de uma relação estipulada pelo “solidarismo”, ação de ajuda ao próximo e formas de extração de mais-valia com redução ou isenção de custo para o capital.

As fundações e as ações compartilhadas com os distintos ministérios correspondem às medidas prioritárias apresentadas pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar de Combate à Fome nas 5 áreas apontadas críticas, dentre elas: o semi-árido nordestino, incluindo o Vale do Jequitinhonha, em Minas; os acampamentos e assentamentos rurais; as aldeias indígenas; os quilombolas; e a população que vive nos/dos lixões. Essas ações pilares foram respondidas de forma pontual e não universal, considerando que muitos programas já não estão mais em vigor desde 2005.

2.1.1.2- A participação de Frei Betto na implementação do Programa Fome Zero

As principais atividades realizadas pelo Programa Fome Zero após a eleição de Lula contrapõem-se ao que havia sido proposto inicialmente em sua campanha eleitoral. Trataremos aqui de algumas discussões que estiveram presentes durante a implantação do programa Fome Zero, abordando dois

pontos centrais: o primeiro seria a participação do Frei Betto no Programa e depois a proposta do programa para as prefeituras.

A- articulação de Frei Beto e a participação no Programa Fome Zero

No dia 14 de janeiro de 2003, Lula nomeia Frei Betto como conselheiro e assessor especial da presidência, com o objetivo de colaborar com o Programa Fome Zero, sob a gerência, neste momento do Ministro José Graziano.

Esta nomeação mostra o tom da política social do Governo Lula: o debate sobre a segurança alimentar muda de rumo e perpassa por discursos conservadores, seguindo a lógica do favor e do benefício; da psicologização da pobreza; do estímulo a doações, e do forte incentivo ao “solidarismo” e ações filantrópicas com forte apelo às questões religiosas. Para melhor apresentar esse processo, destacamos:

A opção de trazermos discursos e pronunciamentos de Frei Betto, todos retirados do site <http://www.dominicanos.org.br/fbetto/fome0.htm>, ocorre pelo fato de avaliarmos que suas idéias e premissas aparecem na implementação e execução do programa.

1- Poderia me ceder um pedaço de pão, por favor?

Trataremos aqui os pontos divergentes entre a implementação, com apoio e articulação da idéias de Frei Betto, e elaboração do programa Fome Zero, ressaltando o que foi entendido como medida estrutural

a- as propostas de medidas estruturais

Uma nova releitura da proposta de política estrutural é feita:

O Programa Fome Zero não pretende saciar apenas a fome de pão de 46 milhões de brasileiros. Quer saciar também a de beleza. Isso significa que o governo do presidente Lula insiste em ultrapassar o mero assistencialismo. Trata-se de um programa de inclusão social. Nele se articulam ações emergenciais e medidas estruturais (FREI BETTO, 2003).

A proposta de medida estrutural apresentada por Frei Betto distancia-se da proposta original do Programa Fome Zero, que tinha como premissa não apenas responder a fome com alimentos, mas tratar esta problemática com geração de emprego e renda e não só com beleza. A idéia de beleza está vinculada com proposição de atividades culturais, sobre tudo oferecidas por ações voluntárias.

Os pronunciamentos de Frei Betto não são uma ação isolada, além de estar ocupando um cargo importante no governo, reproduzem muitas idéias presentes no discurso do presidente e enunciam o entendimento e o enfrentamento da pobreza.

b- o estímulo à participação social da forma mais conservadora

A participação social, diferentemente, do proposto na CF 88, ganha um novo destaque: o controle moral social:

Não há lista de alimentos a serem comprados; existe apenas proibição de adquirir fumo, refrigerantes e bebida alcoólica. E se alguém infringir esta proibição? A própria comunidade cuidará de fiscalizar e conter abusos e desvios. (FREI BETTO, 2003).

O que este tipo de discurso deixa subentendido é que a participação social perpassa pela realização de doações e também pela fiscalização dos gastos e compras dos beneficiários do programa. O exercício de cidadania está no controle e na avaliação não das decisões políticas e da implementação, execução, planejamento e elaboração dos programas sociais, mas nas aquisições dos bolsistas do programa.

Como um juiz, ao cidadão cabe julgar os estão gastos bem daqueles que recebem os “tostões gentilmente cedidos pelo governo”. Este tipo de estímulo tem repercussões nefastas: suprime a concepção de política social como um direito; camufla a precarização das políticas sociais; provoca rivalidade entre a classe trabalhadora, fragmentando e reduzindo sua organização; culpabiliza o indivíduo pelo mau uso do dinheiro, o pequeno valor da bolsa passa a não ser o problema e sim o seu uso ou mau uso; e também marginaliza a população mais pobre, deixando clara a necessidade de controlar seus gastos, para que esta não gaste com seus vícios.

Dentre muitos elementos, esse tipo de discurso aguça percepções conservadoras da pobreza, psychologiza a miséria e escamoteia as reais causas das diferenças de classes.

c- incentivo ao “solidarismo” e ações filantrópicas

Na *cartilha aos prefeitos* há um forte apelo à participação dos municípios:

Os municípios fora das áreas prioritárias deverão, depois de constituídos os seus CONSEAs, iniciar, o quanto antes, a implantação

do programa, canalizando recursos da iniciativa privada e a mobilização do voluntariado. Como frisou o presidente Lula no lançamento do Mesa Brasil, patrocinado pelo SESC, o Fome Zero só terá êxito se a sociedade civil assumir o seu protagonismo (FREI BETTO, 2003).

O êxito do programa depende, sobretudo, da mobilização da sociedade brasileira. Esta é a nossa guerra. Os inimigos são a subnutrição e a exclusão social. A vitória, a vida de milhões de pessoas (FREI BETTO, 2003).

O grande incentivo ao “solidarismo” e ações filantrópicas retiram o caráter de direito e reimprime o caráter de benefício concedido. Atrás do discurso comovente inserem-se a lei de responsabilidade social, a isenção fiscal e a lei de responsabilidade fiscal.

Nesse tipo de discurso está embutido outro significado para a descentralização: a cada município cabe gastar, nem mais nem menos, aquilo que arrecada. Isso significa uma tendência forte de responsabilização dos municípios no enfrentamento da pobreza. Além disso, o forte estímulo à doações e trabalhos voluntários reforçam a intenção do Estado de retirar-se do enfrentamento das manifestações da questão social.

2- Mais importante que dar o peixe é ensinar a pescar

Esta frase *Mais importante que dar o peixe é ensinar a pescar*, dita pelo Presidente da República, foi repetida pelo Frei Betto, na explanação do que é deve ser programa Fome Zero:

Evite fazer assistencialismo. O Fome Zero, como disse o presidente Lula no lançamento do programa, “não quer apenas dar o peixe, mas ensinar a pescar”. Confira a qualidade do trabalho da entidade ou instituição à qual você repassa os donativos. Verifique se ela faz um trabalho pedagógico de inclusão social, de modo que as pessoas

beneficiadas venham a recuperar sua auto-estima e se sentir verdadeiras cidadãs (FREI BETTO, 2003).

A idéia de porta de saída pensada na proposta original, com criação de condições para que o sujeito conseguisse se sustentar sem precisar da bolsa, é substituída pela conservadora idéia de que basta vontade e melhor capacitação para o indivíduo galgar seu sucesso. Para sobreviver ao avanço da ofensiva neoliberal, basta saber pescar: porque há peixes para todo mundo, porque todos estão próximos dos rios e dispõe dos instrumentos para necessários para pescar, só falta à técnica. Assim, aprendendo a pescar os problemas estão resolvidos.

Em nossa sociedade, de alta concentração de riqueza, de políticas sociais precárias e focalizadas, de forte desmobilização dos movimentos sociais, apenas aprender a pescar não matará a fome e tão pouco resolverá os nossos problemas, porque aqui não temos os instrumentos e os rios e os peixes possuem donos.

3- Uma forte tendência de associar as ações do Programa Fome Zero com crenças religiosas

Em seus textos publicados na internet, Frei Betto cita trechos da bíblia para justificar os princípios do programa.

Os profetas do Antigo Testamento acentuavam o vínculo entre culto a Deus e prática da justiça, em defesa dos oprimidos (Isaías 1, 17; Jeremias 7, 3-7). Para a Igreja católica, o direito à vida exige justiça distributiva e coloca-se acima dos critérios do mercado. Daí a

importância de todos terem acesso às fontes de vida terra, água, sementes, tecnologia etc. (FREI BETTO, 2003).

Sob o comando de obter adeptos ao programa, Frei Betto apela para questões bíblicas. Trata-se, além das questões religiosas, de um forte apelo à participação dos indivíduos seja pelo trabalho voluntário, quanto por suas doações. Tendo como referência a CF88, mais uma vez o que se tem é uma regressão política: pela legitimação de um Estado Mínimo, pela nova associação do Estado com a Igreja Católica, pelo uso clientelista da política social.

4- Para quem tem sede: água. Para quem tem fome: sopa

As respostas à situação extrema da fome e da miséria são vinculadas à ações caritativas já existentes, dentre elas:

a- estímulo à caridade

O direito à vida, à alimentação, ao trabalho, à educação e à saúde vira benefício realizado pela caridade das pessoas:

Uma ou duas vezes por semana faça um sopão para quem vive na rua. Procure um nutricionista para tornar a refeição saborosa e nutritiva. Não se restrinja a distribuir a sopa. Faça um cadastro de cada pessoa favorecida pela refeição. Nome, data e local de nascimento, escolaridade, trabalhos que já exerceu, estado de saúde, se tem ou teve família (esposa/esposo e filhos) etc. (FREI BETTO, 2003).

A universalidade, o princípio de justiça social tão enfocado na proposta original perde lugar para a caridade. Mais uma vez, Frei Betto, traz a tona os novos motores do Programa Fome Zero. Os discursos fáceis de adesão rápida,

como a caridade, a solidariedade e o voluntarismo, mobilizam a população para as ações de amor ao próximo e enfraquecem a classe trabalhadora por promover: a desmobilização e neutralização de suas reivindicações; por substituir espaços de trabalho por ações voluntárias; por flexibilizar as relações trabalhistas; por enfraquecer seus direitos conquistados ao legitimar a minimização da ação estatal e por reduzir progressivamente seu poder aquisitivo.

b- ação multiplicadora

Os problemas sociais resolvidos pela vontade do próximo, a responsabilidade do Estado dividida com todos:

Incentive quem não tem documentos a tirá-los. Ajude-o nisso. Facilite o retorno ao local de origem daqueles que assim desejam. Restabeleça os vínculos do beneficiado com a família dele. Ajude-o a encontrar um emprego ou fazer um curso profissionalizante. Alfabetize-o. Leve-o a fazer um exame médico (FREI BETTO, 2003).

A lógica do desenvolvimento local, do estímulo ao “empoderamento” etc., seguem a premissas de potencializar a população para a criação de condições para sua sobrevivência, então são realizados pequenos cursos de capacitação com o princípio de multiplicação. O fundamental, no entanto, é que quem aprendeu ensine a outro e assim sigam uma corrente de continuidade. O problema não está na formação dos indivíduos, mas como isso é utilizado e refuncionalizado pelo projeto neoliberal, sabe-se que a intenção é fazer com que essa população assuma autonomia sem precisar do Estado, que assim segue mínimo.

c- a inclusão cultural

A fome não se resolve apenas com o pão, mas também com a inclusão cultural:

Não basta saciar a fome de pão. É preciso saciar também a fome de beleza, ou seja, recuperar a auto-estima, a visão de mundo, a cidadania. Crie a possibilidade de a turma do sopão assistir a um filme ou a uma peça de teatro

O sopão deve ser também educativo, cadastrando seus beneficiários, levantando suas trajetórias de vida, dando habilidade profissional a quem deseja e precisa voltar ao mercado de trabalho, alfabetizando, favorecendo o retorno ao local de origem a quem anseia por isso etc. (FREI BETTO, 2003).

O debate da exclusão e seu uso no contexto neoliberal já foi explicitado e mais uma vez pode ser aplicado. A população que sofre com a fome e a miséria realmente não precisa somente de pão, mas também de políticas sociais que a permita sobreviver com dignidade. Filmes, peças teatrais e shows de dança não acabam com a fome, não reduzem as dificuldades de viver em regiões áridas. Há ações mais importantes e urgentes para resolver esse problema que vão além da cultura. Com essa proposição, fica muito fácil resolver as mazelas sociais.

B- proposta feita aos municípios

Uma cartilha foi desenvolvida pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate (Brasília, DF – 28/03/2003) e entregue aos municípios, para que pudesse ser implementado o Programa Fome Zero. Nesta cartilha há passos a serem seguidos pelos municípios. Como em outros pontos já

apontamos, retomam princípios explícitos do avanço neoliberal: a busca de parcerias com a sociedade civil, através de estímulos de doações e trabalhos voluntários. Para garantir a promessa eleitoral de garantia a população de 3 refeições diárias, o governo cria MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e estimula o Mutirão Contra a Fome

- Os municípios e o Programa Fome Zero

Aos municípios é atribuído o papel estratégico de diagnosticar os problemas da população e elaborar soluções criativas para esses problemas, deixando clara a responsabilização dos municípios e a progressiva desobrigação do governo federal. Aqui abordaremos as sugestões, apontadas pela cartilha, de algumas iniciativas que os municípios podem adotar para criar programas locais de segurança alimentar e nutricional, incluindo políticas públicas, conselhos e órgãos específicos e apoio a iniciativas da sociedade civil organizada, as principais indicações são: gestão participativa, combate à desnutrição e à mortalidade infantis; ao analfabetismo; organização de mutirão para construção de cisternas e unidades sanitárias populares, para reformas de moradias em estado precário; e desenvolvimento de atividades para a geração de emprego e renda.

- O funcionamento do Mutirão contra a Fome

Neste momento, em que estamos combinando políticas estruturais com ações inclusive de solidariedade, temos que acreditar piamente na sociedade civil. Não podemos ficar exigindo ou, quem sabe, criando dificuldades para a sociedade civil participar. Ela é a razão pela qual a gente vai conseguir acabar com a fome neste país. Não será o

governo. O governo pode e vai fazer a sua parte. As mudanças estruturais deste país vão acontecer. Mas isso é que nem colher uma fruta. Não adianta a gente, por pressa, colhê-la verde, porque a gente vai comer, não vai gostar e vai jogar fora.” Luiz Inácio Lula da Silva, reunião do CONSEA, Brasília, 25/02/03

O estímulo é de que toda a sociedade brasileira se mobilize para o combate a fome e a miséria. A proposta do Mutirão contra a Fome está vinculada com a participação de entidades ou instituições que trabalhem com segurança alimentar (Mesa Brasil, denominações religiosas, Banco de Alimentos, ONGs etc) ou organizar-se num PRATO (Programa de Ação Todos pela Fome Zero); com apoio de doações e trabalho voluntário, para melhor detalhar:

a- Campanha de doações de alimentos

Esta campanha de arrecadação e distribuição de alimentos, segue três níveis:

1- Doações em pequena escala arrecadadas por diferentes segmentos da sociedade civil e direcionadas aos Centros de Recepção e Doação de Alimentos (CRDs) localizados na própria cidade do doador, evitando-se assim custos de transporte excessivos.

2- Doações em grande escala, arrecadação de donativos em maior número, são centralizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que dispõe de infra-estrutura para recepção e distribuição.

3- doações em dinheiro

O governo estimula que doações em dinheiro sejam feitas diretamente para entidades assistenciais já atuantes nos municípios, a critério do doador. Para aqueles que desejam doar para o Programa Fome Zero, foram criadas as Contas Fome Zero no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal:

O dinheiro arrecadado vai para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado em 2001 para financiar ações que tenham como alvo famílias em situação de pobreza. O Fundo é composto de dotações orçamentárias e doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras. A gestão é feita pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) com apoio de um Conselho Consultivo.

b- Formação de grupos de voluntários e iniciativas de apoio

A operação da campanha de doações de alimentos, bem como a implantação de outras ações do Programa Fome Zero nos municípios, é realizada, em muitos municípios, por grupos de voluntários ou por organizações colaboradoras do Programa. A prefeitura e/ou uma das instituições já cadastradas pelo Conselho Municipal de Assistência Social de cada cidade é que são os responsáveis pelo recrutamento e seleção desses voluntários⁴².

42 Informação retirada do site: www.assistenciasocial.gov.br.

c- Os Componentes do Mutirão contra a Fome

O Mutirão da Fome é um programa social administrado pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome recebeu a sigla MESA. Os componentes do Mutirão são:

1- COPO ou CRD

O **Conselho Operativo do Programa Fome Zero** (COPO) constitui-se num Centro de Recepção e Doação de Alimentos também denominado de CRD. Ele é formado por representantes da sociedade civil e do poder público local. Cabe a ele credenciar as entidades e as famílias que serão beneficiadas, estabelecer parcerias com instituições, empresas privadas e voluntários.

Na cartilha que os municípios deveriam estimular a formação desses conselhos operativos, montando a estrutura necessária para seu funcionamento (sala, telefone, meios de transporte etc.).

O COPO/CRD tem como função cuidar da arrecadação de recursos no local, administrar as doações que chegam e responsabilizar-se pela armazenagem e transporte. É ele que identifica e seleciona as entidades a serem atendidas pelos alimentos doados, entidades consideradas idôneas pelo Conselho de Assistência Social ou, na falta deste, por órgão similar. De preferência, o COPO/CRD deve dispor de endereço eletrônico e telefones, operados por voluntários, para orientar doadores e receptores. Cabe a ele cadastrar os beneficiários, os doadores permanentes, bem como monitorar a

logística da coleta e da distribuição, além de ser responsável pela fiscalização da qualidade e origem dos alimentos recebidos.

2- PRATO - Programa de Ação Todos pela Fome Zero

Os PRATOs são equivalentes aos “Comitês do Betinho”, formados por voluntários, organizados por local de trabalho, bairros, igrejas, escolas, clubes, empresas etc. Os PRATOs seriam pilares operativos do Fome Zero, cujas funções estariam em: organizar coletas e doações e, sob a coordenação do COPO/CRD, encaminhar para as entidades que trabalham com as famílias beneficiárias.

Mais do que arrecadar alimentos, o Programa Fome Zero quer arrecadar solidariedade, de modo a unir a fome de comer com a vontade de fazer. O Fome Zero não é um programa assistencialista, e sim de inclusão social. Os PRATOs devem ajudar as famílias beneficiárias a caminharem da exclusão à inclusão social; da pobreza à geração de renda; da dependência à cidadania (Conteúdo retirado da Cartilha para Prefeitos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate, Brasília, DF – 28/03/2003).

3- SAL - Agentes de Segurança Alimentar

O SAL é a proposta de formação de Agentes de Segurança Alimentar que incorpora os Agentes Comunitários de Saúde voluntários, e em alguns municípios também os agentes dos Núcleos de Atendimento à Família, vinculados ao Ministério de Assistência e Promoção Social, que acompanham mães gestantes e crianças de 0 a 6 anos de idade, faz também parte de suas ações avaliar: a dieta; a higiene corporal, bucal e doméstica; a presença no curso de alfabetização, o cultivo de horta doméstica ou participa da horta

comunitária; a construção de cisterna (Sede Zero) e a formação de cooperativas etc.

