

2010

O PROGRAMA FOME ZERO: AÇÃO “ESTRUTURAL” OU ASSISTENCIALISTA, ONDE ESTÃO AS PORTAS DE SAÍDA?

ORIENTADOR: PROF^o DR. ROBERTO VERAS DE OLIVEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande/PB, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração Políticas Públicas.



Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA
GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

IVANA CARLA BARROS DA CRUZ

**O PROGRAMA FOME ZERO: AÇÃO
“ESTRUTURAL” OU ASSISTENCIALISTA, ONDE
ESTÃO AS PORTAS DE SAÍDA?**

**CAMPINA GRANDE/PB
2010**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA
GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

IVANA CARLA BARROS DA CRUZ

**O PROGRAMA FOME ZERO: AÇÃO
“ESTRUTURAL” OU ASSISTENCIALISTA, ONDE
ESTÃO AS PORTAS DE SAÍDA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande/PB, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração Políticas Públicas.

**ORIENTADOR: PROF^o DR. ROBERTO VERAS DE
OLIVEIRA**

**CAMPINA GRANDE/PB
2010**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA
GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

IVANA CARLA BARROS DA CRUZ

**O PROGRAMA FOME ZERO: AÇÃO
“ESTRUTURAL” OU ASSISTENCIALISTA, ONDE
ESTÃO AS PORTAS DE SAÍDA?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Humanidades da Universidade Federal de Campina Grande/PB, como requisito para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais, área de concentração Políticas Públicas.

BANCA EXAMINADORA:

PROF^o DR^o. ROBERTO VERAS DE OLIVEIRA - ORIENTADOR

PROF^a DR^a ELIANA MONTEIRO MOREIRA - EXAMINADORA

PROF^a DR^a ELIZABETH CHRISTINA DE ANDRADE LIMA - EXAMINADORA

Agradecimentos:

À Deus, aquele que me deu a vida e está comigo a todo instante, cuidando, protegendo, orientando e livrando do mal.

À meu filho pelo apoio, compreensão nos momentos de ausência e por ele ser meu grande amigo. Te amo Filho.

À minha família minha mãe Graça, meu pai Junior, Meu irmão Fabio, Minha cunhada Valéria, Meus sobrinhos Iago e Filipe, por me amarem tanto e demonstrarem isso a cada momento. Amo todos vocês.

Ao Professor Roberto Veras alguém que além de meu orientador foi um grande amigo por toda esta jornada, pelas oportunidades de aprendizado que me concedeu durante todos esses anos, pelas palavras de respeito, atenção e estímulo que me incentivaram terminar este trabalho. Obrigada Professor Roberto.

À Professora Ângela Metri por ter me incentivado com palavra de confiança e apoio e por nunca ter duvidado de que eu seria capaz. Obrigada Amiga.

Aos colegas com quem convivi por tanto tempo e de quem tenho boas lembranças, em especial a minha amiga Josi, a quem passei a considerar como irmã desde o início, alguém que Deus botou no meu caminho pra ser luz. Obrigada por tudo amiga.

À Rinaldo pela sua dedicação a frente da secretaria do PPGCS.

À todos os amigos do Grupo de Pesquisa, principalmente, os pioneiros que contribuíram bastante para a construção deste trabalho.

À todos que de alguma forma fizeram parte dessa história e que contribuíram para a realização deste trabalho, eu deixo aqui o meu muito obrigada!

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE RENDA MÍNIMA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA E BRASIL.....	23
1.1 PARA UM RESGATE HISTÓRICO-CONCEITUAL.....	23
1.2 A GÊNESE DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	31
1.3 POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	35
1.4 PRINCIPAIS POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA IMPLEMENTADAS NA AMÉRICA LATINA.....	39
1.5 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA IMPLEMENTADAS NO BRASIL.....	48
CAPÍTULO II – O PROGRAMA FOME ZERO.....	58
2.1 PROCESSO HISTÓRICO DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO.....	61
2.2 OS QUATRO EIXOS “ESTRUTURANTES” DO PROGRAMA FOME ZERO.....	67
2.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – MECANISMO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	70
2.4 DEBATE POLÍTICO: AS POLÊMICAS ACERCA DO FOME ZERO, ONDE ESTÃO AS PORTAS DE SAÍDA?.....	85
CAPÍTULO III – O PROGRAMA FOME ZERO EM CAMPINA GRANDE.....	89
3.1 A PERCEPÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA FOME ZERO EM CAMPINA GRANDE.....	91