4- TALHER - Equipe de capacitação para a educação cidadã

Talher é um instrumento de alimentação. Para o Fome Zero, não só alimentação física, mas também mental e espiritual. O Fome Zero não quer saciar apenas a fome de pão. Quer saciar também a fome de beleza: promover a educação cidadã dos beneficiados (Conteúdo retirado da Cartilha para Prefeitos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate, Brasília, DF – 28/03/2003).

Esta equipe, chamada TALHER, prepara monitores que capacitam quem participa de COPO/CRDs, PRATOs ou atua como SAL. E foi pensada para formar inúmeros TALHERES, como uma ação multiplicadora.

d.A formação e organização dos Conselhos da Sociedade Civil

A implementação do Programa Fome Zero estimula a organização da sociedade diferente da proposta original, pois estimula a criação de conselhos com mesma finalidade que estimula doações e participação de empresas, veja a fala do presidente Lula:

Essa disposição da sociedade tem que ser canalizada pelo CONSEA que, agora, estamos instalando, o nacional. Mas precisamos criar os estaduais, os municipais. É preciso criar uma consciência na sociedade de que um governo pode fazer muito, mas, por mais que o governo faça, ele não tem a mesma força que a sociedade terá, se ela quiser assumir para si a tarefa de cuidar disso”.⁴³

⁴³ Comunicação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, reunião do CONSEA, Brasília, 25/02/03.

As propostas do governo de criação de conselhos e o estímulo às diferentes organizações da sociedade civil do seguem uma lógica de participação social diferente do que está presente na CF 88. Nas novas propostas aparecem forte o incentivo ao trabalho voluntário e à doação. Tem três tipos de organizações da sociedade civil presentes na cartilha para os prefeitos , vejamos:

1- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

O Consea, no contexto de implementação do programa foi refuncionalizado e sua tarefa passa a ser de dialogar Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), os demais ministérios e a sociedade. Fazem parte do CONSEA: 13 ministros de Estado, 11 observadores, 38 personalidades da sociedade organizada, num total de 62 conselheiros com mandato até março de 2004.

2- Conselhos Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional

Trata-se de um conselho pensado para desenvolver ações locais para tratar de questões específicas da região relacionadas à segurança alimentar e nutricional.

Em ambos os conselhos, devido o redesenho da proposta original, perdem seu caráter participativo e deliberativo, os espaços passa a ser para desempenhar ações focais com recursos advindos de doações.

3- Estímulo às doações para o combate à fome e a construção de políticas

Na cartilha de implementação do programa Fome Zero destinada para os prefeitos, há uma série de exemplos de ações de combate à fome e da construção de políticas de segurança alimentar, dentre elas:

BANCO DE ALIMENTOS

O Banco de Alimentos recolhe alimentos que seriam desperdiçados e, no mesmo dia, faz chegar às entidades cadastradas que cuidam de pessoas em situação de carência alimentar. Para implantá-lo pode-se contar com a prefeitura, o Conselho municipal de segurança alimentar e nutricional e com os PRATOs.

RESTAURANTES POPULARES

Esses restaurantes seriam como uma rede de proteção alimentar, nas áreas metropolitanas, em zonas de grande circulação de trabalhadores de baixa renda e desempregados. Esses passariam a contar com alimentação balanceada, de qualidade, a preços populares.

EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Campanhas através de rádio, TV e produção de cartilhas para melhorar hábitos de alimentação e consumo, bem como valorizar a culinária regional e local.

ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Governo Federal com o apoio da prefeitura, do Conselho municipal de segurança alimentar e nutricional e dos PRATOs, propunha aumentar o valor nutritivo da merenda escolar e priorizar a compra de alimentos dos produtores locais e capacitar as merendeiras.

CESTAS BÁSICAS EMERGENCIAIS

Trata-se da arrecadação de doações e distribuição de cestas básicas realizadas pelas comunidades organizadas ou entidades cadastradas pelo Conselho Municipal de Programação e Assistência Social de cada município.

BANCOS DE SEMENTES COMUNITÁRIOS

Trata-se de 89 bancos comunitários do Alto Sertão da Paraíba, que movimentam quase 30 mil quilos de sementes, sobretudo de milho. O trabalho envolve cerca de 2.460 famílias, organizadas em associações comunitárias rurais.

CRECHES

Trata-se de ações pensadas para serem realizadas por Agentes Comunitários de Saúde. As creches: forneceria alimentos à creche, na cartilha há o estímulo de se promover parcerias com instituições filantrópicas que trabalhem com isso.

ASILO

Trata-se de trabalho com pessoas da terceira idade trabalha com pessoas da terceira idade; na cartilha, há o estímulo de se promover parcerias com instituições filantrópicas que trabalhem com isso.

NÚCLEOS POPULACIONAIS CARENTES: favelas, vilas, palafitas etc.

Ações sociais com população de baixa renda e em situação precária de moradia. Na cartilha, há o estímulo de se promover parcerias com instituições filantrópicas que trabalhem com isso.

LIXÕES

Trata-se de intervenções em famílias que vivem do lixo; na cartilha há o estímulo de se promover parcerias com instituições filantrópicas que trabalhem com isso.

AÇÃO SOLIDÁRIA

Trata-se de uma proposta do programa de adoção de municípios do semi-árido, ou um acampamento ou assentamento rural, ou um antigo quilombo, ou

uma aldeia indígena, ou um lixão por instituições privada ou não governamentais (empresa, escola, igreja ou associação)

O “Faça Parte”, do IBRAVO (Instituto Brasil Voluntário) foi pensado para incentivar escolas de todo o país a serem escolas-irmãs de escolas públicas de municípios do semi-árido. A escola “madrinha” passa a acompanhar o desempenho da escola “afilhada”, através de visitas periódicas, envio de material escolar, reforço à merenda, cursos para professores etc. O mesmo pode ser feito entre igreja-igreja, associação-associação, sindicato-sindicato etc.

O nome ação solidária já foi proclamada no terreno da assistência social, no governo anterior, cujos princípios são opostos aos propostos na LOAS, e nesse caso também, visto que presenciamos uma grande convocatória para participação da sociedade civil, não para o fortalecimento dos setores mais fortalecidos e tão pouco da classe trabalhadora, mas de uma forte tendência da retração estatal no enfrentamento das manifestações da questão social.

SEDE ZERO

Trata-se de um projeto de construção de cisternas⁴⁴ em parceria com ONGs, igrejas, associações, sindicatos etc., com o Ministério do Meio Ambiente e com a ANA (Agência Nacional de Águas), a ASA desenvolve o PMC – Programa 1 Milhão de Cisternas.

⁴⁴ Remetemos a nota 33.

EMPRESAS

Tendo como referência o manual específico intitulado “Como as Empresas podem apoiar e participar do Combate à Fome”, publicado pelo Instituto Ethos⁴⁵. Entre as sugestões elencadas, destacam-se: 1) Investir nos jovens, reforçando a política do Primeiro Emprego; 2) Agências de microcrédito solidário.

2.1.2. Detalhamento do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família é integrante do Programa Fome Zero, que foi formulado a partir da iniciativa do Instituto Cidadania⁴⁶, em meados do ano 2000, o qual reuniu especialistas em políticas sociais que propuseram um projeto cujo foco tinha vinculação com a segurança alimentar, entendida como a garantia a todos os brasileiros de acesso a uma alimentação adequada à sobrevivência e à saúde em termos de quantidade, qualidade e regularidade.

A- definição do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi definido em 2004:

45 Informações no site: www.fomezero.org.br

46 O Instituto de Cidadania foi criado em 1991, segundo o site www.projetojuventude.org.br/novo/html/projeto_intd61c.html, com o propósito de rever a dívida social nacional e de responder as necessidades básicas dos cidadãos (alimentação, saúde, moradia, educação, segurança e trabalho) e coordenado por Luis Inácio Lula da Silva. Nos doze anos seguintes, o Instituto Cidadania prosseguiu, diz o site, com projetos como: o Projeto Moradia, o Projeto Segurança Pública, o Projeto Energia Elétrica, o Projeto Reforma Política e o Projeto Fome Zero, entre outros, ocuparam lugar de destaque na agenda nacional, alguns deles converteram-se em programas concretos de governo a partir de janeiro de 2003. Atualmente vigora também o Projeto Juventude que prevê a articulação dos governos federal, estaduais e municipais a sociedade civil.

(...) o maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil. O BOLSA FAMÍLIA nasce para enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, que é o de combater a fome e a miséria, e promover a emancipação das famílias mais pobres do país. Através do BOLSA FAMÍLIA, o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas.⁴⁷

Agora em 2006 é apresentado:

Bolsa Família pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

O Bolsa Família integra o FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome⁴⁸.

1- Medidas Realizadas

No início do governo de Lula, instituiu-se como meta ações sociais que combatessem a fome; assim foi apresentado o Programa Fome Zero⁴⁹. Em paralelo foram deliberadas outras propostas, com menor visibilidade, cujos

47 Segundo as informações do site:

http://www.fomezero.gov.br/ContentPage.aspx?filename=pfz_4000.xml.

48 (Informação retirada do site: www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/o-que-e, em setembro de 2006.

49 Vale ressaltar que aqui consideramos as diferenças entre a elaboração do Programa Fome Zero e a sua implementação enquanto política do Governo Lula, mais tarde esse tema será tratado.

objetivos restringem-se a medidas superficiais e insatisfatórias⁵⁰. Nesse contexto, o Programa Bolsa-Escola (Lei n.º 10219, de 2001), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA – Lei n.º 10689, de 2003), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde- Bolsa Alimentação (Medida Provisória n.º 2206-1, de 2001), Programa Auxílio-Gás (Decreto n.º 4102, de 2002) e Cadastramento Único do Governo federal (Decreto n.º 3877, de 2001) foram substituídos pelo Programa Bolsa Família (Lei 10836, de 09 de janeiro de 2004)⁵¹. A expectativa do governo era que com esse programa se combatesse a fome e a miséria, mazelas às quais a sociedade brasileira, em grande parte, está destinada.

Segundo o Balanço de 2003, divulgado no site www.bolsafamilia.gov.br em fevereiro de 2004, o Programa Bolsa Família beneficiou 3, 6 milhões de famílias e 5.461 municípios. Embora sejam publicados números grandes e prognóstico positivos, as intervenções governamentais não parecem atuar no cerne da questão: o desemprego, a excessiva concentração e a desigual distribuição da riqueza. Paralelo a isso, o Estado não se compromete com o financiamento dos programas, as fontes que subsidiam o programa são advindas de doações e parcerias com instituições privadas.

50 As questões vinculadas à pobreza e à miséria não se resolvem com um “prato de comida de comida para o pobre”. Distribuição de cestas básicas e repasse de uma quantia ínfima de dinheiro para famílias famintas não alteram as condições desumanas de sobrevivência. A fome vêm acompanhada de diferentes demandas, melhores condições de habitação, saúde, saneamento, educação, necessidade de emprego, de reforma agrária, entre outras.

51 Todas as informações sobre as Leis, os Decretos e as Medidas Provisórias foram retiradas do site www.soleis.adv.br (fevereiro de 2004).

Os principais programas de inclusão social no Brasil, hoje, são: Acesso à saúde e educação; Projeto Vencer Juntos; Previdência Social Universal; Incentivo à Agricultura Familiar; Prosa Rural; Plano Nacional de Reforma Agrária; Bolsa Família; Auxílio Emergencial Financeira da Região Semi-Árida; Segurança e Qualidade dos Alimentos; Amazônia Solidária; Programa Segundo Tempo; Doação de Cestas Básicas Emergenciais; Combate à Desnutrição Materno-Infantil; Cozinhas Comunitárias; Ampliação da Merenda Escolar; Restaurantes Populares; Ampliação do PAT (Programa de Alimentação do Trabalhador); Bancos de Alimentos; Manutenção de Estoques de Segurança; Tabela Brasileira de Composição de Alimentos - Projeto TACO; Educação para o Consumo e Educação Alimentar; Construção de cisternas; Hortas e Viveiros comunitários; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad).

2- Objetivos do programa Bolsa Família

Segundo a proposta original, publicada em documento oficial, os objetivos do Programa Bolsa Família são:

a- Unificar todos os benefícios, através de um cadastro único. Segundo o site: <http://www.fomezero.gov.br/> , o Programa possui dois grandes objetivos:

- Combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício financeiro associado à garantia do acesso aos direitos sociais básicos - de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

- Promover a inclusão social, contribuindo para a emancipação das famílias beneficiárias, construindo meios e condições para que elas possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram⁵².

b- fazer com que os “beneficiários” cumpram com as 3 condicionalidades do programa, que são:

- Acompanhamento de saúde e do estado nutricional das famílias: todos os membros da família beneficiária devem participar do acompanhamento de saúde.
- Freqüência à escola: todas as crianças em idade escolar devem estar matriculadas e freqüentando o ensino fundamental.
- Educação alimentar: todas as famílias beneficiárias devem participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo Governo Federal, estadual e/ou municipal, quando oferecidas.

3- Público Alvo do Programa Bolsa Família e o valor dos benefícios

A característica do Programa Bolsa Família, documentado no programa oficial, é a transferência de renda. Para que esse objetivo seja cumprido estão definidos determinados critérios para os seguintes benefícios financeiros⁵³:

52 segundo o site http://www.fomezero.gov.br/ContentPage.aspx?filename=pfz_4000.xml

53 Assim era até meados de 2005, perto do período eleitoral foram feitas algumas modificações: o benefício é para famílias pobres com renda mensal por pessoa de R\$ 60,01 a R\$ 120,00 e extremamente pobres, com renda mensal por pessoal de até R\$ 60,00. Os valores

a- Em 2003 eram público alvo do Programa:

As famílias em situação de extrema pobreza com renda *per capita* de até R\$ 50,00:

- Todas as famílias inclusas no programa irão receber no mínimo R\$ 50.
- Famílias com crianças e adolescentes na faixa etária pré-estabelecida receberão mais R\$ 15 por criança, num máximo de R\$ 45 (3 crianças).
- Os benefícios vão ficar na faixa de R\$ 50 a R\$ 95

Famílias em situação de pobreza com renda *per capita* de R\$ 51,00 a R\$ 100,00 com filhos:

- Benefício Variável = R\$ 15 por dependente (filhos entre 0 e 15 anos) até no máximo R\$ 45,00.

O valor do benefício para as famílias pode aumentar de acordo com a complementação feita por Estados e Municípios através de um Termo de Cooperação⁵⁴. Muitos municípios e estados contavam com programas de transferência de renda. O Bolsa Família viabiliza a continuidade destes

pagos pelo Bolsa Família variam de R\$15,00 a R\$95,00, de acordo com a renda mensal por pessoa da família e o número de crianças. Em alguns casos, o valor pago pelo Bolsa Família pode ser um pouco maior, como acontece com as famílias que migraram de programas remanescentes e recebiam um benefício maior nesses programas (informações retiradas do site: www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/o-que-e).

⁵⁴ O Termo de Cooperação é um instrumento que regulariza a transferência de renda, com recursos dos Estados e Municípios para as famílias cadastradas no Programa Bolsa Família, complementando a renda repassada pela União.

Programas com o incremento dos recursos federais. (Dado retirado do site: ww.fomezero.gov.br)

Em caso de grande demanda pelo auxílio, o critério de elegibilidade é o corte de renda e a existência na família de gestantes, nutrizes, e crianças de 0 (zero) a 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos. As famílias em situação de extrema pobreza poderão acumular o benefício básico e o variável, até o máximo de R\$ 95,00 por mês. O Cadastro Único é o instrumento que, teoricamente, deveria fornecer as informações e definições dos critérios de elegibilidade dos beneficiários. O pagamento do Bolsa Família “será feito preferencialmente à mulher” (Lei nº 10.835, artigo 2º, parágrafo 14). O tempo de permanência das famílias no programa refere-se ao tempo de permanência na situação absoluta de pobreza. Os que se encontram no primeiro grupo, famílias que têm a renda *per capita* de R\$ 50,00, só deixarão de receber quando a tiverem acima de R\$ 100,00.

b- Em 2006, há uma ampliação:

O público-alvo é destinado para aqueles que possuem uma renda familiar per capita de R\$ 60,00 e as famílias pobres, entre R\$ 60,00 a 120,00. Todas as famílias recebem um piso básico de R\$ 50,00 e, a partir do número de crianças em idade escolar (até 3), podem receber o piso variável de R\$ 15,00 (1 criança), R\$ 30,00 (2 crianças) e R\$ 45,00 (3 crianças).

A distribuição de renda responde a fome no plano imediato, mas mantém a situação de dependência. A história documenta experiência semelhante com

as políticas de Bem Estar Social, cuja promoção de emprego vinha na tentativa de estimular o consumo, e assim aquecer a economia. Contudo, as necessidades do capital mudaram, e em momentos de primazia da especulação financeira o consumo e a produção não interferem da mesma forma na economia.

4- Distribuição de responsabilidades entre as instâncias de governo

As responsabilidades, no escopo do programa, se dividem entre o Governo Federal, Estadual e Municipal:

Responsabilidade do Governo Federal

- Assegurar a intersetorialidade do Programa por meio da articulação entre as políticas setoriais;
- Conceituar e normatizar as condicionalidades;
- Monitorar o cumprimento das condicionalidades;
- Monitorar e buscar suprir as deficiências na oferta de serviços sociais pelos entes federados;
- Acompanhar a evolução dos indicadores sociais setoriais;
- Articular-se com os respectivos conselhos setoriais para a implementação do Programa.

Responsabilidade dos Governos Estaduais

- Indicar um interlocutor para dar início ao processo de negociação, articulação e concertação com o Governo Federal;
- Apoiar a implementação do Programa no Estado;
- Promover a articulação das ações para assegurar o caráter intersetorial do Programa;
- Viabilizar a oferta de serviços nas áreas relacionadas ao Programa;
- Viabilizar a oferta de ações complementares, com vistas a criar meios e condições de promover a emancipação das famílias beneficiárias;
- Apoiar os municípios no processo de cadastramento;
- Apoiar os conselhos estaduais e municipais, a fim de garantir o controle social do Programa;
- Colaborar com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias.

Responsabilidades dos Governos Municipais

- Estruturar uma equipe multisetorial de coordenação do Programa no município;

- Prover as condições necessárias para sua operação (estrutura física e logística);
- Assegurar a oferta de serviços essenciais de saúde, educação, acompanhamento alimentar e nutricional para viabilizar o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias;
- Viabilizar a oferta de ações complementares ao Programa, com vistas a criar meios e condições de promover a emancipação das famílias beneficiárias;
- Prover as condições para a validação da seleção das famílias por parte instância de controle social;
- Coordenar o processo de cadastramento, seleção, renovação, suspensão e desligamento das famílias beneficiárias;
- Capacitar os profissionais envolvidos (responsabilidade compartilhada com o nível federal, que coordena a capacitação);
- Avaliar o desempenho e o impacto do Programa no município;
- Apoiar os conselhos municipais a fim de garantir o controle social do Programa;
- Compartilhar as informações com os representantes dos conselhos municipais para viabilizar o acompanhamento do Programa;

- Colaborar com o Poder Judiciário na redução do sub-registro civil e na emissão de documentação para as famílias beneficiárias;
- *Informar periodicamente à Secretaria Executiva do Programa e aos Ministérios Setoriais os dados sobre o cumprimento das condicionalidades.*⁵⁵

Os municípios parecem obter maiores responsabilidades, o que pode configurar um problema, visto que o financiamento e manutenção do programa, se restrito aos serviços prestados pelos municípios, anulam o caráter universal da política. Isso ocorre porque os municípios brasileiros são diferentes e possuem suas arrecadações, disponibilidade de profissionais e serviços igualmente distintas. Essas divisões de responsabilidades trazem a tona outros debates sobre a municipalização, o federalismo brasileiro e autonomia dos estados e dos municípios.