**3.2 A PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O PROGRAMA FOME
ZERO.....97**

CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

RESUMO

Esta dissertação intitulada O Programa Fome Zero: Ação “Estrutural” Ou Assistencialista? (Um Estudo a Partir de Sua Aplicação em Campina Grande), buscou analisar importantes questões e aspectos que perpassam ao tema do combate a fome e as desigualdades sociais, através das políticas de transferência de renda em voga hoje no Brasil. Um dos aspectos diagnosticados e discutidos neste trabalho trata-se da ambiciosa pretensão do Governo Federal de criar mecanismo que coloquem o Programa Fome Zero como ação de Estado, com ações estruturantes, para além do caráter assistencialista base da maioria das políticas públicas de combate a pobreza, não apenas no Brasil, mas certamente na América Latina. No primeiro momento fizemos um debate introdutório acerca das Políticas de Proteção Social e de Renda Mínima no contexto da América Latina e do Brasil. Esta discussão se faz necessária para traçarmos um panorama histórico-conceitual indispensável a análise do Programa Fome Zero. Em seguida reconstituímos o processo que levou à construção do Programa Fome Zero, desde iniciativas geradas pela sociedade civil e pelo governo antes de sua criação em 2003, quando se tornou uma política estratégica do Governo Federal. Analisamos, também, a implantação do PFZ à luz das questões que gerou no âmbito do Governo e da sociedade, além de nos reportarmos a sua repercussão nacional e internacional. Focamos na seqüência o Bolsa Família, momento no qual fizemos um resgate das polêmicas e críticas criadas em torno deste programa. Apresentamos os resultados da pesquisa empírica, realizada no município de Campina Grande, quando ouvimos os gestores e os beneficiados pelo Programa Fome Zero. A seguir realizamos algumas reflexões sobre o PFZ em Campina Grande, ao mesmo tempo em que o tratamos mais amplamente, em torno da questão-eixo aqui proposta: em que medida e sob quais potencialidades e limitações o Programa Fome Zero orienta-se para converter-se em uma Política Estrutural.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Programa Fome Zero; Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This entitled dissertation *The Program Fome Zero: “Structural” action Or Assistencialist? (A Study starting from Your Application in Campina Grande)*, it looked for to analyze important subjects and aspects that be passed to the theme of the combat the hunger and the social inequalities, through the politics of transfer of income in vogue today in Brazil. One of the diagnosed aspects and discussed in this work it is treated of the Federal Government's ambitious person pretension of creating mechanism that they place the Programa Fome Zero as action of State, with structural actions, for besides the character assistencialist base of most of the public politics of combat the poverty, not just in Brazil, but certainly in Latin America. In the first moment we made an introductory debate concerning the Politics of Social Protection and of Minimum Income in the context of Latin America and of Brazil. This discussion is made necessary for us to trace an indispensable historical-conceptual panorama it analyzes it of the Programa Fome Zero. Soon after we reconstituted the process that took to the construction of the Programa Fome Zero, from initiatives generated by the civil society and for the government before your creation in 2003, when he became a strategic politics of the Federal Government. We analyzed, also, the implantation of PFZ to the light of the subjects that generated in the Government's ambit and of the society, besides in the reported your national and international repercussion. We looked in the sequence the Bolsa Família, moment in which we made a ransom of the controversies and critics maids around this program. We presented the results of the empiric research, accomplished in the municipal district of Campina Grande, when we heard the managers and the beneficiaries for the Programa Fome Zero. To proceed we accomplished some reflections on PFZ in Campina Grande, at the same time in that we treated him more thoroughly, around to subject-axis here proposal: in that measured and under which potentialities and limitations the Programa Fome Zero is guided to change in a Structural Politics.