5- A abrangência do Programa em 2003/2004.

A abrangência do programa é avaliada pelo número de cadastros realizados; não necessariamente todas as famílias cadastradas recebem o benefício. Algumas famílias estão esperando há meses, outras já tiveram seus cadastros analisados pela Caixa Econômica Federal e não preenchem os

⁵⁵ Essa informação retirada da lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, traz questões importantes para se pensar em como as atribuições do governo federal e do município se cruzam. Os governos municipais ficam responsáveis pelas formas de controle do cumprimento das condicionalidades, mas é o governo federal que determina a continuidade ou o corte do benefício em casos de não cumprimento. O município, nesse caso, tem uma autonomia moderada.

requisitos para participar, mesmo essas podem estar sendo contabilizadas, já que não existe um controle público eficaz sobre a distribuição.

Segundo a ilustração (imagem 01) retirada do site http://www.desenvolvimentosocial.gov.br/iframe/cadastro_unico/apresentação_arquivos/frame.hm, a maioria dos municípios brasileiros já participaram do Cadastro Único.

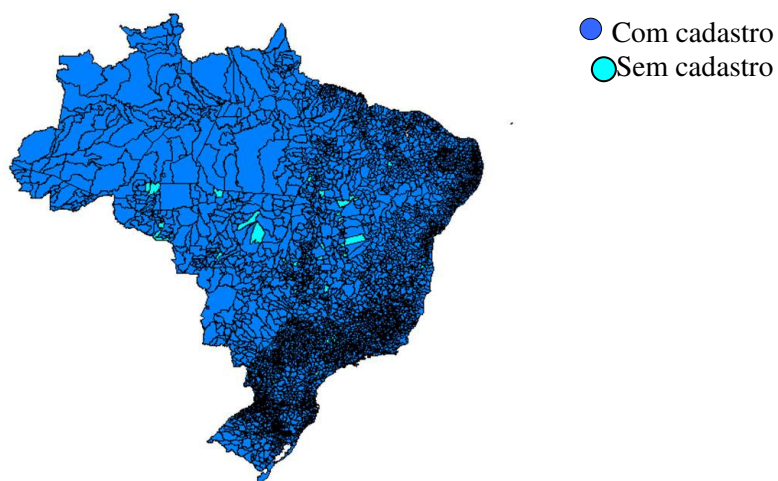


Imagem 01- Representação dos municípios brasileiros que possuem cadastro.

Segundo o pronunciamento do Presidente Lula, a meta é atender as famílias em situação de pobreza no país, o que significa numericamente 11.208.273 famílias, aproximadamente 47.074.747 pessoas. Segundo o Departamento de Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente 99% dos municípios brasileiros estão cobertos pelo Programa - isso corresponde a 86% da estimativa das famílias pobres, Foram cadastradas 89% da estimativa de famílias em situação de pobreza, num total de 9.937.615 famílias, correspondendo a 40.130.636 pessoas. 14 % das

famílias, ou seja, 7.992.190 pessoas em situação de pobreza absoluta não estavam cadastradas até final de 2004.

Os gestores federais ainda informam que, da totalidade dos municípios brasileiros, 99,93% aderiram ao PBF. O perfil dos gestores é de 76% de mulheres, sendo que 79 % são assistentes sociais. É transferido ao município o valor de R\$ 2,50 por cadastro válido, via fundo da assistência social, como um estímulo à gestão. Este pagamento é em dobro para até 200 famílias cadastradas. (CASTRO e BEHRING, 2006).

Segundo informações retiradas de entrevistas, que realizamos com assistentes sociais, realizadas com assistentes sociais, o cadastro não é garantia de recebimento do “benefício”; quem faz avalia finalmente se a família pertence ao perfil delimitado é o Sistema da Caixa Econômica Federal, cujos cadastros são lançados no sistema após terem sido coletados. A família aceita para participar do programa pode esperar de dois a 12 meses para receber o seu cartão e assim fazer uso da bolsa. Contudo, após ter sido aceita, mesmo sem ter feito uso do dinheiro ainda, já começa a contar no sistema mais uma família assistida.

Com a unificação dos programas, os beneficiários de qualquer dos programas anteriores foram teoricamente cadastrados no Programa Bolsa Família automaticamente, isso ainda resulta em confusões, há famílias que ainda estão recebendo quantias menores do que está previsto no Programa

Bolsa Família. Uma assistente social do município do Rio de Janeiro relata que essa situação ainda não foi regularizada.

A atualização dos cadastros dos municípios do Rio de Janeiro estão acontecendo por contrato temporário de assistentes sociais, que ganham R\$12,00 por questionário, e devem ter a meta de 50 questionários preenchidos a cada 2 meses.

As atividades de avaliação e renovação de cadastros estão acontecendo de forma precária e de qualidade duvidosa.

As famílias atendidas pelo programa nas regiões brasileiras no programa, (dados de 2004, início da implementação do programa):

Na Região Sul, o estado do Rio Grande do Sul tem cadastradas 205.598 famílias; o de Santa Catarina tem 76.231 famílias; e o Paraná tem 212.127 famílias atendidas. Em resumo, na Região Sul, estão sendo atendidos 1.118 municípios, num total de 493.956 famílias, resultando em um montante de R\$ 30.840.942,00.

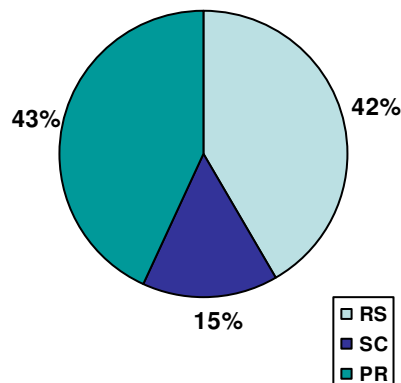


Gráfico 01- Relação de famílias atendidas nos estados da Região Sul.

Na Região Sudeste, o estado do Rio de Janeiro tem cadastradas 163.280 famílias; o de São Paulo tem 486. 642 famílias; o de Minas Gerais tem 551.480 famílias e o do Espírito Santo tem 90.876 famílias atendidas. Em resumo, na Região Sudeste, estão sendo atendidos 1.656 municípios, num total de 1.292.278 famílias, resultando em um montante de R\$ 83.697.184,00.

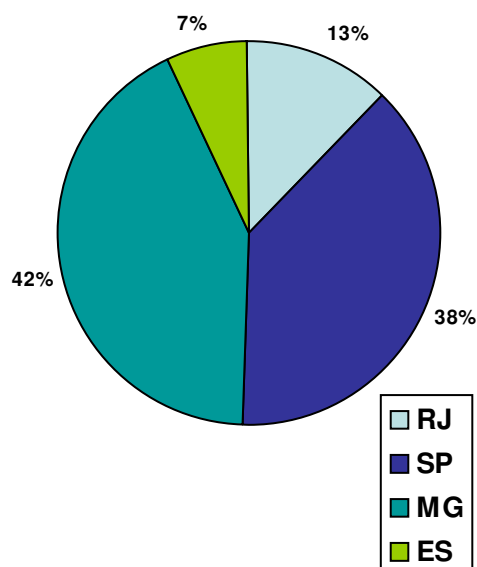


Gráfico 02- Relação de famílias atendidas nos estados da Região Sudeste.

Na Região Centro Oeste, o estado do Mato Grosso tem cadastradas 50.779 famílias; o de Mato Grosso do Sul tem 33.170 famílias; o de Goiás tem 84.419 famílias e o Distrito Federal tem 2.057 famílias atendidas. Em resumo, na Região Centro-Oeste, estão sendo atendidos 447 municípios, num total de 170.425 famílias, resultando em um montante de R\$ 10.930.129,00.

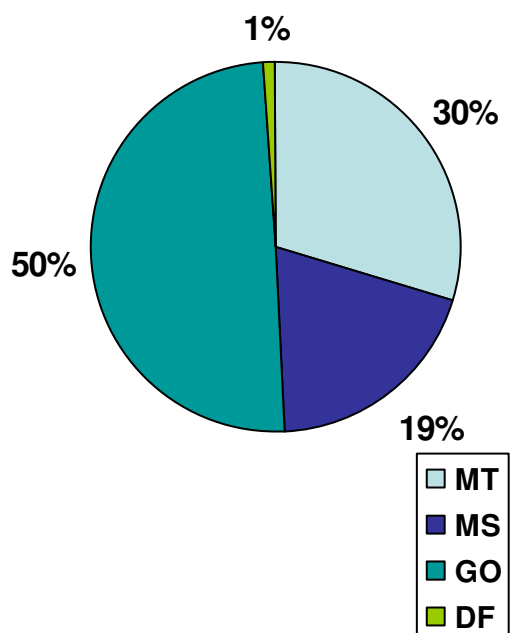


Gráfico 03- Relação de famílias atendidas nos estados da Região Centro-Oeste

Na Região Nordeste, o estado da Bahia tem cadastradas 727.153 famílias; o de Sergipe tem 92.146 famílias; o de Alagoas tem 190.744 famílias; o de Pernambuco tem 445.531; o da Paraíba tem 241.528; o do Ceará tem 543.194; o do Rio Grande do Norte tem 169.709; o do Piauí tem 203.232; e do Maranhão tem 332.374 famílias atendidas. Em resumo, na Região Nordeste, estão sendo atendidos 1.789 municípios, num total de 2.945.611 famílias, resultando em um montante de R\$ 207.344.836,00.

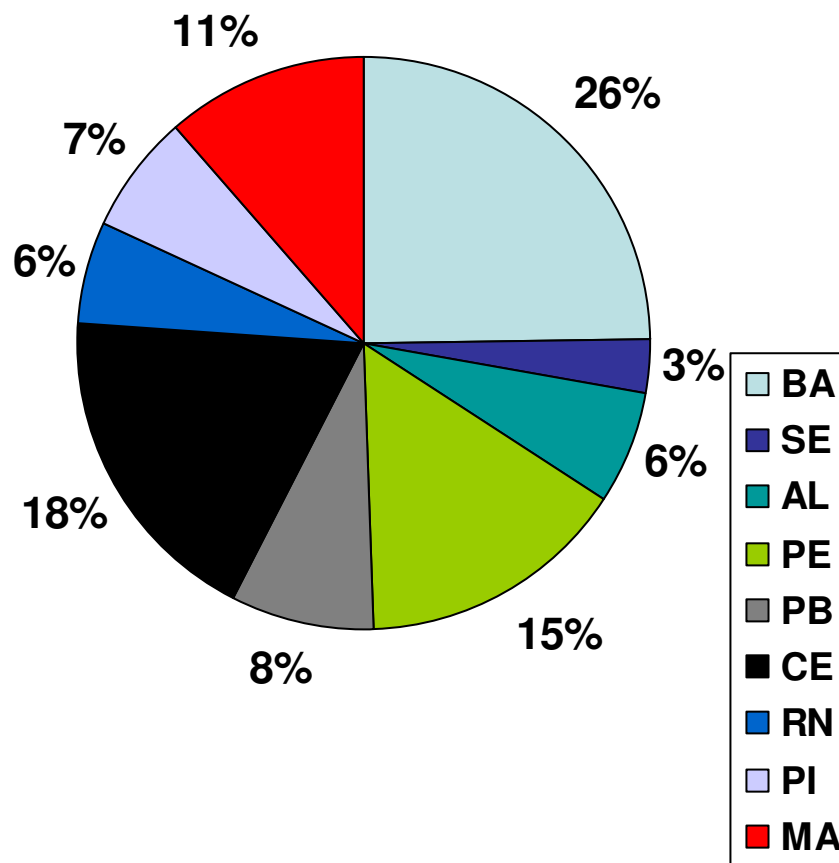


Gráfico 04- Relação de famílias atendidas nos estados da Região

Na Região Norte, o estado do Pará tem cadastradas 213.881 famílias; o do Amapá tem 10.016 famílias; o de Roraima tem 14.057 famílias; o de Amazonas tem 89.948; o do Acre tem 29.609; o do Rondônia tem 40.152; o de Tocantins tem 45.619 famílias atendidas. Em resumo, na Região Nordeste, estão sendo atendidos 441 municípios, num total de 443.282 famílias, resultando em um montante de R\$ 31.941.481,00.

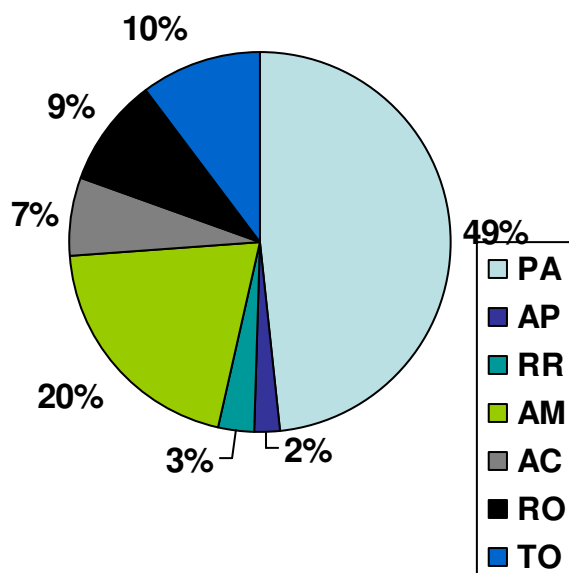


Gráfico 05- Relação de famílias atendidas nos estados da Região Norte.

A abrangência do programa seguiu: R\$ 5,3 bilhões de reais para 6,5 milhões de famílias em 2004; R\$ 6,5 bilhões de reais para 8,7 milhões de famílias em 2005; e R\$ 9,0 bilhões de reais para 11,1 milhões de famílias em 2006, com um valor médio de R\$ 61,00 por família. Em maio de 2006 já estavam no PBF 9,2 milhões de famílias e a meta era de 11,2 milhões.

As famílias atendidas pelo programa nas regiões brasileiras no programa em 2007.

Em junho de 2007, estavam sendo atendidas 10.749.655 famílias, sendo que contavam em maio 11.102.770 famílias com renda de até R\$120,00. Vejamos a seguir as tabela 06 que mostra a abrangência por Estados, considerando o número de famílias atendidas e o número de demandas.

Região Sul		
Estados	Total de Famílias atendidas	Total Famílias com renda até R\$ 120,00
Santa Catarina	133.153	228.326
Paraná	422.145	710.627
Rio Grande do Sul	409.336	601.440
Região Sudeste		
Região Sudeste		
Estados	Total de Famílias atendidas	Total Famílias com renda até R\$ 120,00
São Paulo	1.035.199	1.429.128
Rio de Janeiro	435.934	569.887
Minas Gerais	1.073.340	1.548.478
Espírito Santo	183.822	235.951
Região Centro Oeste		
Região Centro Oeste		
Estados	Total de Famílias atendidas	Total Famílias com renda até R\$ 120,00
Mato Grosso	131.404	200.269
Mato Grosso do Sul	107.833	151.466
Goiás	250.933	361.163
Distrito Federal	80.855	118.337
Região Norte		
Região Norte		
Estados	Total de Famílias atendidas	Total Famílias com renda até R\$ 120,00
Pará	521.056	643.438
Rondônia	93.229	126.494
Roraima	29.168	42.723
Acre	51.632	55.397
Amazonas	208.204	224.845
Amapá	31.131	38.438
Tocantins	104.970	140.149
Região Nordeste		
Região Nordeste		
Estados	Total de Famílias atendidas	Total Famílias com renda até R\$ 120,00
Bahia	1.390.765	1.823.059
Sergipe	184.745	254.457
Alagoas	336.531	360.313
Pernambuco	861.957	1.096.481
Paraíba	411.985	530.482
Ceará	875.037	1.140.873
Rio Grande do Norte	297.124	389.601
Piauí	366.729	468.657
Maranhão	721.438	880.779

Tabela 05: famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e demandas em 2007. Informações tiradas do site: www.mds.gov.br/bolsafamilia;menu_superior/relatorios_e_estatisticas.

2.2. O Programa Bolsa Família: mudanças de rumo entre a formulação e implementação do Programa Fome Zero

O Programa Bolsa Família se tornou uma das mais importantes ações da política de assistência Social do Governo Lula. O trabalho divulgado pelo IBGE (2006) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) mostra que 53% das famílias com renda per capita de até um quarto de salário mínimo (R\$ 75) têm pelo menos um morador que recebe algum tipo de auxílio financeiro do governo. Já entre os domicílios com renda superior a 2 salários mínimos, esse percentual fica em 0,7%, o que demonstra que os programas brasileiros, como o Programa Bolsa Família e o Benefício Assistencial de Prestação Continuada, estão de fato atingindo a parcela mais pobres da população. Considerando todas as faixas de renda, 15,6% dos lares brasileiros são atendidos por projeto de transferência de renda - no Nordeste, essa taxa sobe para 32%. Os dados não incluem repasses da Previdência Social (aposentadorias e pensões).

Em 2006, pelo menos 57% dos domicílios brasileiros com renda per capita de até meio salário mínimo (R\$ 150) não participavam de nenhum programa de transferência de renda. Isso significa que cerca de 6,85 milhões de lares pobres não recebem qualquer tipo de auxílio financeiro, nem do governo federal, dos governos estaduais ou das prefeituras.⁵⁶

O levantamento também aponta para a taxa de desemprego entre os chefes de família dos domicílios beneficiados é menor do que entre os que não

⁵⁶ Os dados são do estudo Aspectos Complementares à Educação e Acesso às Transferências de Renda de Programas Sociais, feito com base em dados da PNAD 2004 (Pesquisa Nacional de Análise por Domicílio).

recebem o auxílio financeiro. Enquanto no primeiro grupo o nível de ocupação é de 79, 1%, no segundo ele fica em 73, 7%. Por outro lado, 40, 7% dos chefes de família dos lares assistidos por programas sociais trabalhavam por conta própria, uma proporção significativamente maior que a registrada entre as residências que não recebiam tipo algum de ajuda pública (25, 3%).

Apesar de terem uma taxa de desemprego menor entre os chefes de família, os domicílios que recebem auxílio financeiro têm um rendimento médio de R\$ 458, quase a metade do registrado para os lares que não são beneficiados pelos repasses (R\$ 880). Além da desvantagem financeira, as famílias atendidas pelo programas de transferência de renda enfrentam condições de vida piores no que diz respeito aos serviços públicos. Apenas 42, 4% delas, por exemplo, têm acesso a saneamento adequado, enquanto que entre os demais esse percentual é de 73, 9%.

O mesmo ocorre com outros indicadores, como acesso aos serviços de coleta de lixo, que, para o grupo de lares atendidos, é de 66%, enquanto para os demais domicílios é de 88, 3%. Na proporção de residências com iluminação elétrica, os percentuais são de 92, 9% e 97, 6%, respectivamente. Mas a maior diferença é observada na telefonia: apenas 34,9% das famílias assistidas têm telefone em casa; a taxa é menos que a metade da registrada para o grupo de não beneficiados (71, 2%).