Key words: Public Politic; Program Hunger Zero; Program Bag Family

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como propósito principal analisar a experiência do Programa Fome Zero, quanto às suas possibilidades de ensejar ‘portas de saída’ a uma ação do tipo assistencial. Mais particularmente, aborda tal questão num contexto teórico e faz uma análise empírica da experiência de implantação deste Programa no Município de Campina Grande.

A pobreza e as desigualdades sociais persistem como males muito presentes nesse início do século XXI. As tentativas de combater esses problemas vêm, ao longo do tempo, sendo realizadas pelos diversos países do mundo e afirmadas em tratados internacionais como o da Declaração do Milênio (2000), das Nações Unidas, que se propõe a “libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições objetivas e desumanas da pobreza extrema” até o ano de 2015. (PNUD, 2005, p. 14)

Os resultados quanto à diminuição da pobreza extrema no mundo têm sido alardeados por organismos internacionais e governos, ainda que sejam vistos como tímidos quando comparados com as metas da Declaração do Milênio¹. As estimativas dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial – IDM para 2007, por exemplo, revelam que a proporção de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 por dia caiu 25% para 18,4% em 2004, indicando que cerca de 985 milhões de pessoas vivem em extrema pobreza, contrastando com 1990, quando o número total de pessoas extremamente pobres era de 1,25 bilhão (WORLD BANK, 2007).

Dentre as causas consideradas importantes para a diminuição da pobreza extrema no mundo está o crescimento do PIB *per capita* dos países em desenvolvimento. Mas, para alguns estudiosos, o combate à pobreza não se dá apenas com crescimento econômico, uma vez que este fenômeno não tem como único fator causador a insuficiência de renda. Ocorre, também, pelo déficit de serviços e políticas públicas essenciais, bem como pela enorme concentração de renda existente historicamente na maioria dos países (LAVINAS e BARBOSA, 2000; FONSECA, 2006). Por exemplo, ao analisar o caso brasileiro, Fleury (2006) afirma que o país experimentou no século XX “... a capacidade de conciliar um ritmo espetacular de crescimento econômico com a preservação de um dos mais elevados padrões de desigualdade e exclusão social do mundo...”.

¹ Dentre as metas do milênio consta a “erradicação da fome no mundo”.

A manutenção do elevado padrão de exclusão e de *pobreza e pobreza extrema*² no Brasil, agravado no final do século passado, bem como as reformas dos sistemas de proteção social que foram sendo produzidos em grande medida a partir da crise econômica e dos ditames neoliberais, são considerados por alguns autores, a exemplo de Fonseca (2006), como os elementos que compuseram o cenário de emergência das Políticas de Renda Mínima. Esse quadro também pode ser estendido ao conjunto dos países da América Latina. As Políticas de Renda Mínima são, para o Brasil e para a região, uma novidade, em se tratando de ações de combate à pobreza. Sobretudo, quando comparadas com as experiências pioneiras dos países de capitalismo avançado, nota-se o quanto é de caráter tardio.

Dispensável detalhar que, estruturalmente, a região sempre sofreu dos males crônicos da pobreza e da desigualdade. A situação foi agravada com as décadas perdidas ao final do século passado em que o crescimento econômico apresentou um comportamento medíocre e os programas de estabilização limitaram em muitos casos a atuação estatal em torno das políticas sociais clássicas, como educação e saúde. Em resposta a esses problemas, ora estruturais, ora conjunturais, foram lançados e ampliados programas estatais de assistência social visando atender as camadas mais pobres da população, com renda pessoal abaixo da linha da pobreza, dependendo do conceito privilegiado em cada país. Não é uma inovação latino-americana, uma vez que muitos países ricos já adotaram em larga escala, e ainda mantém programas que concedem subsídios, pessoais ou familiares, para famílias que vivem em condições econômicas inferiores a um determinado patamar de bem-estar social (AFONSO, 2006, p. 6).

Uma das questões de fundo da discussão acerca das Políticas de Renda Mínima nos países latino-americanos, dentre eles o Brasil, diz respeito à noção de pobreza, no sentido de analisá-la sob duas perspectivas, a da má distribuição de renda e a da insuficiência de serviços públicos imprescindíveis. São esses aspectos que vêm delimitando o debate contemporâneo acerca desta temática, demonstrando que na América Latina existe uma necessidade de uma maior integração ou complementação das políticas de renda mínima com as políticas universais constitutivas do sistema de proteção social, que no Brasil a partir da Constituição de 1988 consubstanciou-se na forma do Sistema de Seguridade Social, incluindo as políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social³.

² *Pobreza e pobreza extrema* para a OMS são delimitadas pelo valor de 1 dólar/dia. Ou seja, quem recebe menos que isto para garantir sua sobrevivência faz parte da população que vive em pobreza extrema.

³ Segundo Potiara Silva (1990) estes três tipos de políticas públicas passaram a formar, a partir de então, o tripé da Seguridade Social brasileira.

A pobreza é uma realidade preexistente às conquistas dos anos 1980. Mas que não sofreu grande impacto com as conquistas sociais desta década. Já na década de 1990 passou a ser vista como um fenômeno que, devido à crise deste período, intensificou-se e parte das conquistas alcançadas na década anterior perderam espaço e com isso a questão social agravou-se consideravelmente. Por outro lado, acompanhando o processo de democratização da sociedade brasileira e os compromissos do governo brasileiro no combate à pobreza, afirma-se cada vez mais uma maior sensibilidade no conjunto da sociedade brasileira quanto a tal questão. Com resultado disso, desenvolveram-se, através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária, práticas solidárias, muitas delas de caráter filantrópico, quase sempre em alternativa à ausência do Estado. Ou seja, as mudanças e diagnósticos críticos quanto à ação restritiva do Estado no âmbito das políticas sociais e o capital social pré-existente, de algumas ONGs e entidades filantrópicas, têm tornado cada vez mais evidente publicamente o caráter emergencial e estratégico da ação humanitária em favor das camadas mais pobres da sociedade.

Segundo Yazbek (2002), uma hipótese para melhor entender as razões das estratégias de combate à pobreza no âmbito da política social no Brasil seria:

O reconhecimento da profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela política e pela sociabilidade engendrados no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e ‘inadaptados’ à vida social, não reconhecendo seus direitos sociais (YAZBEK, 2002. p. 173).

Portanto, ao mesmo tempo em que é inquestionável o grande avanço no sentido da garantia dos direitos sociais conquistados a partir da Constituição Federal de 1988, é notório o fato de que na década de 1990, em conformidade com os ditames neoliberais, os discursos referidos à cidadania e aos direitos sociais perderam centralidade, em seu lugar passando a prevalecer um discurso de tipo mais filantrópico, o que fez alguns estudiosos se referir a um fenômeno de “refilantropização da pobreza”. Esta lógica subordinou políticas sociais aos ajustes econômicos e às regras do mercado, desta forma imprimindo à política social brasileira na década de 1990 um perfil despolitizado, privatizado e refilantropizado, a exemplo do Programa Comunidade Solidária. (YAZBEK, 2002).

Com relação ao histórico das ações de combate à fome no Brasil, verificamos que estas datam do período pós-Segunda Guerra, sob influência da criação da FAO⁴. O primeiro presidente do Conselho desta organização foi o médico brasileiro Josué de Castro. Este foi responsável pela implantação de diversas políticas voltadas para a alimentação nas décadas de 1950 e 1960, as quais se tornaram referência internacional no debate político do combate à fome no mundo. O veículo impulsionador desta importante contribuição de Josué de Castro foi sua obra *Geografia da Fome*, trabalho pioneiro construído com o objetivo de consolidar e sistematizar informações sobre a situação alimentar e nutricional do Brasil. O livro, em sua primeira edição (1946), foi lançado numa época em que não se dispunha de um elenco consistente de indicadores antropométricos, clínicos e bioquímicos devidamente padronizados para a avaliação do estado nutricional em escala epidemiológica, de modo que o autor teve de recorrer a ousados recursos de generalização para compor um primeiro cenário de a problemática alimentar e nutricional do país.