Esse estudo ainda indica que a proporção de negros nos domicílios beneficiados é maior que entre os que não recebem auxílio. Cerca de dois

terços (66, 6%) dos lares atendidos tem pelo menos um habitante negro, enquanto entre as demais residências esse percentual cai para 42, 8%. Esses índices introduzem a discussão sobre as prioridades e os resultados do governo Lula.

2.2.1. As prioridades do Governo Lula

Tendo como referência a pesquisa de Boschetti e Salvador (2006) sobre a aplicação dos recursos dos Fundos nacionais de Previdência, saúde e Assistência Social em programas nos anos de 2004 e 2005, é possível observar as aplicações prioritárias do Governo Lula na execução orçamentária.

Os repasses dos recursos para Saúde, Assistência e Previdência Social provem da Seguridade Social. Para melhor caracterizar o investimento na Política de Assistência Social e no Programa Bolsa Família; na política de saúde e nos repasses para aposentadorias e pensões, chamamos a atenção para:

a- Repasses para a Assistência social

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome executa seu orçamento em duas unidades: pelo Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS e o próprio Ministério de Desenvolvimento Social- MDS. No FNAS estão alocados os recursos da Política Nacional de Assistência Social e a Renda Mínima Vitalícia e no MDS estão alocados os Recursos do Programa Bolsa Família e outros programas de combate à fome e a promoção de segurança alimentar.

Em 2004 e 2005 há um crescimento geral dos recursos investidos para o MDS, mas também ocorre uma redução das unidades orçamentárias para o Programa Bolsa família. Conforme a tabela abaixo, com base na pesquisa de Boschetti (et alii,2006):

Orçamento Executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome							
Ano	Total MDS(A)	Valor da FNAS(B)	%B/A	Valor Bolsa Família (C)	% C/A	Outras Ações	%D/A
2004	13.597.714.547	8.244.496.544	60,63	4.929.680.322	36,25	423.537.681	3,12
2005	15.511.819.816	10.396.732.211	67,02	4.504.165.060	29,03	610.922.545	3,95

Tabela 0e- Orçamento Executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BOSCHETTI et alii, 2006)

Ao contrário do que aparece na tabela 06, o Programa Bolsa Família não sofre redução de repasse de recursos, o complemento é feito pelo Fundo Nacional de Saúde, devido a sua vinculação com a promoção de saúde, em 2004 esse complemento foi de 2, 72% e passou, em 2005, a 6, 26%. Fica explícito que o governo prioriza a transferência de renda, inclusive reduzindo o repasse de recursos da políticas estruturais.

b- Repasses para a Saúde

O Fundo Nacional de Saúde (FNS) teve em 2005 um crescimento de 10, 3% com relação a 2004, devido a aplicação de 13% da seguridade social. Contudo, como já dito em 2005 foi repassado cerca de 6, 26% ao Programa Bolsa Família (BOSCHETTI et alii, 2006).

c- Repasses para a Previdência Social

Na Política de Previdência Social, a Previdência Social Básica é responsável pelo maior investimento, absorvendo 97% dos recursos. Os benefícios previdenciários pagos aos trabalhadores da área rural correspondem aproximadamente a 18% das despesas, enquanto os benefícios da área urbana absorvem a maior parcela dos recursos. Houve um pequeno aumento de recursos para benefícios destinados à população da zona rural, estes recebem menos que os trabalhadores da zona urbana, embora o número de benefícios seja próximo.

No ano de 2005, de um total de 20.055.566 benefícios previdenciários pagos pelo FRGPS, 65% foram destinados aos trabalhadores urbanos e 35% para trabalhadores rurais. Com relação as aposentadorias, de um montante de 12.872.017, 39, 1% dos benefícios são destinadas para a aposentadoria rural e 60, 9% para a aposentadoria urbana.

Segundo Boschetti (et alii, 2006: 46), com relação ao regime geral da previdência social:

(...) os benefícios que recebem as maiores fatias de recursos são, em ordem decrescente, aposentadorias da área urbana, seguidas pelas pensões também da área urbana e aposentadorias na área urbana e aposentadorias na área rural; os auxílios doença, previdenciário, acidentário e reclusão na área urbana vêm na seqüência, revelando que a previdência urbana recebe os principais investimentos do orçamento da seguridade social, o que fortalece o regime de seguros sociais.

Tendo como referência a análise do orçamento da Seguridade Social, é possível identificar que, em 2005, o Programa Bolsa Família está ganhando prioridade. Inclusive alguns programas na área da saúde e da assistência tiveram seus recursos reduzidos. Dentre esses programas chamamos a atenção para: Prevenção e Controle de Doenças Imunopreveníveis, Vigilância, Prevenção e Controle das Doenças Transmitidas por Vetores e Zoonoses, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, Atenção Especializada em Saúde, saneamento Rural, Atenção à Saúde da População em Situação de Violências e Outras Causas Externas, Controle da Tuberculose e eliminação da Hanseníase, Participação Popular e Intersetorialidade na Reforma Sanitária e no SUS, Atenção Integral à Saúde da Mulher.

Por outro lado, em 2005, o Programa Bolsa Família ficou em quarto lugar na participação dos recursos do FNS, tendo maiores investimentos os programas: Atenção Básica em saúde (15,05%) e Previdência de Inativos e Pensionistas da União (7,85%). Segundo Boschetti (et alii, 2006), o programa Bolsa Família recebeu maior atenção do FNS que programas tradicionais do SUS, como o Programa de Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde que teve um repasse de 2,3% dos recursos do fundo, Vigilância, Prevenção e Atenção em HIV/AIDS que teve um repasse de 2,16% e Atenção à Saúde da Mulher que teve o irrisório repasse de 0,01%. A autora aponta também para o decréscimo de repasse dos recursos para o Programa de Atenção Hospitalar e Ambulatorial no SUS, cujo percentual caiu de 52,11% no ano de 2004 para 49,94% em 2005.

O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), ao contrário do Fundo Nacional de Saúde (FNS) teve o maior crescimento que os fundos nacionais, em 2005 com uma aumento de 26,1% em relação a 2004, menor que aumento de 2003 para 2004 que foi de 54,29%. Esse aumento de 2004 ocorreu pelo fato da incorporação do Programa de Renda Mensal Vitalícia (RMV), que recebeu nesse ano R\$ 1.828.506.248 do FNAS.

A maior concentração dos recursos do FNAS está no BPC que em 2004 recebeu 69,49% dos recursos e em 2005 com maior participação no FNAS teve um aumento de 72,06%. Já o RMV recebeu 22,18%, em 2004, e em 2005 teve um decréscimo recebendo 17,08%. Estes dois benefícios em 2004 ficaram com 91,67% dos recursos do FNAS e em 2005 ficaram com 89,14%, restando para os outros programas em 2004 cerca de 8,33% do FNAS e em 2005 10,86%.

Contudo, os outros 8 programas apresentaram tendências diversas. Um programa sofreu redução de recursos: Economia Solidária em Desenvolvimento, proposta que aparece mais expressivamente na década de 90 como uma das formas encontradas para a desregulamentação do trabalho⁵⁷; três programas não tiveram recursos executados em 2005: Atendimento Integral à Família, Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial e Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade; três programas tiveram aumento de recursos e pequeno aumento do percentual de participação no FNAS: Erradicação do Trabalho Infantil (aumento de 2,17% para 5,14%), Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (que teve um

⁵⁷ Ver Barbosa (2006).

aumento de 0,30% para 0,34%) e o Sistema Único de Assistência Social, que não registra recurso executado em 2004 e passa a contar com 0.99% dos recursos do FNAS em 2005. e apenas o programa de Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude apresentou a situação de baixo crescimento nominal de recursos mais redução percentual de participação de 3,61% para 3,17%.

O fortalecimento dos programas e benefícios de transferência de renda, no caso BPC e o Programa Bolsa Família, marcam a orientação do Governo Lula. Sobretudo pelo esvaziamento e pouco investimento no SUAS e nos programas socioeducativos. As ações socioeducativas e protetivas tiveram um pequeno crescimento que não chega a 5% dos recursos do FNAS, sendo que apenas o PETI teve aumento de 199,3% em 2004. Em 2005, a alocação de recursos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi reduzida e para o PAIF foi ausente, o que coloca em questão o próprio SUAS e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), exatamente pela falta de investimento nos programas que são seus pilares de sustentação. Os recursos destinados aos Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa Idosa e aos Serviços de Proteção Socioassistencial à Pessoa com Deficiência, antigos SAC, que hoje integram os programas de Proteção à Pessoa Idosa e Proteção Social à Pessoa com Deficiência, foram de 0,33% para os idosos e 0,73% para deficientes.

Este quadro indica assim, aumento dos recursos repassados pelo governo federal em forma de transferência de renda diretamente aos benefícios e manutenção ou pífio crescimento dos recursos destinados as ações que devem ser coletivamente executados nos Centros de referência de assistência Social, na modalidade de proteção social básica e/ ou especial, conforme a Política Nacional de Assistência Social e a NOB (BOSCHETTI, et alii, 2006: 50)

Os acordos com o FMI impedem maiores investimentos em políticas sociais, programas e ações que exijam maiores repasses de verba e precisem contar mais com os recursos do orçamento da seguridade e fiscal para serem ampliados que. Não é à toa que os dados apontam para o maior crescimento de recursos para benefícios previdenciários e assistenciais vinculados ao salário mínimo por determinações constitucionais e mostram a manutenção ou baixo crescimento dos demais programas e ações.

O Brasil pagou mais de R\$ 157 bilhões em juros da dívida, em 2005. Esse valor é quatro vezes superior a todo o gasto da União com saúde em 2005 e dez vezes mais o montante dos recursos aplicados na política de assistência social (BOSCHETTI, et alli, 2006: 52).

As prioridades do Governo Lula não são diferentes da do Governo FHC, ou seja, a prioridade em investir recursos da seguridade social para a sustentação do Plano Real, sobretudo pela sistemática da desvinculação dos recursos da Seguridade Social para a DRU e pelo aumento da carga tributária regressiva, então a prioridade é o investimento na política econômica que tem a característica de transformar recursos da seguridade social em recursos fiscais destinados à sustentação da política econômica (BOSCHETTI, et alii, 2006: 26-27).

O remanejamento dos recursos da seguridade social, sobretudo pela sua sistemática desvinculação para a DRU - para a sustentação do Plano Real, pagamento da dívida pública e investimento no capital privado, e o aumento da carga tributária regressiva, indicam que as deliberações e orientações políticas

do Governo Lula não são diferentes da do Governo FHC. (BOSCHETTI, et alii, 2006: 26-27).

Segundo o levantamento de Lesbaupin e Mineiro (2002), o orçamento nacional entre, 1995 a 2001 mostra, que no governo de FHC, foram gastos, em média, com despesas com serviço mecanismos das políticas neoliberais para mascarar os quadros sociais e justificar o massivo investimento público na economia (capital PRIVADO) foi de 50 bilhões, chegando em 2001 a 65 bilhões; as despesas com amortização das dívidas foram de 120 bilhões para 274 bilhões. “Se somarmos a estas as despesas com juros, a soma é exorbitante. É aí que está o rombo do orçamento da União. É para aí que vai a parte principal dos impostos dos contribuintes.” (Lesbaupin e Mineiro, 2002: 60). Associado aos recursos da União, também foram usadas as arrecadações oriundas das privatizações e do produto da redução com gastos sociais e trabalhistas.

Contudo, os argumentos dos gastos públicos perpassavam por outro discurso oficial, como apontam os autores supracitados:

O governo [FHC] passou por todos estes anos acusando o funcionalismo de ser o grande gastador dos recursos do país. Frequentemente repetiu que não havia mais recursos para saúde ou para a educação, para a universidade pública. (LESBAUPIN E MINEIRO, 2002: 60)

Sendo a prioridade executar a agenda neoliberal firmada no Consenso de Washington, a política social nacional destina-se a ações assistencialistas e superficiais, comprometendo os avanços da PNAS.

Somente após 11 anos de promulgação da LOAS foi aprovada Política Nacional de Assistência Social. A aprovação acontece em 2004, em 2005 o FNAS repassa apenas 0,99% dos recursos do FNAS para o SUAS, o que marca o pequeno investimento na PNAS. Diante das prioridades em investir em programas de transferência de renda, o BPC e o Programa Bolsa Família são as “marcas” da política de assistência social do atual governo

2.2.2. Os impactos da política social do governo Lula

1- avaliação de impacto: insuficiência e superficialidade

No ano de 2006 foi realizada uma pesquisa de impacto do Programa Bolsa Família, e de outros programas sociais, realizada pelo Instituto Polis Pesquisa Ltda a pedido do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A pesquisa domiciliar ouviu, entre 10 de setembro e 4 de outubro do ano passado de 2006, 2.317 beneficiários de 86 municípios de todas as regiões do País. A margem de erro é de 2, 1% para mais ou para menos.

Esta investigação dos resultados efetivos do programa, na vida dos indivíduos, consistiu em entrevistas com pesquisa de opinião dos usuários dos programas sobre sua eficiência e eficácia. Esse tipo de pesquisa possui alguns limites, dentre eles: é facilmente manipulável; é absolutamente subjetivo perguntar para um sujeito que não tinha nada o que comer e que ganha refeições diárias se eles estão gostando; depois, por coagir ao usuário dar respostas de um programa que ele está sendo beneficiado, com medo de perder o benefício, certamente há a preferência pela omissão do que pela exposição da

verdade; entre outros tantos pontos o que vale ressaltar é que nesse tipo de pesquisa não há qualquer critério de fidedignidade, como comprovar os resultados.

a- quanto à melhoria da qualidade de vida

As respostas à questão *A condição de vida melhorou ou ficou muito melhor depois da inclusão no Programa Bolsa Família* foi de 87, 8% dos atendidos pelo programa de transferência de renda do governo federal. Além disso, foi dito que o rendimento médio familiar aumentou em 21, 3% e 61, 7% dos adultos e 66% crianças fazem três ou mais refeições todos os dias. Não vejo novidade em saber que para beneficiários famintos fez toda diferença ganhar R\$ 50,00, podendo até ganhar R\$100,00. Essa resposta é óbvia, a resultante desse problema é de uma operação matemática simples: *alguém que não tinha nada, agora ganha um pouco, nessa soma um pouco mais nada é igual a mais do que se tinha antes.*

b- a finalidade e o uso do benefício

De acordo com a pesquisa, os atendidos pelo Bolsa Família recebem, em média, R\$ 64, 19 de benefício. Com isso, a renda média das famílias subiu de R\$ 302 para R\$ 366. Dos entrevistados, 87, 2% afirmam que utilizam os recursos para comprar alimentos, 42, 1% para adquirir material escolar e 36, 6% para comprar roupas e calçados. Na opinião de 82, 4% dos entrevistados, a alimentação melhorou depois que ingressaram no programa. Em relação ao consumo de alimentos, 44, 7% dizem que, com o recurso do programa, sempre

é suficiente para todos comerem bem. Outra obviedade, as compras com o benefício do Programa Bolsa Família são controladas, não é permitido comprar bebidas alcoólicas, cigarros, refrigerantes e alguns itens de perfumaria, alguém sob o risco de perder o benefício vai afirmar que compra outra coisa.

c- Cumprimento das condicionalidades

Quanto à frequência escolar das crianças atendidas, o levantamento identifica que 84, 5% dos alunos vão à escola todos os dias. Manter os filhos na sala de aula é a exigência mais lembrada pelos beneficiários do Programa Bolsa Família. Em resposta espontânea, 88, 1% citam esta condicionalidade como um dever de quem recebe os recursos do programa. A vacinação é também mencionada por 24, 5%. Ao fazer o cadastro o futuro possível usuário já sabe o que tem que fazer para garantir sua bolsa, portanto, em uma pesquisa em que o usuário se sintia avaliado e percebe que algo pode fazer com que ela perca esse benefício, a primeira coisa que qualquer um faria é dizer que está cumprindo com tudo.

A pesquisa, segundo a apresentação do MDS, teve como objetivo investigar as percepções dos beneficiários do Programa Bolsa Família. E os resultados obtidos mostram que 85, 3% dos responsáveis legais consideram o programa ótimo ou bom e 97% o classificam como importante para suas vidas. O impacto mais positivo foi registrado no Nordeste, onde 34, 7 % afirmam que as condições de vida melhoram muito e para 55, 6%, elas melhoraram. As famílias não manifestam dificuldades no uso do cartão magnético do programa.

Para 96, 3%, é fácil sacar os recursos nos postos de pagamento do Programa Bolsa Família.

Essas pesquisas - cujas comprovações das respostas não são tão fáceis, porque os usuários podem responder contraditoriamente aos índices, isso pode levar ao uso político dessas respostas- para identificar os impactos não bastam; são necessárias outras investigações e interlocução entre dados.

2- Pagamento da dívida externa e sucateamento das políticas sociais

A taxa de juros real brasileira foi a maior do mundo em 2005, de 12,80% a.a., sendo que em 2004 foi de 8,05% a.a.. Neste mesmo ano, apenas 5,1%, ou seja, R\$ 55,7 bilhões foram destinados à educação, saúde e segurança pública (BOSCHETTI et alii, 2006).

Os recursos empenhados na saúde, em 2005, foram de 14,8% acima do ano anterior, sendo que deste montante há transferência para o Programa Bolsa Família, se os gastos com esse programa não fosse contabilizado o governo ano teria alcançado o limite mínimo de aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde. (BOSCHETTI et alii, 2006)

Os impactos da política econômica do Governo Lula são de minimizar os gastos sociais e cumprir com as determinações das agencias multilaterais e assim promover reforma da previdência, que segundo o “próprio Tribunal de Contas da União, ao aprovar 30 ressalvas as contas do governo federal de 2005, indicou que o orçamento da seguridade não é deficitário, e que suas

receitas são utilizadas para o pagamento dos juros da dívida pública”
(BOSCHETTI et alii, 2006: 51).

Conclusão

Continuidades e rupturas da política Social nos Governos de FHC e Lula

Iniciamos esta dissertação indagando quais os fundamentos do Programa Bolsa Família, em que sentido corresponde a uma ruptura com o Programa Social do governo neoliberal anterior; ou seja: corrobora com as conquistas sociais presentes na Constituição Federal de 88 e a LOAS, ou é mais um instrumento das atuais orientações da (contra) reforma gerencial do Estado, em conformidade com o roteiro neoliberal?

Em que fundamentos respaldam-se o Programa Bolsa Família?

A avaliação do referido programa perpassa, essencialmente, pela análise de seus fundamentos. Elencam-se duas possibilidades fundantes para o

programa do Governo Lula: os direitos constitucionais ou as premissas neoliberais.

1- Os direitos contitucionais conforme a CF 88 e regulamentados pela LOAS. Na Constituição de 88 a assistência social é um direito constitutivo, junto à saúde e à previdência, da Seguridade Social, cujos princípios de universalidade, qualidade, descentralização e a responsabilidade do Estado em financiar e gerir as políticas sociais estão assegurados.

2- As premissas neoliberais apresentam-se como estratégia de desmonte das políticas sociais enquanto direito social (cujos princípios contrapõem-se aos conquistados na Constituição de 88 e da LOAS). Nessa perspectiva o direito passa a ser entendido como benefício, e assim serve de aporte para políticas clientelistas, focalizadas e precárias. O que antes era dever do estado passa por um processo de privatização, re-mercantilização e re-filantropização, e a descentralização, projeto de autonomia dos municípios na elaboração e gestão de políticas sociais de acordo com as particularidades de cada um, ganha uma outra roupagem e a Lei de Responsabilidade Fiscal torna-se carro chefe da municipalização.