Josué de Castro considerou o Brasil regionalizado em quatro grandes espaços: dois de fome endêmica, a Amazônia e a zona da mata Nordestina; um de fome epidêmica, o Nordeste semi-árido; e um de subnutrição ou de fome oculta, o centro-sul do Brasil. Considerava como áreas de fome as regiões onde mais da metade da população apresentava permanentemente, caráter endêmico, ou periodicamente caráter epidêmico, comum nos ciclos de seca do Nordeste, evidências de alimentação insuficiente ou manifestações orgânicas de deficiências nutricionais (CASTRO, 1992).

Na década de 1970, durante o período denominado milagre brasileiro, a economia brasileira sofreu uma grande impulsão, resultado das medidas para promover o crescimento. O lema da época era “fazer o bolo crescer para depois repartir”, só que a divisão “do bolo” não foi feita com justiça social, de modo a contemplar os segmentos menos favorecidos da população. Alguns ficaram com muito e muitos receberam bem pouco o que contribuiu, bastante, para o aumento da desigualdade social no Brasil.

Cristovam Buarque afirma em relação ao que ocorreu nesta época que “a elite dirigente concentrou seus esforços na construção de uma sociedade de consumo para uma minoria” (BUARQUE, 1991. p. 27), que podia usufruir de uma competente infraestrutura criada pelos altos investimentos em modernização, ao mesmo tempo em que devia conviver com um agravamento do quadro de miséria. Desta forma e em

⁴ Food and Agriculture Organization, organismo internacional para o desenvolvimento da agricultura e alimentação.

constatação feita pela PNUD 1996, a fração de renda apropriada pelos 20% mais ricos aumentou 11 pontos percentuais entre 1960 e 1990, enquanto a porção de renda apropriada pelos 50% mais pobres declinou seis pontos.

No início da década de 1990, segundo Yazbec (2006), o país enfrentava “talvez a maior crise recessiva desde os anos 1930, sendo toda atenção do governo e da opinião pública voltada para o combate à inflação crescente... e para os problemas decorrentes do endividamento externo.” (YAZBEC, 2006, p. 89). Mas, apesar do arrefecimento dos movimentos sociais e sindicais, com a crise do desemprego, a crise do “socialismo real”, o início da implementação das políticas neoliberais, foi também marcado por mobilizações sociais e políticas importantes, como a Campanha pela Ética na Política e a luta pelo *impeachment* de Fernando Collor.

Entretanto, nesse período, o combate à fome se tornou um tema público de destaque, com a expressiva mobilização popular em torno da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, mais conhecida como Campanha do Betinho⁵. Esta colocou na agenda pública a temática da fome e possibilitou a formação de milhares de comitês de arrecadação de alimentos nas diversas regiões, em fábricas, bancos, repartições públicas, associações de moradores, igrejas, sindicatos etc. Esta campanha foi incorporada pelo governo Itamar em 1993 com o nome de Plano de Combate à Fome e à Miséria (YAZBEK, 2006).

Foi assim que ocorreu a implantação da primeira estrutura voltada para a segurança alimentar no país⁶: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, em 1993. E, com ele, a elaboração do primeiro Mapa da Fome, que identificou a existência de 31,7 milhões de pessoas abaixo da linha de indigência ou 21,9% da população. Então, e como reflexo desta discussão ocorre em julho de 1994 a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, ainda no governo de Itamar Franco (CONSEA, 1994).

No tocante às primeiras iniciativas de Transferência de Renda no Brasil, é preciso destacar que em nível nacional isso ocorreu com a apresentação por parte do senador Eduardo Suplicy em 1991 da primeira proposta de Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM no Senado Federal. Todavia, esta proposta foi obstruída pelo

⁵ Referência ao sociólogo Herbert de Sousa, idealizador da campanha.

⁶ Até então, as instituições criadas, como o INAN (Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição), na década de 1970, tinham como foco a assistência alimentar e/ou o fornecimento de alimentos de diversas formas, mas sem considerar o conceito da segurança alimentar e nutricional.