Para realizar essa análise foram elencados os seguintes indicadores:

A- Baixo investimento em políticas sociais

Medidas como o Programa Bolsa Família podem servir de mecanismos das políticas neoliberais para mascarar os quadros sociais e justificar o massivo investimento na economia, segundo as prioridades do capital financeiro?

O Programa Bolsa Família, em documento oficial, apresenta como objetivo a promoção de segurança alimentar; de saúde; erradicação do trabalho infantil e evasão escolar. No entanto, o que se tem apresentado é a transferência de renda a famílias que cumpram as condicionalidades (frequência escolar, educação alimentar e acompanhamento à saúde).

As intervenções pontuais que alteram direta e indireta os índices estatísticos, como o caso da educação e da saúde, podem ser traduzidas em resultados positivos. Quando isso acontece, elementos centrais, a serem contemplados nas políticas sociais, perdem a sua importância. No caso do programa em pauta os problemas vinculados à educação e ao trabalho infantil aparentemente estão resolvidos com a frequência escolar; a promoção da saúde é controlada pelo cartão de vacinação das crianças e a segurança alimentar é provida por ações educativas oferecidas pelos governos federal, estaduais e municipais.

Em termos quantitativos, a redução da evasão escolar, do trabalho infantil e o aumento dos índices de vacinação promovem de forma positiva a imagem do país, ao passo que mostram melhoria no quadro social, o que faz pressupor que houve investimento. Contudo, essas ações mascaram os verdadeiros

quadros sociais, na medida em que negligenciam questões referentes aos debates sobre a qualidade do ensino (o número de escolas por habitante, a quantidade e a qualidade dos professores, etc.), as condições dos sistemas públicos de oferecer eficaz tratamento de doenças e promoção da saúde (redes de saneamento básico, número de postos de saúde e a qualidade do atendimento oferecido na rede pública de saúde), e a implementação da segurança alimentar (que é pensada através de medidas paliativas, como aproveitamento de resto de alimentos, e que transforma em dispensável a discussão sobre a concentração de renda, por exemplo).

Essas respostas focalizadas e pontuais são umas das características das políticas neoliberais; atendem superficialmente às demandas sociais, mas alteram os índices estatísticos. Os investimentos em políticas sociais são cada vez menores e cada vez menos universais, contudo a alteração positiva dos índices sociais indica êxito, o que reforça a idéia de “melhoria por baixo custo”, legitimando assim a inversa proporcionalidade de investimentos na economia e no social, ou seja, a liberação de recursos para o capital privado, algo que leva à redução de investimento público em políticas sociais.

As fontes de financiamento:

O financiamento do programa federal, do Programa Bolsa Família é realizado com: (1) empréstimos do Banco Mundial, (2) dotações alocadas nos programas que foram unificados, (3) dotações do Orçamento da Seguridade Social da União, e dos municípios são estipulados em Termos de Cooperação,

no caso do Rio de Janeiro, o termo foi assinado pela (ex)governadora e o prefeito, ambos comprometendo-se com a complementação de recursos, cuja contribuição é de dez reais do Estado e a mesma quantia do Município a cada família beneficiada pelo programa.

1- Os empréstimos do Banco Interamericano de Desenvolvimento

Para o cadastramento, foi assumida uma dívida de U\$ 450.000.000 (SOARES, 2006); o aumento da dívida externa leva ao aumento da miséria nacional. Os empréstimos são, no entanto, alternativas de financiamento das políticas sociais que acarretam em manutenção da dívida externa.

Os recursos destinados para o exercício financeiro de 2004 para o Orçamento da Seguridade Social representa $\frac{1}{4}$ dos recursos destinados ao Refinanciamento da Dívida Pública Federal, conforme artigo 2º da Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004 – Lei Orçamentária. A política de superávit primário implementada desde 1999, impõe uma redução dos gastos sociais. A previsão do PPA 2004/2007 é de um superávit primário superior a todos os gastos nas áreas sociais.

Segundo Boschetti et alii (2006: 26)

As fontes de financiamento da Seguridade Social (OSS) desempenham um papel relevante na política econômica e social do Brasil pós-1994. Parcelas importantes dos recursos que deveriam ser utilizados nestas políticas sociais, e que poderiam ampliar a sua abrangência, são retiradas pelo Orçamento Fiscal da União e canalizados para o *superávit* primário.

Segundo Netto (1999:86), os recursos que o governo FHC enxugou dos fundos públicos para políticas e programas sociais foram "remanejados e investidos em áreas de direito interesse do grande capital, financiando especialmente o serviço da dívida interna. FHC pagou juros estratosféricos, e assim operou, entre 1995 e 1998, um aumento nominal da despesa com os encargos da dívida da ordem de 122%. A dívida interna, assim como a externa, não parou de crescer". No entanto, os serviços de educação e saúde foram sucateados e precarizados. A produção desse "caos" é sistemática e intencional, pois a desqualificação da política social pública é parte integrante de um projeto político, que supõe a substituição das políticas sociais compatíveis com a Constituição de 88 por outras, de natureza muito diferente.

A política tributária foi e tem sido, segundo Boschetti (et alii, 2006), um determinante importante das políticas sociais macroeconômicas que deram durante o Governo de FHC deram sustentação ao Plano Real. A política de controle da inflação elevou o endividamento público, garantindo a transferência de renda do setor real da economia para os detentores dos excedentes financeiros, sobretudo o capital bancário. A partir de 1999, pelos acordos com o FMI, o Brasil comprometeu-se a produzir elevados *superávits* fiscais. E isso só foi possível pelo aumento de impostos, elevação da carga tributária regressiva (sob bens e serviços), e pela modificação na legislação constitucional, que possibilitou o repasse orçamento da seguridade social para o orçamento fiscal.

Assim, os recursos da seguridade social, a partir da década de 90, tem sido um pilar importante para a sustentação da política econômica, que imprime

uma lógica de redução de investimento público em políticas sociais para pagamento e amortização dos juros da dívida pública.

2- Dotações alocadas na unificação dos programas

O Programa Bolsa Família unifica pequenos programas de repasse de renda, com isso ampliando as fontes de recursos, podendo ter participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – Ministério da Educação, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, dotações do Ministério da Saúde, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e dotações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

3- Dotações do Orçamento da Seguridade Social da União

A legislação define que “O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes” (Lei nº 10.836, artigo 6º, parágrafo único). Sendo assim, o processo de inclusão das famílias no Programa possui o limite dos recursos orçamentários definidos anualmente na Lei Orçamentária, ocorrendo de forma gradativa. O Programa Bolsa Família recebeu, em 2005, 6,26% do FNS (Fundo Nacional de Saúde), sendo que o percentual deste fundo com relação ao repasse do Orçamento da Seguridade é de 13%, e 29,03% do repasse feito ao MDS- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ficando com R\$ 4.504.165.060 de um montante de R\$ 15.511.819.816 e o restante é destinado a outros programas de atendimento a pobreza e proteção social (BOSCHETTI et alii, 2006).

A título de esclarecimento, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome executa seu orçamento em duas unidades orçamentárias distintas: o Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS e o próprio MDS. No FNAS estão alocados os recursos da Política Nacional de Assistência Social e a Renda Mensal Vitalícia, que em 2005 o montante destinado a essas ações foi de R\$ 13.597.714.547. No MDS estão o Programa Bolsa Família e outros programas de combate à Fome e a Segurança Alimentar, como está explicitado na tabela 06, que mostra que o MDS teve um repasse maior de recursos do que o FNAS.

B – Focalização X Universalidade

Segundo Pontes (2004), um problema de risco que enfrenta o Programa Fome Zero, e também o programa Bolsa Família, "é a tensão entre as polaridades estrutural-emergencial; universalização-focalização" (PONTES, 2004: 44) que se apresentam nas bases das ações da maioria dos programas sociais. Segundo este autor, o discurso dessa tensão baseia-se no argumento da escassez dos recursos, o que justificaria a *elegibilidade dos mais pobres* (PONTES, 2004: 44). Esse discurso é perverso e enganoso, pois desvia a análise das políticas sociais das questões estruturais de uma sociedade excludente, legitimando a exclusão:

É neste momento que o discurso monetarista e suas conhecidas práticas saneadoras fazem um enorme dano as políticas sociais, porque são entendidas como "complementares" a política econômica, drenando-se valiosos montantes de recursos para o pagamento da dívida externa. O risco de repetir o "modelo Mallan" é evidente. Assim que o focalismo do Fome Zero pode lembrar o nítido focalismo

“emergencial” utilizado pelo Comunidade Solidária” do governo FHC. (PONTES, 2004: 44).

A focalização substitui o caráter universal da política pública, na medida em que os critérios de elegibilidade são determinados por “quem precisa mais dos serviços” e não por quem demanda dos mesmos. Nesse sentido os critérios pautados em linhas de pobreza e indigência comprometem o direito à assistência social.

A seletividade, princípio constitucional, que assegura o direito à política de assistência social “de acordo com as necessidades”, no contexto neoliberal é descaracterizado do seu sentido original e re-interpretada como “de acordo com recursos disponíveis”⁵⁸. Ou seja, criam-se critérios de elegibilidade “dos mais necessitados”, cuja legitimação perpassa pela idéia de urgência; isto denuncia o sucateamento, a privatização da política pública e seu aspecto focal.⁵⁹

As demandas sociais são atendidas de acordo com os recursos, ou seja, atende-se as necessidades de pobreza e miséria em proporções aos recursos disponíveis. Esse problema manifesta-se no processo de cadastramento e elegibilidade das famílias que atendidas pelo Programa. Quais critérios utilizados para definir quem será incluído? Quem será incluído imediatamente? Quais os critérios de avaliação que determinam famílias que podem esperar incluídos as novas “verbas”? Existem de fato critérios? Quem os definem? Eles são de fato

58 Esta vertente de crítica foi elaborada durante as reuniões do Grupo de Pesquisa Política Pública: entre o Estado e o Terceiro Setor (PPETS), ministrado por Carlos Montaña, no ano de 2005.

59 Este tema é uma contribuição do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas: entre o Estado e o Terceiro Setor, que proporcionou algumas reflexões sobre esse assunto, e tem subsidiado muitas críticas aqui também apresentadas.

operacionalizados pelos agentes que estão na linha de frente? Estas contradições são próprias de políticas seletivas que não consideram a “supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica” (LOAS, artigo 4º, inciso I). Portanto, o problema maior são os critérios de elegibilidade, cujos princípios fundamentam-se na escolha de “os mais pobres dos pobres”.

A discussão universalização/focalização é imprescindível na avaliação do Programa Bolsa Família. Questiona-se, então: como o Programa Bolsa Família situa-se no contexto do Sistema de Proteção Social brasileiro? Quais os pilares em que se sustenta o Programa Bolsa Família: legitima os avanços conquistados pela luta dos direitos sociais ou os ameaça?

Proposta “alternativa”⁶⁰ para os portadores do CPF da pobreza⁶¹.

O Programa Bolsa Família representa uma regressão histórica em contraste com os avanços da CF 88 e da LOAS, fundamentalmente por seu caráter não universal. As propostas de controle das mazelas sociais estimulam a sua manutenção e, ao contrário do que apresentam, não proporcionam a “emancipação humana”,⁶² sequer a superação da condição de pobreza,

60 O termo “alternativo”, não remete à superação mas a convivência com o fenômeno ao qual se põe como alternativo. Exemplo disso, a “tecnologia alternativa”, ou a “comunidade alternativa”. No primeiro caso, remete a algo mais barato, precário, dirigido para a população de baixos recursos, sem superar a tecnologia de ponta. No segundo caso, faz referência à saída do sistema social hegemônico, e, sem superá-lo, cria uma sociedade paralela. Assim, falar de propostas alternativas pode nos levar ao convívio desta com as anteriores formas de intervenção social. (Para maiores discussões sobre o caráter alternativo, cf. Yamamoto, 2004).

61 Idéia de Marilda Yamamoto, apresentada no concurso público de Professor Titular do curso de Serviço Social da UERJ, ano de 2005.

62 O termo “Emancipação Humana” é apresentado no documento oficial do programa em tela, por isso trazido na íntegra e problematizado. Portanto, de acordo com a perspectiva

deixando suas causas inalteradas, e mantendo a concentração extrema da riqueza e a maior desigualdade social do planeta, mas subordinam a população às medidas assistencialistas.

Na medida em que se perde a premissa de universalidade, perdem-se as conquistas constitucionais. As perdas são escamoteadas e as medidas políticas se apresentam como “alternativa” paliativa e não solução. Como, por exemplo, o direito ao trabalho é substituído por políticas de beneficiamento, como o programa em questão, que colaboram com o aumento contínuo da precarização das relações de trabalho, esvazia o movimento social da luta dos trabalhadores por trabalho, por melhores condições trabalhistas e resistência à flexibilização das leis trabalhistas. O mesmo exemplo pode ser utilizado com as alternativas de Hortas Comunitárias dadas à questão agrária e à problemática do desemprego.

O Programa Bolsa Família, ao contrário da proposta do projeto inicial do Programa Fome Zero, não parece articular-se, tal como no conceito constitucional de Seguridade Social, à previdência, à saúde, nem a programas de geração de emprego ou de desconcentração (tributária) e redistribuição de renda. As características assistencialistas e os nuances emergenciais do Programa em questão, apesar do curto tempo de implementação, sugere críticas sobre sua efetividade e suscita preocupações:

Preocupa-nos, particularmente, os fundamentos do programa: reforça ele uma lógica que encontra na Constituição Federativa do Brasil e na

teórico-metodológica assumida no trabalho, não se vislumbra a possibilidade de emancipação humana em uma sociedade cujo modo de produção é capitalista.

Loas seus pilares – constituindo direito de cidadania, responsabilidade estatal, qualidade e garantia do atendimento? Ou, contrariamente, encontra-se fundamentado no voluntarismo, no assistencialismo da ação emergencial e na dispersão do atendimento promovido nas gestões anteriores pelo Programa de Comunidade Solidária? (MONTAÑO, 2004, s/p).

C – Clientelismo: política pública e uso eleitoral

O distanciamento das políticas sociais da concepção de direito conquistado e garantido por lei e a sua vinculação com a prática da ajuda, possibilita seu uso eleitoral ou clientelista por governos, principalmente das prefeituras, além de governos estaduais e federal, mediante a “concessão” dos “benefícios”, com a contraproposta arrecadação de votos. Além da sujeição ao patrimonialismo; assegurando o caráter assistencialista.

Pode-se tomar como exemplo o caso, no governo do Estado do Rio de Janeiro do cheque cidadão⁶³, política governamental vinculada à igreja evangélica, opção pessoal da governadora Rosinha Matheus, e importante promoção política. No caso do Governo Federal, o Programa Comunidade Solidária e o Bolsa Família serviram e serve também como promoção política.

63 É importante ressaltar que o Programa Bolsa Família não conseguiu implementar o objetivo de unificar os Benefícios de repasses de verba ou ajuda de custo, o “Cheque Cidadão é um exemplo. No dia 28 de dezembro de 2005 foi inaugurado no Méier, bairro da Zona Norte da Cidade do Rio de Janeiro, mais uma “Farmácia Popular”, cujo custo de remédios e fraldas geriátricas é de um real.

No dia oito de março de 2006, numa quarta-feira, o Jornal “O Globo”⁶⁴ publica uma reportagem cujo conteúdo deflagra a promoção de políticas sociais como forma de campanha eleitoral. Sob o título *PSDB irá à justiça contra propaganda da caixa que cita o presidente Lula*, o secretário-geral do partido denuncia a antecipação da campanha eleitoral do Lula, quando este é citado nominalmente em uma campanha de rádio e mais o fato, diz o representante do partido tucano, explicita a ocorrência de improbidade administrativa. Na mesma página do jornal, há uma publicação sobre a pretensão de novos gastos com o programa Bolsa Família:

O ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, começou a distribuir ontem 15 milhões de cartilhas sobre o Bolsa família, (...) com 36 páginas, a cartilha mostra como funciona o programa (...) O custo de impressão e distribuição ficou em R\$ 3, 5 milhões, segundo a secretária de Renda de Cidadania (...). A iniciativa estava prevista desde 2004, no acordo de empréstimo de US\$ 572 milhões que o governo fechou com o Banco Mundial (Bird) (...) Lançado em 2003, o programa pagou 8, 9 milhões de benefícios em fevereiro e quer chegar a 11, 2 milhões até o fim do ano. (Jornal “O Globo”, 8 de março de 2006, Coluna O País, página 4).

Dois pontos, no mínimo, podem e merecem ser abordados e problematizados:

1- A política social governamental assume um caráter de política pessoal, quem promove o Programa Bolsa Família não é o Estado, e sim o Lula. E assim, as propostas governamentais implantadas como ações pessoais são] uma das

64 Sabemos do controle que as grandes corporações de notícias têm sobre as informações veiculadas na mídia, e seus compromissos com os interesses do grande capital, deturpando e/ou manipulando fatos. Porém, a recorrência deste tipo de denúncias (em âmbito federal, estaduais e municipais, abarcando praticamente todo o espectro político partidário que chegou ao poder estatal), não infirmadas, nos permite citar estes casos como exemplo deste uso eleitoral/clientelista da Política Social, por parte de autoridades com acesso à máquina estatal.

estratégias que desvinculam a política social como direito e pode levar à promoção nominal de um governante ou representante do governo. Para o projeto neoliberal este fato se torna apropriado, pois as análises da população circundam sobre os políticos e não sobre a política. E isso, obviamente, tem repercussões eleitorais, sobretudo no Brasil aonde não se vota em partidos políticos, propostas governamentais e sim em pessoas, vide os fenômenos da última eleição que teve, por exemplo, a vitória de Clodovil como representante do Senado.

2- A ampliação da cobertura, em 2006, de 2, 3 milhões de famílias no Programa Bolsa Família, perto do período eleitoral, é uma forma de promoção do governo que provavelmente será usada na campanha de reeleição do atual presidente Lula.

Em outras reportagens do mesmo Jornal, no mês de junho, os títulos são: *Eleição fez governo antecipar gastos com Bolsa Família (...)* (Jornal “O Globo”, 30 de junho de 2006, Coluna *O País*, página 4). e *Correios vão entregar Cartões do Bolsa Família*, faltando quatro meses para a eleição, o governo Lula gastará o equivalente a 31 milhões de reais. (Jornal “O Globo”, 11 de junho de 2006, Coluna *O País*, página 11).

D – Política conservadora

As medidas vinculadas à família reforçam um caráter individualista da política, como se o problema estivesse centralmente no indivíduo, ou em seu núcleo familiar, e não como um problema estrutural da sociedade, além de

estipular padrões específicos de organização social. O conservadorismo, então, apresenta-se de diferentes formas:

1- na centralidade dada à família e não à classe trabalhadora. As políticas sociais destinadas às famílias podem ser encaminhadas, na lógica neoliberal, de três formas, no mínimo: a primeira é a total ou parcial responsabilização da família nas respostas as necessidades e demandas e a intervenção estatal na resolução dos problemas sociais somente em último caso. Ou seja, a rede familiar em primeira instância passa a ser responsabilizada pelo bem estar de seus familiares, o Estado só passará a intervir em último caso.