Congresso Nacional, supostamente como forma de favorecer a tramitação de vários outros projetos propondo programas similares.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, ao eleger como prioridade absoluta a estabilidade econômica, como condição essencial para a implantação tardia do projeto neoliberal no Brasil, não deu a devida atenção à agenda social brasileira, durante seu primeiro mandato (1995/1998). Portanto, as questões sociais e seu enfrentamento, e nesse âmbito as políticas sociais, foram objeto de verdadeiro descaso por parte do governo nesse período. (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2007).

Foi apenas a partir de 2001, durante o seu segundo mandato que o Presidente Fernando Henrique Cardoso deu sinais de maior preocupação com essa situação, ao propor a criação de uma rede de proteção social, cuja principal ação se pautaria em Programas de Transferência Renda a famílias pobres. Segundo Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2007),

São os programas considerados na categoria de Renda Mínima/Bolsa Escola, que se ampliaram pelo país, tendo como precursores os programas de iniciativas municipais e estaduais, iniciados em 1995 com o Programa de Garantia de Renda Mínima da Prefeitura Municipal de Campinas/SP, também implantado com a mesma designação pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP; Programa Bolsa Escola implantado em Brasília/DF, e o Programa Nossa Família da Prefeitura Municipal de Santos/SP (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2007).

Desta forma no ano anterior às eleições presidenciais foram implantados na esfera federal um programa de Renda Mínima vinculado à educação, o Bolsa Escola, considerado por FHC na época o maior programa de transferência de renda da história do país, além do Programa Bolsa-alimentação e Auxílio-Gás. O Benefício de Prestação Continuada e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, existentes desde 1996, foram expandidos passando a abranger um número maior de beneficiados (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2007).

Em 2002 foi eleito para a Presidência da República Luis Inácio Lula da Silva, que havia defendido, em sua campanha, o combate à fome como uma de suas maiores prioridades. Afirmava que era inconcebível um país que dispõe de fartura de alimentos, como o Brasil, conviver com a existência de milhares de pessoas que passam fome. Seu governo implantou o que ficou mundialmente conhecido como Programa Fome Zero, cujo embrião foi o projeto elaborado dois anos antes da eleição, sob coordenação do Instituto Cidadania, ONG dirigida pelo próprio Lula na época, e que objetivava

promover a construção de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para o país. Em 2001 estimava-se que a população vulnerável à fome ou em situação de insegurança alimentar era de 44 milhões de pessoas, ou 27,8% da população (BRASIL, 2001).

Através do Programa Fome Zero, o combate à fome por meio da promoção da Segurança Alimentar e Nutricional alcançou um *status* de ação de governo, e não mais apenas limitando-se a uma ação voluntária da sociedade civil. Paralelamente, seu desenvolvimento se daria por meio da consolidação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional, assim como apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, em 1991, ao então Presidente Itamar Franco. Para isto, foi criada uma estrutura executiva própria, o Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, vinculado à Presidência da República, e foi recriado o Consea, logo no primeiro dia do governo, em janeiro de 2003.

Estas ações concretas, aliadas à repercussão que o desenho inicial do Projeto Fome Zero alcançou, fizeram com que o Programa fosse alvo de grande visibilidade e aceitação nacional e internacional. Por trás desta prioridade, estava a convicção de que é possível erradicar a fome no país a partir da conjugação adequada entre ações emergenciais e da articulação coordenada das ações “estruturantes”⁷, ou seja, voltadas para o desenvolvimento e a geração de emprego e renda.