Em segundo lugar, o enfoque na intervenção familiar tende a reduzir a solidariedade de classe e ampliar um solidarismo (local) restrito aos membros da família ou aos entes mais próximos, o indivíduo passa a lutar pelos membros da sua família e secundariza sua participação nas lutas de classes. Esse tipo de ação joga com a afetividade e as repercussões disso assumem um caráter político de enfraquecimento da classe trabalhadora e fortalecimento de um Estado socialmente mínimo.

E, por fim, os problemas sociais passam a ser problemas pessoais, que devem ser respondidos com ações privadas no âmbito intrafamiliar, cujas suas interpretações acontecem descoladas da sociedade capitalistas, portanto suas análises não contemplam a contradição de classes e o potencial da luta de classes.

Aqui não queremos entrar no mérito que as famílias apontadas ou contempladas obedecem a um padrão cristão defendido pelas instituições religiosas. Padrões esses que limitam casais de homossexuais adotarem crianças ou terem uma união legal com divisões de bens.

2- no enfoque dado aos familiares deslocado-os da sociedade;

Muito colada à argumentação anterior, a crítica que se apresenta sobrepõe à preocupação de sinalizar elementos das políticas sociais que privilegiam ações para as famílias. Até porque se resgatarmos a LOAS e a CF88, veremos um grande enfoque na família. Chamamos atenção para o uso desse elemento no contexto de implementação da agenda neoliberal, que, dentre todos seus pressupostos, se estabelece um Estado socialmente mínimo, cuja intervenção social tende a ser repassada para o restante da sociedade.

O problema fundamental é que, nesses termos, as políticas sociais passam a ser a última opção, o último recurso usado apenas quando não se consegue alternativa. Com isso, preceitos constitucionais fundamentais são diluídos, e os direitos sociais não são vistos como conquistas de uma classe e sim passam a ser motivo de vergonha para quem deles necessita.

3- na atribuição à educação como elemento exclusivo ou mais importante para ascensão social e solução dos problemas sociais (como o desemprego, por exemplo);

O enfoque central dado à educação remete a idéia que esta resolverá ou é o principal caminho para a resolução dos problemas sociais. Com isso, presenciamos uma profunda culpabilização do indivíduo pelo seu sucesso ou fracasso. Basta estudar! Caso não se obtenha a ascensão desejada o problema não é do sistema e sim individual.

Cabe ressaltar que não desconsideramos de forma alguma a importância da educação e a necessidade de investimentos educacionais. Contudo, apontamos que essa não é a mais importante ação social e política e sim uma das mais importantes, porque nessa esfera de relevância temos que considerar a saúde, saneamento, assistência, emprego etc.

Todavia, ao sinalizar a educação como central perpassado pela lógica de que o "sistema está em pleno funcionamento", o indivíduo é que está desajustado e precisa ser inserido para tudo bem funcionar. Caso isso fosse verdadeiro, nenhum indivíduo com faculdade estaria desempregado. Com isso ignora-se a contradição de classes e a concentração de renda, portanto limita-se a leitura e a superação das políticas residuais e focalizadas.

4- na idéia de uma "participação" despolitizada da comunidade para a solução dos problemas locais - no lugar do Estado proporcionar cisternas, por exemplo, que a população se mobilize para que, com seus próprios recursos, as construa;

Seguindo a lógica neoliberal, as políticas sociais aparecem cada vez mais pontuais e fragmentadas. Estimula-se o trabalho voluntário, incentiva-se

os indivíduos a trabalharem para seu próprio bem-estar, assim a melhoria da qualidade de vida depende do esforço pessoal e não do esforço de toda a sociedade através do Estado. Voltemos ao exemplo das cisternas, que no lugar do Estado proporcionar cisternas, estimula que a população se mobilize para, com seus próprios recursos, construí-las.

5- e no tratamento padronizado da pobreza, tratamento com comida e donativos – “sim, Betinho [tinha] razão, ‘quem tem fome, tem pressa’, mas seguramente se poderia completar dizendo que a pressa não é apenas de ter comida, mas também e definitivamente de ter cidadania (...)” (PONTES, 2004: 45-46), como forma de superar a “cidadania invertida” que caracterizou a assistência social no Brasil até 1988 (cf. FELURY, 1991).b

E- Quais as respostas às condições “máximas” de pobreza?

A transferência de renda não resolve, sozinha, a questão social; porém responde às demandas emergenciais da pobreza. No entanto, o que *a priori* aparece como repasse de verbas ou redistribuição, mostra-se como resposta insuficiente às condições “máximas” de pobreza. Como afirma Soares,

Os programas de transferência de renda, na impossibilidade imediata de adotar uma renda cidadã para todos, deveriam adotar outros critérios que não a “linha de pobreza” ou “de indigência” (...) o critério, portanto, deveria ser territorial e regional, universalizando o acesso para todos aqueles que vivem no mesmo espaço afetado pela pobreza e pela marginalidade, seja rural ou urbano. (...) Esses são os espaços prioritários onde toda a sua população, além da transferência de renda, deveria ter acesso a bens e serviços públicos a melhoria da sua qualidade de vida (SOARES, 2004, s/p).

Além do mais, o caráter de “re-distribuição” proposta pelo Programa Bolsa Família (e que de certa forma concretizou) merece uma análise minuciosa, pois o seu financiamento é oriundo do orçamento da seguridade social, que tem como fonte de recursos em média 89,1% das contribuições sociais, que se destacam mais: a Contribuição dos Empregadores e trabalhadores para a Seguridade Social – CETSS (45,9%); a Confins (26,2%) e a CPMF (8.1%). Os dois últimos se caracterizam por tributação indireta, mais propriamente sobre o consumo e não sobre a renda e o patrimônio.

Segundo Boschetti (et alii, 2006:31), nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) do IBGE, de 1996, revelou que "quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%" (BOSCHETTI, 2006:31). Já no ano de 2003 a regressividade aumentou "as famílias com renda de até dois salários mínimos passaram a ter uma carga tributária indireta de 46%da renda familiar, enquanto aquelas com renda superior a 3^a salários mínimos gastam 16% da renda em tributos indiretos " (idem)

Essa suposta “re-distribuição” ocorre pelo *empobrecimento da classe trabalhadora* (seja por reajustes salariais ou por outras medidas de enfraquecimento dos direitos trabalhistas e sociais - reforma da previdência, diminuição dos gastos públicos) e não pela maior tributação às grandes fortunas, sem alterar assim a enorme concentração da riqueza, nem diminui a imensa desigualdade social entre os mais ricos e os mais pobres. O que se faz é o

empobrecimento do trabalhador com direitos (tratado como “privilegiado”, a exemplo da campanha governamental a favor da reforma previdenciária), como forma de financiamento do *combate à fome do setor mais pauperizado*. *O grande e médio capital, só assistem contemplativos*, ampliando o primeiro, recorde após recorde, sua lucratividade.

Segundo Pontes (2004), o quadro nacional de concentração da riqueza se traduz na porcentagem de que o 1% mais rico da população brasileira controla 53% da riqueza e 17% da renda nacional; 85% do patrimônio líquido das empresas e 63% dos ativos reais (terras e imóveis); os 10% mais ricos controlam mais da metade da renda nacional e ganham dezoito vezes mais que os 40% mais pobres. Metade dos trabalhadores brasileiros ganha até dois salários mínimos e mais da metade da população ocupada não contribui para a previdência. Oitenta por cento dos domicílios dos 10% mais ricos têm saneamento adequado, contra um terço dos 40% mais pobres; existem mais de trinta por cento de empregados sem carteira entre os 40% mais pobres e apenas oito por cento entre os 10% mais ricos. (PONTES, 2004: 36)

O Brasil encontra-se entre os quatro piores países em termos de indicador de desenvolvimento humano: possui 33% de pobres e 24 milhões de indigentes. Cerca de cem mil crianças morrem por subnutrição. E esse quadro lastimável de concentração do poder político, concentração de riqueza, concentração fundiária, o patrimonialismo e um modelo econômico estende-se historicamente (PONTES, 2004). Contudo, a pobreza se agrava mundialmente:

O fosso que separa 1/5 mais rico do 1/5 dos mais pobre da população mundial era: de onze para um em 1870; de trinta para um em 1960; de sessenta para um em 1990 e de setenta e quatro para um em 1997. Quase metade da humanidade (2,8 bilhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza de um dólar por dia). Oitenta por cento da riqueza mundial está sob o controle de apenas 16% da população, enquanto apenas 1,2 bilhões de pessoas somam apenas 0,32% da riqueza mundial (...) a riqueza dos três maiores bilionários do mundo somados é equivalente à seiscentos milhões de pessoas que vivem nos países menos desenvolvidos (...) 816 milhões de pessoas (1/6 da humanidade) sofrem de insegurança alimentar; 1,2 bilhões de pessoas não tem acesso à água potável; 2 bilhões não têm eletricidade; 854 milhões são analfabetos; 2,4 bilhões não possuem saneamento básico e 880 milhões não tem acesso à assistência médica (...) (PONTES, 2004: 37-38)

F – As condicionalidades: obrigações e possibilidades

O Programa Bolsa Família exige uma contrapartida de seus beneficiários. Segundo a Lei nº 10.836, a continuidade do acesso à transferência de renda “...dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.” (artigo 3º). O Decreto nº 5.209, que regulamenta a Lei que cria o Programa Bolsa Família, considera “... a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social.” (artigo 27). Ao passo que “...cabe aos diversos níveis de governo a garantia do direito de acesso pleno aos serviços educacionais e de saúde, que viabilizem o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias do Programa” (artigo 27,

parágrafo único). O mesmo Decreto especifica que são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades:

I. O Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos;

II. O Ministério da Educação, no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimento de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos.

§1º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde. (artigo 28)

As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades devem ser disciplinadas em atos administrativos dos três ministérios envolvidos. Os Estados, Distrito Federal e Municípios, seguindo as orientações dos Ministérios, também deverão acompanhar e fiscalizar as condicionalidades.

O conteúdo e praticidade das condicionalidades merecem destaque; vale, sobretudo, levantar alguns questionamentos:

- A população, ou o público-alvo têm acesso aos centros de saúde e às escolas? Esse acesso é fácil? Eficiente?
- A educação alimentar e o acompanhamento do estado nutricional são, de fato, eficazes na manutenção da saúde? A renda destinada às famílias é suficiente para a composição de um cardápio suficiente para

satisfazer as necessidades elementares? Todos os municípios brasileiros gozam de saneamento básico?

- Existem profissionais capacitados e orientados em todos os municípios para debaterem temas como a educação alimentar? Os profissionais de saúde estão disponíveis para fazer o acompanhamento periódico dos participantes do programa?
- E quem não recebe ainda o benefício, ou nunca vai receber porque não se enquadra no perfil, fica de fora? Não será atendido?

A obrigatoriedade das crianças das famílias beneficiadas estarem matriculadas regularmente nas escolas começa no Programa Bolsa Escola. Trata-se da vinculação da educação como solução das manifestações da questão de classe, além de culpabilizar o indivíduo pelo seu próprio sucesso ou fracasso; a partir do momento em que as oportunidades estão dadas, no caso a escola pública, e os indivíduos não “aproveitam”, o problema não é do poder público e sim de quem não faz uso dos benefícios. A exclusão propiciada pelo sistema de produção capitalista é camuflada pela dita falta de esforço do indivíduo. Psicologiza-se, então, a pobreza.

Não se pode esquecer a educação básica como direito universal, mas que precisa ser ampliada e fortalecida para a Educação Secundária transformando-a numa política real de inclusão de jovens pela formação e pela cultura, e não apenas pelo trabalho. Precisamos resgatar a Educação como direito social e como espaço de cidadania, e não associá-la à “competitividade” e à constituição do “capital humano” (SOARES, 2004, s/p).

As condicionalidades existentes vinculam-se basicamente à matrícula escolar e à vacinação infantil. Essas condicionalidades, na verdade, são obrigatoriedades que repercutem nos resultados e índices mundiais. Os cálculos do IDH⁶⁵ referentes à escolaridade consideram apenas a relação numérica de matrículas realizadas, sem levar em conta as condições e permanências das crianças na escola. Essas medidas vêm elevando os índices sociais, o Brasil do 73º lugar passou para 45º lugar no ranking do IDH, em 2003/2004:

(...) o Brasil é 45º colocado, segundo pesquisa publicada pela Organização das Nações Unidas – a ONU – em 2002. O índice brasileiro é de 0,757. Segundo os números do IDH Municipal, Minas Gerais é 11º Estado da Federação com um índice de 0,766, atrás de Estados como Amapá e Espírito Santo. (Fonte: www.ipea.gov.br).

Os problemas sociais e a inoperância do Estado em resolvê-los são marcados pelos programas sociais, o que pode interferir nos índices estatísticos. O IDH é uma fonte importante, enquanto indicador social, cujos valores numéricos são privilegiados. Contudo, políticas como o Programa Bolsa Família podem influir estatisticamente a realidade, porque, além de alterar a renda, também mascaram a qualidade do acesso à escolaridade; esse é um dos fatores que mais sofre alteração, visto que para participar e permanecer no programa os filhos têm que estar matriculados no ensino regular. Assim, há alteração em índices como alfabetização, evasão escolar, e índice de escolaridade do país. Vale ressaltar que os problemas sociais “resolvidos” assim

65 IDH é medido a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita). O índice varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Regiões com IDH até 0, 499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; aquelas com índices entre 0, 500 e 0, 799 são consideradas de médio desenvolvimento humano; regiões com IDH maior que 0, 800 têm desenvolvimento humano considerado alto.

podem indicar as mudanças nos índices, justificariam a redução de investimento em políticas sociais e a ampliação de investimento em políticas econômicas neoliberais.

As condicionalidades são nacionais e são determinantes na participação e permanência no programa. Todavia, as formas de avaliação de impacto do programa e cumprimento das metas são realizadas através de entrevistas com os usuários. A inexistência de critérios únicos de avaliação para essas condicionalidades tornam suspeitos o seu cumprimento e a sua aplicabilidade.

Contudo, a crítica às condicionalidades, mais do que discutir se estão corretas ou não, se são aplicáveis ou não, devem apresentar-se em um tema fundamental que é a qualidade dos serviços públicos prestados à população que possuem direta vinculação com o cumprimento daquelas, ou seja, a educação e a saúde.

Com a relação à educação, pensemos nas escolas, sobretudo apontando os temas de reprovação, matrícula e frequência escolar. A centralidade da discussão é a qualidade do ensino, o número de escolas, a acessibilidade da população a esse espaço escolar, as condições de ensino e aprendizagem. Explicitando, assim, que a redução dos índices pouco indicam mudanças ou interferências na qualidade, vejamos como exemplo a redução do índice de repetência, que por sua vez não nos parece um ganho frente às deliberações das escolas públicas não reprovarem mais os seus alunos.

Com relação à saúde, apontemos a vacinação; uma das condicionalidades é a manutenção da caderneta de vacinação, das crianças de até 10 anos, em dia com as vacinas. Sendo assim, apontemos para questões próximas as feitas à educação: os postos de saúde existem e são de qualidade; há funcionários para atender; há acessibilidade da população a esse espaço de saúde; há material para vacinação e estes estão em perfeito estado de conservação.

É fato que, pela existência das condicionalidades, muitas famílias estão obedecendo às exigências - o que não significa melhoria da qualidade de vida necessariamente,

No dia 7 de junho foi publicado que a fiscalização dos programas de transferência de renda, no estado do Rio de Janeiro, seria feita pela ONG Ação de Cidadania. O projeto-piloto de fiscalização da distribuição de benefícios de programas públicos já funciona no município de Nova Iguaçu e será estendido por todo território nacional. (Jornal "O Globo", 7 de junho de 2006, Coluna *O País*, página 12).

Os municípios, principalmente os pequenos, sem infra-estrutura e com um quadro de funcionários restrito, contam com apoio da sociedade civil, em forma de trabalho voluntário e/ou doações financeiras das instituições privadas. É nesse contexto de focalização, em contraposição à universalidade e de precarização em lugar da qualidade, entre outras razões, que a política social enquanto direito é desmontada, e a política neoliberal é reforçada.

As tensões internas sobre o significado e implementação das condicionalidades no Programa Bolsa Família são evidenciadas no interior do governo. Cabe aos Municípios, juntamente com Estados e União implementarem, acompanharem e avaliarem programas sociais complementares que visam a inclusão social dos beneficiários do Programa Bolsa Família.

Para a cultura política brasileira, de raízes patrimonialistas e conservadores, admitir a transferência de renda às classes subalternas só mesmo com condicionalidades e estabelecimento de sanções às famílias que descomprimem as exigências (SOARES, 2004 b).

A culpabilização do indivíduo por sua condição de pobreza historicamente foi a tônica das políticas sociais no Brasil, em detrimento do reconhecimento de direitos. O repasse de recursos públicos às famílias só tem sido admissível para a opinião pública por conta das condicionalidades.

Soares (2004) chama a atenção para a gravidade da idéia de condicionalidade, que cria critérios generalizados de seleção, comprovação da pobreza e condições para o acesso aos programas sociais:

(...) os pobres passam a ser objeto focalizado de programas sociais que adotam como “estratégia” de “inclusão” as linhas de pobreza ou de indigência, cujos valores monetários separam os “pobres” dos supostamente “não pobres”. Esses programas terminam por excluir vastos setores, igualmente precarizados em suas condições de trabalho e de vida, por estarem “acima da linha” [ou por suposta “falta de recursos” do Estado]. Além da comprovação da pobreza, os candidatos aos programas têm que se comprometer com uma série de “condicionalidades” que deixam de constituir-se em direitos universais (como o acesso à escola e aos serviços de saúde), mas em “obrigações” (s/p).

O “direito”, na ordem burguesa, é condicionado a uma obrigação; trata-se, no entanto de um tema polêmico. Pensar o acesso ao Programa como recompensa ou prêmio aos pais que cumprirem com seus deveres, garantindo os direitos dos filhos à educação e à saúde, configuraria a negação da concepção de política pública como direito constitucional? Ou seria um estímulo aos pais? Contudo, esse debate é menos urgente; torna-se necessário problematizar como as condicionalidades precarizam e focalizam a política de Assistência Social e como transferem a responsabilidade do poder público para as famílias, seguindo algumas características:

a- A precariedade do programa evidencia-se, entre outros fatores, pela insuficiência da bolsa para reprodução material do usuário, não mudando as suas condições de pobreza;

b- A focalização explicita-se diante da criação de critérios “rígidos” de elegibilidade da pobreza. Esses critérios não apenas negam o acesso ao programa, a muitos que também necessitam, mas encobrem o reduzido acesso com a funcionalidade e urgência de atendimento à extrema pobreza. Ou seja, quando se cria linhas de pobreza e estimulam metas para o atendimento urgente dos mais pobres, dos muito pobres, e não se cria nada para atender a população menos pauperizada, mas também em situação de reprodução material precarizada, nega-se a participação no programa e o direito à assistência social;

c- Ao responsabilizar a família pela frequência escolar e pela vacinação da sua prole, como garantia única de qualidade e prevenção da saúde, encobre-se a obrigatoriedade do poder público de garantir acessibilidade e qualidade à educação e à saúde. Ou seja, o não cumprimento das condicionalidades é irresponsabilidade dos familiares e não insuficiência do Estado na garantia de educação e saúde. Quando o foco passa a ser a ação dos familiares sai de cena o debate referente ao acesso, à qualidade, e à garantia de políticas universais dos direitos. Além, é claro, de reduzir a educação à matrícula e à frequência escolar e a saúde à vacinação.

Segundo Pontes (2004), é muito comum nos programas sociais a existência de "critérios e contra-partidas, nítidas violações da liberdade individual em nome da educação social" (PONTES, 2004:45).

Essas questões que aparecem junto às condicionalidades postas no programa Bolsa Família, também, ajudam a problematizar as responsabilidades dos municípios, dos estados e do governo federal que se apresentam diluídas. Principalmente porque levantam ações a serem realizadas e demandam responsáveis: a quem cabe garantir o direito à educação? Quem é o responsável pela qualidade da saúde pública? A quem cabe prover os direitos universais? Contudo, essas demandas, muitas vezes, são repassadas para a sociedade.

G- A municipalização X desobrigação do governo central: a lei de responsabilidade fiscal.

Os municípios parecem obter maiores responsabilidades, o que pode configurar um problema, visto que o financiamento e manutenção do programa, se restrito aos orçamentos municipais, conforme o preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, anulam o caráter universal da política. Isso ocorre porque os municípios brasileiros são diferentes e possuem suas arrecadações igualmente distintas. Essas divisões de responsabilidades trazem a tona outros debates sobre a municipalização, o federalismo brasileiro e autonomia dos estados e dos municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza que os municípios não devem gastar mais do que arrecadam, o gasto público passa a não ser estipulado de acordo com a necessidade e sim com a arrecadação, ou seja, os municípios pobres não possuem alternativa para financiamento de políticas públicas.

- Municipalização e descentralização

Essa tensão entre descentralização e desobrigação do Estado perante o financiamento, elaboração e execução de políticas públicas permeiam todos os itens a seguir. A desobrigação do Estado frente às políticas sociais aparece muitas vezes na imagem ideológica (falsa) de municipalização e participação social.

Soares (2004) contribui:

A última palavra em matéria de “alternativas” de política social atual: a “auto-sustentabilidade”. Os pobres devem tornar-se “microempreendedores” criando seus próprios “pequenos negócios”. É a nova cara da mercantilização do social: tudo não só pode como deve ser resolvido no “mercado”, inclusive a sobrevivência. Dependendo do Estado é considerado uma “vergonha”, uma “limitação” (s/p)

Segundo Yazbek (1998), o termo descentralização tem sido usado para nomear *o redesenho das funções do governo federal, de estados e municípios* (YAZBEK, 1998: 56). Trata-se, no entanto, da transferência de funções governamentais para esfera da atividade privada. Esse processo caracteriza a *re-mercantilização e re-filantropização* da política pública.

A solução para suposta incapacidade do Estado em financiar, gerenciar e planejar política pública tem sido dada pela sociedade civil. Seja pelo trabalho voluntário e doações materiais (financeira ou não) ou seja pela privatização, transformação dos direitos sociais em serviços prestados pelo mercado (vide os planos de saúde, os planos de previdência privada, entre outros).

H- Dever do Estado e Direito do Cidadão X Voluntariado

A idéia de participação social, ao contrário do que o nome sugere, indica atividade individual, a “boa ação enriquece ao homem”. O discurso da solidariedade⁶⁶ acalma os conflitos sociais, instituindo um clima social propício à recuperação da supremacia do mercado (DEMO, 2001). Para Sousa (2001) a representação de parceria pressupõe interesses e objetivos homogêneos entre grupos sociais distintos, o que significa a busca de ordenamento das relações

⁶⁶ Aqui a solidariedade pensada é aquela que se vincula ao voluntariado, cujas estratégias do neoliberalismo utiliza o interesse e a boa vontade da população para promover o trabalho voluntário, esvaziando os movimentos sociais e desonerando as instancias públicas .

sociais, visando minimizar conflitos para impor uma subordinação cultural, constituindo-se, assim, numa ideologia que mascara e encobre a possibilidade das lutas sociais, mediante a adesão voluntária como forma de ocultação da questão e do controle social. A Parceria, portanto, serve de base para o desenvolvimento de práticas solidárias entre estado, sociedade civil, com subalternização da participação popular.

- Desobrigação do Estado e crescimento do chamado “Terceiro Setor”

O Programa Fome Zero caracteriza e legitima a desobrigação do Estado, e assim também desonera o capital; isso com base nos desdobramentos do programa, que em lugar de políticas de segurança alimentar, propõem hortas comunitárias, câmbios de mercadorias, e assim legitimando a atuação do “terceiro setor” e recebimento de financiamento de fontes diversas. O chamado “terceiro setor” assume a captação de recursos públicos e privados (esses a custo de uma grande isenção fiscal beneficiando o capital) e o planejamento de atividades e etc.

Segundo Montaño (2004:183), o que está por trás do chamado “Terceiro Setor” é: o crescimento de instituições filantrópicas e organizações não governamentais que atuam com atividades pontuais e informais e promovem ações de voluntárias. Conseqüentemente, o que ocorre é que “a sociedade civil está desenvolvendo atividades antes atribuídas ao Estado”.

Todavia, vale ressaltar que a maior e efetiva participação de ONGS está sendo no Programa Fome Zero. O Programa Bolsa Família foi implementado e está sendo executado pela administração pública, até então.

Contudo, o Programa Fome Zero assumiu como pauta:

- estimular financiamento de instituições privadas e fundações;
- estimular o trabalho voluntário, sem remuneração;
- estimular ações como mutirão para a construção de cisternas e de combate a fome, cujas resoluções dos problemas sociais são resolvidos e financiados individualmente;
- estimular o crescimento de organizações não governamentais para desenvolver ações e projetos educacionais para a geração de emprego e renda (como turismo local, formação de artesãos etc.)
- entre outras coisas, as doações de alimentos, roupas, e tudo o que as famílias economicamente mais favorecidas não queiram mais.

Reafirma-se com essa lógica, um re-filantropização da política social e a substantiva e proposital intervenção estatal das manifestações da questão social.

I- Direito de cidadania e participação social x Benefício e ação voluntária

A participação da população nos conselhos gestores das políticas sociais é um avanço constitucional, cujas dimensões correspondem à participação da

sociedade no planejamento, na implementação e execução da política social. Assim, como também estão elencadas ações de fiscalização de ações e contas de parte dos representantes dos conselhos responsáveis por essas atividades, que são compostos pelo Estado e membros da sociedade civil.

- “Controle social”

A Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Escola define que “A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social” (artigo 8º).

A dimensão do controle social corresponde ao acompanhamento das ações, fiscalização da destinação e prestação de contas dos recursos financeiros, implementação de ações intersetoriais, proposição de novas estratégias, avaliação de sua efetividade e todas as práticas que visem garantir sua função pública nos objetivos que foram estabelecidos:

- I. Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III. Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV. Combater a pobreza;e
- V. Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (Decreto nº 5.209, artigo 4º)

A efetivação do controle social pressupõe a participação popular em todos os níveis de decisão. Sendo diretrizes que devem orientar as relações entre Estado e Sociedade Civil, definidas na Constituição Federal, a descentralização e a participação popular podem ser orientadas na direção da democratização das relações sociais e ampliação da cidadania.

Neste sentido, os espaços públicos dos Conselhos têm exercido uma função de fazer emergir as contradições e deliberar sobre os aspectos referentes à respectiva política. No caso do Programa Bolsa Família, a Lei que o cria definiu a existência de um Conselho Gestor Interministerial, “...como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República...” (Lei nº 10.836, artigo 4º). O Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei, criou o Conselho Gestor do Programa Bolsa Família.

O Conselho Gestor do Programa Bolsa Família – CGPBF, órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, previsto pelo art. 4º da Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e na Lei 10.869, de 13 de maio de 2004, tem por finalidade formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. (artigo 5º).

O caráter e vinculação do Conselho Gestor do Programa Bolsa Família alterou-se entre a Lei de sua criação, (de 09 de janeiro de 2004) e o Decreto de sua regulamentação, (de 17 de setembro de 2004). De ‘órgão de assessoramento’ passou a ‘órgão colegiado de caráter deliberativo’, vinculado à ‘Presidência da República’, passou a estar ‘vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome’. Este aspecto é relevante e evidencia a dinâmica interna do Programa e uma tendência à sua implementação no contexto da Política de Seguridade Social.

A Lei que cria o Programa prevê que tanto o controle social quanto a participação popular “...serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento” (artigo 9º). O Decreto define “...um conselho formalmente constituído pelo Município ou pelo Distrito Federal, respeitada a paridade entre governo e sociedade” (artigo 29). Ainda estabelece que o conselho deve ser composto por integrantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, criança e adolescente e por outras áreas que o município julgar conveniente, garantindo a necessária articulação intersetorial nas ações.

O Decreto faculta ao Município à criação do conselho quando define que “Por decisão do Poder Público municipal ou do Distrito Federal, o controle social do Programa Bolsa Família poderá ser realizado por conselho ou instância anteriormente existente, garantidas a paridade e a intersetorialidade prevista no parágrafo 1º (artigo 29, parágrafo 2º).

Este aspecto possui duas dimensões, no mínimo, a serem consideradas. A primeira diz respeito ao grande número de conselhos de gestão de políticas públicas existentes no âmbito municipal. Considerando que 73% dos municípios brasileiros são municípios de pequeno porte com até 20.000 (vinte mil) habitantes, e a frágil organização da sociedade civil na maioria deles, a constituição de mais um conselho pode não ser recebida como processo democratizador, mas sim como aumento da burocracia, ao mesmo tempo em que sua execução pode servir a interesses e práticas patrimonialistas, estando supeditadas à vontade política de prefeituras de outras tendências.

A segunda refere-se à existência dos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS como órgãos deliberativos, paritários e com a presença das diferentes áreas no segmento governamental, vinculados à estrutura das Secretarias Municipais de Assistência Social. Os CMAS's foram instituídos pela LOAS e começaram a ser implantados no país a partir de 1994. Nestes 10 anos tem sido feito um esforço de garantir este espaço público e de fortalecê-lo no processo de democratização das relações sociais. Talvez uma tendência nos municípios de pequeno e médio porte seja alocar no CMAS as atribuições de controle social do Programa Bolsa Família, que são:

- I. Acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;
- II. Acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas públicas sociais para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- III. Acompanhar a oferta por parte dos governos locais dos serviços necessários para a realização das condicionalidades;

IV. Estimular a participação comunitária no controle da execução do Programa Bolsa Família, no âmbito municipal ou jurisdicional;

V. Elaborar, aprovar e modificar seu regimento interno; e

VI. Exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (artigo 31)

Para o cumprimento de suas atribuições o Conselho, no âmbito do Município ou do Estado, pode ter acesso aos formulários do Cadastro Único, bem como às informações relacionadas às condicionalidades. A relação dos beneficiários e respectivos benefícios é de acesso público e a sanção para utilização indevida dos dados disponibilizados está prevista na legislação.

Os meios de comunicação, jornais ou noticiários de TV e rádios, sobretudo mediante período eleitoral, deram enfoque massivo ao Programa Bolsa Família com as propagandas que anunciavam as iniciativas do Governo Federal contra a fome. As manchetes vinculam *slogans* que publicam comentários sobre sua abrangência; seu controle; eficácia; eficiência, entre outros.

Sob o codinome de “controle social”, compromisso com a cidadania, os repórteres do “Fantástico” supostamente “pesquisaram” a distribuição do benefício e acharam algumas “irregularidades”. De acordo com a reportagem, pessoas que deveriam estar recebendo o benefício não estão sendo beneficiadas e outras pessoas, que “não precisariam” ser atendidas pelo programa, estão sendo. É colocado que o governo precisa ter um controle maior sobre a distribuição dos benefícios e sobre as famílias que são atendidas,

deturpando o sentido constitucional do controle social. Posteriormente, foram escritas moções de apoio ao programa e uma frente de prefeitos que vêem no Programa Bolsa Família um marco, no que concerne à distribuição de renda no país. Entendemos, aqui, que o debate deve correr por outros viéses, que não pelo restrito controle das reais necessidades do setor empobrecido, mas pelo direito de cidadania e a obrigatoriedade de ser uma distribuição universal⁶⁷.

Ao que parece, as formas com que estão sendo enfrentadas as mazelas da questão social não estão presentes no debate. Nem tão pouco são ou foram incorporadas e discutidas as conquistas obtidas e registradas na Constituição de 88 e na Loas. O enfoque na família e a atribuição à educação ao progresso social apontam para o caráter individual, ou seja, uma política individualista, como se o problema localizasse no indivíduo e não na sociedade.

A sociedade civil, as fundações, as ONGs, entre outras instâncias, poderiam e deveriam, através das suas organizações, exercer o papel histórico de crítica e direção social (PONTES, 2004), mas não devem assumir o financiamento e nem atividades de voluntarismo que legitimam a gradual retração estatal.⁶⁸

O aspecto de controle do Programa tem sido foco de debates. O direito à transferência de renda é compatível com a exigência das condicionalidades? Qual a condição objetiva de suspensão do benefício para as famílias que, por

67 Sobre esse tema Soares (2005) escreve sobre “ O controle sobre os pobres e a hipocrisia das elites”.

68 Hoje quem faz o controle do Programa Bolsa Família no estado do Rio de Janeiro é a ONG Ação da Cidadania, como já mencionado anteriormente.

algum motivo, não cumprem com as condicionalidades? Caso uma família não cumpra com as condicionalidades, o procedimento não deveria ser buscar os suportes necessários para que tenha acesso aos serviços de saúde e educação? Nestes casos a punição com a suspensão não estaria contribuindo para o agravamento da exclusão?

O Controle Social é apresentado como forma de fiscalização dos usuários: suas reais necessidades dos benefícios e/ou o cumprimento das condicionalidades. A avaliação do programa limita-se ao controle de quem recebe, negligenciando o controle do cadastro, da distribuição do benefício a todos os cadastrados.

Rupturas e Continuidades

Com a finalidade encaminhar uma resposta para a questão que nomeou esta dissertação *O Programa Bolsa Família é uma política social de continuidade ou de ruptura com o governo de FHC?* - sem o objetivo de sermos conclusivos, trataremos os elementos de ruptura e de continuidade da política social do governo de Lula.

A- As rupturas da Política Social do Governo Lula

Como ruptura, abordaremos os rumos diferenciados que seguiu o Programa Bolsa Família se diferenciando do Programa Comunidade Solidária do Governo de FHC.

1- A presença, no comando da política social, de quadros com perfil claramente diferenciado em relação ao governo anterior e original na história da assistência social, no que tange à orientação teórica e política, à extração sócio-cultural, o perfil ideológico e trajetória biográfica. Essa característica, aqui apresentada sucintamente, levanta duas questões:

Por um lado, essa novidade no perfil dos gestores das políticas sociais leva a uma mudança nas interpretações e compromissos com os problemas sociais.

Por outro lado, e para além das orientações teóricas e políticas desses gestores, em função da subordinação da política social à política econômica neoliberal, o novo perfil dos responsáveis pelas formulações da ação social do atual governo pouco pode mudar os fundamentos das mesmas. Ou eles acabam “aceitando” ações sociais, antes criticadas, como algo positivo, assumindo a idéia de que esse é o máximo ou o melhor que se pode fazer diante da conjuntura (numa postura fatalista); ou podem derivar num voluntarismo ao atribuir a certas ações pontuais voluntárias, solidárias, um caráter transformador; do tipo: “ensinar a pescar e não dar o peixe”, estímulo à organização e participação comunitária na satisfação de suas necessidades e com recursos próprios, o empoderamento, organização de mutirão contra fome, na construção de cisternas etc. (numa postura voluntarista)⁶⁹

⁶⁹ Para melhor aprofundamento sobre Voluntarismo e Fatalismo, ver Yamamoto (1995: 74)

2- A unificação dos pequenos programas e bolsas em um único programa, Programa Bolsa Família.

3- A abrangência ou a cobertura do programa Bolsa Família é Indiscutível, em 2006 11,1 milhões de famílias foram atendidas pelo programa.

4- A presença de uma tendência à reestatização da intervenção estatal nas questões da pobreza, uma presença estatal com muitos limites, pois como já vimos há em muitas áreas uma forte retração da ação do Estado.

a- Retomada parcial do financiamento via orçamento público do Programa Fome Zero e Total financiamento estatal do Programa Bolsa Família.

b- Geração de empregos, uma ampla contratação pelas prefeituras de profissionais, fundamentalmente por assistentes sociais, para implementação da Política Social, mesmo que muitas vezes sejam por baixos salários e relação de contrato bastante flexível com relação as leis trabalhistas.

5- A divulgação dos gastos e da distribuição do Programa Bolsa Família por diferentes meios de comunicação.

6- Os "Benefícios", ainda que insuficientes – um valor médio por família de R\$61,00, possuem um valor monetário maior que os programas de transferência do Governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Bolsa Escola era dos programas o que maior quantia repassa, R\$45,00.

7- As condicionalidades, com todos os problemas, ressalvas e questões, de fato, alterou o índice de vacinação e ampliou o número de matrículas e frequência escolar.

(...) o MDS informa que mais de 90% das famílias as cumprem no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro, em especial no que refere às crianças, como a informação sobre vacinação das que estão na faixa de até 7 anos e o acompanhamento semestral via Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - SISVAN (99%). Já o acompanhamento da saúde das gestantes (parto e pós-parto) tem sido muito baixo. Na educação, há 13,3 milhões de crianças, sendo que 10,1 milhões vem sendo acompanhadas (76,2%) na sua frequência escolar que tem que alcançar 85% das aulas, segundo 96,7% dos municípios. (CASTRO E BEHRING, 2006:14)

Contudo, não podemos dizer que as condicionalidades garantem a relação entre as áreas de educação e saúde. Tão pouco, podemos deixar de mencionar a redução de investimentos em políticas educacionais e políticas de saúde; a precarização dos serviços públicos principalmente dessas áreas; assim como, temos que falar o processo de transformar os direitos sociais em deveres e assim desconsiderar a precarização dos mesmos e culpabilizar os indivíduos pelo bom uso ou não desses serviços, com isso camuflando os problemas e insuficiência das políticas para responder os direitos sociais conquistados.

Este é um assunto polêmico do qual nos exige melhor aprofundamento, aqui eu apenas aponto. O tema central é discutir a qualidade do ensino, da saúde etc., como já mencionei anteriormente. O cumprimento das obrigadoriedades não perpassa pela lógica da população reconhecer a importância delas e sim um caminho, muitas vezes pouco reflexivo, de receber seu benefício.

Para Soares (2006), a obrigatoriedade e o controle da frequência escolar, do exame pré-natal e da vacinação é uma inversão de valores, pois o que era um direito passa a ser uma obrigatoriedade.

8- A idéia de um cadastro único é interessante do ponto de vista da possibilidade de registro e utilização dos dados para atender as famílias cadastradas com outros serviços que não só o Programa Bolsa Família. Portanto, o cadastro além de ter gerado uma dívida externa importante, significa com controle focalizado nos mais pobres.

9- Com o Programa Bolsa Família há uma alteração real com relação ao desenvolvimento econômico dos municípios.