Desde o seu anúncio, no primeiro discurso do recém eleito Presidente da República, a prioridade dada ao combate à fome obteve grande aprovação popular, conforme mostravam as pesquisas de opinião, a exemplo da pesquisa do Instituto Datafolha, de 09 de abril de 2003, segunda a qual a preocupação da população com o problema da fome aumentou de 6%, em setembro de 2002, para 22%, em abril de 2003, tornando-se a segunda principal preocupação dos brasileiros, depois do desemprego. (Datafolha, 09/04/2003). Outra pesquisa mostrou que a melhor avaliação do governo Lula nos seus 100 primeiros dias foi para as ações relativas ao combate à fome e à miséria, uma vez que 69% da população aprovavam as ações desenvolvidas neste sentido. As sucessivas pesquisas de opinião da CNT-Sensus sobre a atuação do Governo Federal também colocavam as ações de combate à fome como as mais bem avaliadas. Mesmo com todas as críticas que sofreu desde o início do governo, as políticas de

⁷ O termo Política Estruturante é utilizado no corpo do documento oficial do Programa Fome Zero para se referir as políticas que visam uma mudança estrutural, transformadora, do *status quo*, no qual se encontram inseridas as famílias beneficiadas pelo PBF, a exemplo das políticas de Geração de Trabalho Emprego e Renda.

combate à fome e à pobreza continuaram sendo objeto de apoio e de incentivo por parte da sociedade civil (CNT-Sensus, 2003).

Paralelamente, esta política sofreu ataques permanentes de críticos. A mídia, imbuída de seu papel de cobrar as promessas de campanha, especialmente da primeira meta colocada pelo Presidente, que era a de garantir que todos brasileiros e brasileiras tivessem o direito ao menos a três refeições diárias, criticavam a lentidão do Programa logo no início do mandato. A oposição utilizava esta marca como alvo principal de seus ataques políticos, atribuindo o fato à, segundo eles, incapacidade administrativa do novo governo.

Algumas críticas feitas à proposta eram no sentido de a considerarem de cunho assistencialista, apontando para o fato de que o projeto principal do Partido dos Trabalhadores no governo deveria ser a distribuição de renda e a geração de emprego, que seriam obtidos, em um primeiro momento, a partir de uma mudança profunda na política macroeconômica. Quanto às críticas oriundas dos militantes da área de segurança alimentar e nutricional, especialmente daqueles mais fortemente ligados ao terceiro setor, se pautavam na excessiva ênfase às ações emergenciais de combate à fome, o que tirava o foco da construção da política de segurança alimentar e nutricional, que era a prioridade do recém criado MESA.

No primeiro ano de gestão, a atuação do MESA, principal órgão à frente do Programa Fome Zero no governo, dividiu-se em três ações principais: 1) a implantação de ações emergenciais, frente ao diagnóstico de uma severa seca que assolava o semi-árido nordestino, região prioritária por concentrar 50% da população vulnerável à fome, segundo o levantamento do Instituto Cidadania, que formulou a primeira versão do Projeto Fome Zero; 2) a construção da política de segurança alimentar e nutricional, que seria iniciada com a rearticulação do Consea, associada à formulação de políticas específicas; e 3) a articulação das ações estruturais da política de segurança alimentar e nutricional, que estariam sob gestão de vários outros Ministérios (FLEURY, 2006).

O governo avaliava que manter a sociedade mobilizada, consciente do problema da fome no país, garantia civilidade e cidadania. Mas essa demonstrava ser a parte mais difícil de coordenar, devido à diversidade de interlocuções, iniciativas, lideranças e visões sobre o problema da fome e suas soluções. O MESA afirmava que tinha havido avanços na formulação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional de forma participativa, a partir da recriação do Consea e de 27 conselhos estaduais, de dezenas de conselhos municipais e da realização da II Conferência Nacional de

Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004, como um evento de grande sucesso, com 1.300 participantes, que resultou nas diretrizes para elaboração da Política Nacional e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A partir da resolução da Conferência, foi elaborado um Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, que conferiu um caráter permanente para a política e que foi encaminhado ao Congresso Nacional em outubro de 2005 (FLEURY, 2006).