B- As continuidades das Políticas Sociais no Governo Lula

Como já mencionamos, nossa hipótese de partida refere-se a que, dada a explícita continuidade da política econômica neoliberal no atual governo, e a subordinação da política social em relação àquela, há uma *continuidade dos fundamentos e implementação desta última nos governos FHC e Lula*, seguindo o receituário neoliberal. Como vimos, esta continuidade (nos fundamentos e implementação) se dá *a pesar da* (e em contraposição à) *proposta original pré-eleitoral do Programa Fome Zero* que, elaborado como alternativa ao Programa Comunidade Solidária (pilar da política social do governo FHC), parece se orientar nos postulados e princípios constitucionais da Seguridade Social.

Ou seja, partimos da hipótese de que existe um *antagonismo* entre a proposta original do Programa Fome Zero (orientado na CF88) e sua efetiva implementação no governo Lula (esta em continuidade à política social FHC, e fundamentado no neoliberalismo). Nossos estudos, corroboraram plenamente esta hipótese. A proposta original do PFZ é *descaracterizada* na sua implementação no governo Lula.

Não obstante, o estudo criterioso e mais detido desta proposta original do PFZ nos levou à determinação de uma segunda hipótese de trabalho, não antagônica, mas complementar da primeira. Assim, sem desconsiderar ou infirmar o caráter “alternativo” da proposta original do PFZ, em relação ao seu antecessor PCS, e sua articulação com os princípios constitucionais da Seguridade Social, no entanto, a presença de *ambigüidades* e/ou *inconsistências* no documento original dá margem e abre o caminho, em contextos de hegemonia neoliberal, para interpretações e para a formatação da política social nos moldes neoliberais e em continuidade com o governo anterior, tal como efetivamente está sendo implementada.

Podemos observar estas “ambigüidades” e/ou “inconsistências”, a partir da análise mais detalhada da proposta original, nos seguintes aspectos:

- existe, em diversos casos, uma *falta de explicitação suficientemente clara de conceitos, categorias e propostas*, levando a um certo ecletismo no uso dos mesmos (conceitos de “descentralização”, “parcerias”, “participação” etc.);

- em outros casos, observa-se uma *caracterização problemática de conceitos e propostas* (por exemplo a busca de “geração de emprego e renda” mediante atividades precarizadas, sem direitos trabalhistas e/ou com super-exploração);

- há uma *indefinição das necessidades, condições e prazos para a articulação e implementação das “políticas estruturais”* (isto faz com que a originalidade das “políticas locais” e “específicas” da proposta, sem sua articulação com as “políticas estruturais”, pouco impacto tenham na mudança de orientação da política social neoliberal);

- o documento original *não estabelece articulação explícita entre as políticas sociais propostas e as políticas econômicas necessárias* (por exemplo, a incompatibilidade entre uma proposta de diminuição do desemprego com a reforma da previdência e o aumento da idade de aposentadoria, ou a diminuição da desigualdade social com a manutenção da excessiva concentração de renda).

Nesta segunda hipótese, sem termos desenvolvido ainda uma discussão suficientemente sólida e ponderada, no entanto, foi apresentada como um aspecto que complementa e amplia nossa hipótese de partida, dotando a análise da política social dos governos Lula de maiores determinações e complexidade.

Vejamos então as continuidades mencionadas:

1- Condicionamento do financiamento estatal ao capital privado, ou seja, primazia do capital financeiro através do superávit primário (SILVA, 2001). "A partir de 1999, por força dos acordos com o FMI, o Brasil comprometeu-se a produzir elevados *superávits* primários na execução dos orçamentos anuais, que apresenta um crescimento constante em relação ao PIB" (BOSCHETTI et alii, 2006).

As ações e intervenções estatais assumidas no atual governo priorizam o interesse do capital financeiro; repassa recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal (BOSCHETTI et alii, 2006) - para o pagamento dos juros da dívida externa; a abertura total de fronteiras e ausência de protecionismo econômico com relação a economia nacional (CARCANHOLO, 1998); poucos índices de crescimento econômico e de investimento produtivo (BOSCHETTI et alii, 2006); o conseqüente desinteresse com a reprodução da Força de Trabalho; a precarização das políticas sociais e dos serviços públicos; a flexibilização e o sucateamento das condições de trabalho, marcam a continuidade da política econômica neoliberal e o inevitável condicionamento da política social a essa orientação.

2- Des-universalização da Política Social da Assistência Social

a- apesar da abrangência, há critérios de focalização na extrema pobreza. Em 2006, pelo menos 57% dos domicílios brasileiros com renda per capita de até meio salário mínimo (R\$ 150) não participam de nenhum programa de transferência de renda. Isso significa que cerca de 6,85 milhões de lares pobres

não recebem qualquer tipo de auxílio financeiro — nem do governo federal, dos governos estaduais ou das prefeituras. Os dados são do estudo Aspectos Complementares à Educação e Acesso às Transferências de Renda de Programas Sociais, feito com base em dados da PNAD 2004 (Pesquisa Nacional de Análise por Domicílio).

b- Pela continuidade da política econômica neoliberal, as políticas sociais realizadas são locais e emergenciais e as políticas de caráter estrutural são esvaziadas.

Sem política de geração de emprego estável e de relações de contratação formal, o que se tem são Programas sociais locais e emergências. A lógica seguida, então, é a "Porta de Saída pelos Fundos", ou seja, a manutenção da dependência do usuário pelo serviço. À medida que não se oferece alternativas para alteração das condições de vida e possibilidades de reprodução material, esse usuário vai estar sempre na fila dos dependentes dos programas de transferência de renda, pode ser expulso, mas voltará para o final da fila, esperando novamente chegar a sua vez. O Programa Bolsa Família sozinho não apresenta uma porta de saída; portanto, isolado, reproduz as condições de pobreza, respondendo à fome no plano imediato.

3- A responsabilização dos municípios pela implementação leva:

a- ao responsabilizar os municípios pela implementação do Programa Bolsa Família pode levar a que os municípios pobres execute a política social de forma precária. Além do mais aos municípios cabe responder à população de

acordo com sua arrecadação, em caso de municípios com alta arrecadação tributária pode-se investir em melhorias da implementação do programa, mas em caso de municípios com baixa arrecadação a implementação vai acontecer precariamente, sem profissionais capacitados, e os profissionais contratados não terão uma boa infra-estrutura. Este caráter compromete a universalidade da política social e da prestação de serviços, assim como tende a induzir a Lei de Responsabilidade Fiscal, cada prefeitura atua de acordo com sua arrecadação.

No caso do Rio de Janeiro muitos assistentes sociais foram remanejados de suas funções para trabalhar diretamente com cadastro de usuários para o Programa Bolsa Família. Em outros municípios o cadastro foi feito por profissionais concursados da prefeitura ou contratados temporariamente, com baixos salários e sem qualquer qualificação.

b- Precarização das condições de trabalho dos profissionais ligados à implementação do Programa, seja pela subcontratação; pelos contratos temporários, que compromete o desenvolvimento das atividades; pela má remuneração; ou pela transferência de profissionais de um serviço ou de uma área de atuação para outra, isso ocorreu com assistentes sociais no Estado do Rio de Janeiro, profissionais concursados na área da saúde de um dia para outro foram realocados para a assistência social. Atualmente, no estado do Rio de Janeiro, cadastros estão sendo realizados por Assistentes Sociais que ganham R\$12,00 por cadastro preenchido.

A qualificação é também importante, há:

a necessidade de uma equipe técnica ideal, com exclusividade para o acompanhamento do PBF e profissionalizada. No entanto, o diagnóstico mostra que em 72% dos municípios a equipe é insuficiente. Quanto ao perfil, 67% são profissionais de outras áreas, enquanto 33% são da área da assistência, dado que aponta a necessidade da profissionalização e da capacitação. Em 69% dos municípios os profissionais foram capacitados e em 31% não o foram. (CASTRO E BEHRING, 2006:14)

c- A responsabilização das prefeituras é uma caminho que possibilita a implementação da política social por organizações da sociedade civil. Isso não aconteceu com o Programa Bolsa Família, apenas com uma particularidade no Rio de Janeiro que avaliações do programa foram realizadas por uma ONG- como já dito, mas está acontecendo com o Programa Fome Zero.

4- A focalização nos mais pobres, o clientelismo político e a precarização dos serviços prestados tiram da política social de assistência social o caráter universal, gratuidade e qualidade, comprometendo a sua garantia enquanto direito conquistado.

5- Pelo baixo repasse de recursos do FNAS para o SUAS e o PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), segundo Boschetti et alii (2006), pelo massivo investimento em programas de transferência de renda, como BPC e o Programa Bolsa Família, a política de assistência social ganha o tom. O Programa Bolsa Família atende cerca de 11,1 milhões de famílias, com isso é a maior oferta de política do CRAS, mais da metade dos atendimentos desses centros é para o cadastro do Programa Bolsa Família. Portanto, a participação nos conselhos é maior naqueles que mais os usuários se identificam, ou seja, os conselhos de gestão do Programa Bolsa Família.

Como são pífias as ofertas dos programas ou ações, as discussões sobre o Programa Bolsa Família se tornam mais interessante. Isso causa um esvaziamento dos Conselhos da Assistência Social, não só pela participação como também pelas discussões internas. Atualmente um Conselho da Assistência Social tem na sua pauta de debate temas vinculados ao Programa em questão. Ao que parece, o Programa Bolsa Família hoje não é parte da política de assistência, é a política.

6- O investimento e o financiamento de políticas sociais pelo Estado não altera, em absoluto, o lucro capitalista. Sob a orientação da política neoliberal, o que se tem são políticas sociais voltadas para a precarização de direitos, serviços e para a fragilização da classe trabalhadora.

7- Similitudes da implementação de programas de combate a fome e a miséria do Governo Lula com as determinações e fundamentos das agências multilaterais (BM, FMI etc.), que defendem a descentralização, a privatização e a focalização dos programas sociais. Trata-se de políticas sociais com direta relação com os interesses econômicos; esses ideais reatualizam a caridade, a filantropia, a solidariedade e a atuação mínima do Estado.

8- O caráter residual e focalizado dos Programas Sociais integrantes do Programa Fome Zero provoca a desarticulação entre a Saúde, Previdência e Assistência Social.

9- A articulação entre as políticas de combate a fome e a educação de qualidade e condições efetivas de emprego não aparece no Programa Fome

Zero. Discute-se freqüência escolar, mas não se problematiza a qualidade do ensino e nem são propostas de melhorias; propõem-se programas de geração de renda, mas não se discute as condições de ingresso no mercado de trabalho.

Esse governo segue com a lei do aprendiz e implementa a reforma da previdência, cujas emendas são nefastas para os jovens e velhos trabalhadores. Diante do nefasto e contínuo cumprimento da agenda neoliberal a classe trabalhadora é enfraquecida pela perda substantiva de seus direitos. Cresce o sub-emprego, o "mercado de trabalho informal" e as relações trabalhistas se flexibilizam.

Na selva capitalista, a busca pela sobrevivência própria e da família enfraquece material e politicamente o trabalhador. Em contexto de intensa acumulação de riqueza, estimula-se a "solidariedade" e o "voluntariado", e assim, sem qualquer mudança estrutural, parte da classe trabalhadora se satisfaz por ajudar ao próximo e a outra parte felicita-se com a ajuda.

Referência Bibliográfica

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. e GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo. As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BARBOSA, R.N. C. Economia solidária: estratégia de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, M. O. da S. & YAZBEK, M. C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez, 2006

BEHRING, E. R. *Brasil em contra-reforma desestruturação do Estado e perda de direitos*, São Paulo: Cortez, 2003

BIONDI, A. *O Brasil Privatizado. Um balanço do desmonte do Estado*. Rio de Janeiro: Perseu Abramo, 1999.

BOSCHETTI, I. & SALVADOR, E. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. In *Serviço Social & Sociedade* nº 87, São Paulo: Cortez, 2006.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. Neoliberalismo e o Consenso de Washington: a verdadeira concepção de desenvolvimento do Governo de FHC. In: MALAGUTI, M. L., CARCANHOLO, R. A., CARCANHOLO, M. D. (Orgs). *Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo*, São Paulo: Cortez, 1998.

CASTEL, R. Da indignância à exclusão, a desfiliação: precariedade do trabalho e vulnerabilidade relacional. In: **Saúde e loucura**, número 4. SP, HUCITEC, 1993 (.21-48).

CASTRO, A. T. B. & BEHRING, E. R. *Elementos para a Reflexão acerca da Implementação do Programa Bolsa Família no Rio de Janeiro*. Relatório Final do Convênio UERJ/SEFAS, julho de 2006 (Mimeo).

CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*, São Paulo: Xamã, 1996. (trad. Silvana Finzi Foá).

DEMO, Pedro. Brincando de solidariedade: política social de primeira-dama. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

FLEURY, S. Novas bases para a retomada da seguridade social. In: *Governo Lula: balanço do primeiro ano*. Estudos de Política e Teoria Social. Revista Praia Vermelha, n° 9, Pós-Graduação em Serviço Social da UFRJ, segundo semestre de 2003. (52-82).

_____. Assistência na Previdência Social – Uma Política Marginal. In: SPOSATI, A., FALCÃO, M. do C. e FLEURY, S. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1991.

FONSECA, Ana Maria M. da. *Família e Política de Renda Mínima*. São Paulo : Cortez, 2001.

- GUILHON, Maria Virgínia Moreira. A pobreza e seu enfrentamento na era da globalização. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Parte II. São Paulo, Loyola, 1993.
- HAYEK, Friedrich August von. *O Caminho da Servidão*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.
- IMAMOTO, M. I. *Renovação e Conservadorismo no Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 2004.
- IAMAMOTO, M. *Relações Sociais e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.
- LESBAUPIN, Ivo e MINERIO, Adhemar. *O desmonte da nação em dados*. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo: In LAURELL, A. C. *Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo*. São Paulo: Cortez / Cedec, 1995.
- MANDEL, E. *O Capitalismo Tardio*. Col. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MAURIEL, A. P. O. *Sonho e realidade na política social do governo FHC: um estudo sobre a comunidade solidária*. Dissertação de mestrado, Programa

- de Pós Graduação da escola de Serviço Social da UFRJ, novembro de 2000.
- MAZZEO, C. A. *Estado e Burguesia no Brasil 9origens da autocracia burguesa).* São Paulo: Cortez, 1997.
- MÉSZÁROS, I. *Para além do capital. Rumo a uma teoria da transição.* São Paulo, Unicamp-Boitempo, 2002.
- MONTAÑO, C. E. Projeto de Pesquisa *Políticas públicas: entre o Estado e o Terceiro Setor*, 2004.
- _____. *Terceiro Setor e Questão Social. Crítica ao padrão emergente de intervenção social.* São Paulo, Cortez, 2002.
- _____. *Microempresa na era da globalização.* São Paulo, Cortez, 2001.
- MOTA, A. E. *Cultura da crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.* São Paulo, Cortez, 1995.
- NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. **Temporalis** / Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília : ABEPSS, Graflin. Ano 2, n. 3, jan/jul, 2001.
- _____. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.* Questões da nossa época, n° 20. São Paulo: Cortez, 1993.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). *O desmonte da nação: balanço do governo FHC*. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e o papel do Fome Zero. In: SANTORO, Alberto, PIMENTA, Aluísio, MARTINS, Eliane, LYRA, Flávio e BETTO, Frei (ORGs.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) *Pós-neoliberalismo. As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

SANTORO, Alberto, PIMENTA, Aluísio, MARTINS, Eliane, LYRA, Flávio e BETTO, Frei. Balanço do Programa Fome Zero – 2003. In: SANTORO, Alberto, PIMENTA, Aluísio, MARTINS, Eliane, LYRA, Flávio e BETTO, Frei (ORGs.). *Fome Zero: textos fundamentais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

Fome Zero: textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SUPLICY, Eduardo M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*, 2 ed. São Paulo : Cortez : Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.

SCHERER, E. F. (et al.). Ação solidária nos cantos e recantos da Amazônia: In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SCHWARZER, Helmut. Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional. Texto para discussão N° 767. Brasília: IPEA., 2000.

SILVA, M. O. da S. Introdução. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. O. da S. (et alii.) Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. O. da S. (et alii.). A focalização fragmentadora e a insuficiência do comunidade solidária no enfrentamento da pobreza: estudo de um caso no Nordeste. In: SILVA, M. O. da S. (Coord). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

SOARES, L. T. Cuestiones pendientes en la configuración de una política social. In: Conferencia Internacional- *Políticas Sociales: de la emergencia a la transformación social*, Uruguay, 2006.

SOARES, L. T. Bolsa Família: o controle sobre os pobres e a hipocrisia das elites. In: *Pensar BH em Política Social*, Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social. Ed. 11, dez 2004- fev 2005.

_____. "De recorrências e retrocessos". In: *Análise de Conjuntura Social*, outubro de 2004.

_____. Indicadores Sociais: desigualdades e Vulnerabilidades no Brasil do novo milênio. In: *Análise de Conjuntura Social*, outubro de 2004b.

_____. O Desastre Social. In: SADER, E. *Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização*. Rio de Janeiro, Record, 2003.

_____. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira, BONETTI, Dilsea Adeddata, YASBECK, Maria Carmelita e FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileira: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez, 1995.

SOUSA, M. S. A de. A representação da questão social no programa comunidade solidária. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. *Desajuste global e modernização conservadora*. São Paulo, Paz e Terra, 1993.

TAVARES, M. A. *Os fios (in)visíveis da produção capitalista. Informalidade e precarização do trabalho*. São Paulo, Cortez, 2004.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos: In **Serviço Social & Sociedade**, nº53. São Paulo, Cortez, 1997.

_____. Democracia e política social. Coleção Polêmica dos Nosso Tempo. São Paulo: Cortez, 1992.

YAZBEK, M. C. Prefácio. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). *Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo, Cortez, 1996.

_____. *A política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social*. Cadernos CEAS, n. 164. Salvador, CEAS, 1996b.

_____. *A assistência social no contexto da Medida Provisória n. 813I*. Serviço Social & Sociedade, n. 47. SP, Cortez, 1995.

Leis e Documentos Oficiais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 07 de dezembro de 1993**. Dispões sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001.** Cria Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.** Institui o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.206, de 10 de agosto de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – “Bolsa – Alimentação”, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de setembro de 2001, relativamente ao “Auxílio-Gás”.

BRASIL. **Decreto nº 4.551, de 27 de dezembro de 2002.** Dá nova redação ao art. 4º do Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o Programa “Auxílio-Gás”.

BRASIL. **Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

BRASIL. **Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004.

BRASIL. **Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004.** Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

Discurso do Presidente da República, José Inácio Lula da Silva, no lançamento do Programa Bolsa Família, Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003.

Discurso da Secretária Executiva do Programa Bolsa Família, Ana Fonseca, no lançamento do Programa, Palácio do Planalto, 20 de outubro de 2003.

Termo de Cooperação entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Município do Rio de Janeiro.

Termo de Cooperação entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Estado do Rio de Janeiro.

Programa Bolsa Família, **Estimativa por Unidades da Federação e Cadastramento,** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Departamento de Cadastro Único, 04.10.2004.

Programa Bolsa Família, **Pessoas pobres cadastradas no Brasil**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Departamento de Cadastro Único,04.10.2004.

Programa Bolsa Família, **Famílias pobres cadastradas no Brasil**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Departamento de Cadastro Único,04.10.2004.

Programa Bolsa Família, **Municípios com cadastros na base**, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Departamento de Cadastro Único,04.10.2004.

Projeto Fome Zero, Documento síntese, outubro 2001.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)