No entanto, as ações estruturais de geração de emprego e renda não estavam obtendo resultados positivos frente a uma política macroeconômica restritiva e a uma conjuntura com crescimento econômico medíocre, em 2003. Além disso, as ações estruturais articuladas com diversos ministérios não tiveram visibilidade, o que acabou por reforçar, junto à população, a impressão de que o Programa Fome Zero restringia-se apenas às ações emergenciais e assistencialistas. Em janeiro de 2004, após um ano de criação, o MESA foi extinto e sua estrutura foi incorporada ao novo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que também incorporou mais dois órgãos criados em 2003: o Ministério da Assistência Social e a Secretaria Executiva do Bolsa Família. Este programa de transferência de renda resultou da unificação do Programa Cartão Alimentação do Programa Fome Zero com os programas Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás, de vários ministérios. A justificativa do governo foi no sentido de uma maior racionalidade da administração federal. No entanto, o Programa Fome Zero perdeu visibilidade após esta fusão, prevalecendo o Programa Bolsa Família como programa de transferência de renda.

É necessário que nos reportemos neste momento à importante contribuição dada por Frei Betto em todo esse processo, que fez parte do governo Lula desde o primeiro dia e tinha como missão viabilizar ações para a implantação do Programa Fome Zero, e de seus mecanismos de Controle Social, dentre eles os Comitês Gestores. Sua versão dos acontecimentos encontra-se pormenorizado no livro “*Calendário do Poder*”, de sua autoria. Todo o tencionamento ocorrido para que houvesse a criação do novo Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, a desarticulação dos Comitês Gestores, importante instrumento de Controle Social e que foi aos poucos sendo desmobilizados até serem extintos definitivamente, e as divergências institucionais (nos deteremos nestas questões quando da construção do 2º Capítulo), em certa medida foram responsáveis pela saída desse personagem do governo, uma vez que passou a discordar do rumo tomado pelas ações desenvolvidas por gestores do Fome Zero. Dentre as justificativas dadas por Frei Betto a opinião pública para sua saída do governo está a sua opinião de que para o Fome

Zero dar certo seria necessário que se combinasse com uma ampla reforma agrária no Brasil, o que segundo ele não aconteceu por falta de decisão política. Em suas palavras, "o que seria um programa emancipatório se transformou em compensatório por fins eleitorais". (BETTO, 2007 p. 12)

Vale mencionar, ainda, que as organizações internacionais, como FAO, CEPAL e PNUD, citam frequentemente o Brasil como um exemplo a ser seguido no seu plano de combate à fome. Menções elogiando a concepção do programa brasileiro foram feitas em diversos relatórios anuais: no relatório da FAO sobre a Situação da Insegurança Alimentar no Mundo - SOFI de 2004; no relatório da Cepal - Panorama Social da América Latina 2002-2003, de 2004; no relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, do PNUD, de 2005.

O compromisso com a meta de diminuição da fome pela metade até 2015, que é um dos oito Objetivos do Milênio⁸, definidos pela Organização das Nações Unidas - ONU em documento assinado pelo Brasil e outros 191 países, em setembro de 2000, tem sido um fator impulsionador para a implantação de políticas consistentes de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. Por isso, não considero exagero dizer que o mundo está olhando para o Brasil e para os resultados do Programa Fome Zero.

Todas estas questões suscitaram um debate nacional e até mesmo internacional a respeito da eficácia dos programas de transferência de renda em voga, principalmente na América Latina. No caso do Brasil, várias críticas foram tecidas, questionando-se: qual o real sentido desta política? Até que ponto estas ações estariam contribuindo para a emancipação das famílias assistidas? Como deve ocorrer o desligamento destas famílias do programa? Quais os critérios de exclusão? Esse debate não apenas tem sido motivado pelos críticos do Bolsa Família, aqui considerados a mídia e os opositores do governo Lula, mas até mesmo por ex-integrantes do governo, a exemplo do Frei Beto.

⁸ Dados da ONU revelam que mais de um bilhão de pessoas sobrevivem com menos de US\$ 1 por dia. A meta prevê a redução à metade desse total de pessoas. São também objetivos da ONU atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Uma matéria veiculada no Jornal Folha de São Paulo, em 05 de Novembro de 2007, relatou: “Severino Inácio da Silva é um tipo ideal do miserável rural da era Lula, a começar pelo nome: ele é o sem-terra, ou retirante (o ‘Severino’), que se ‘aquietou’, como ele mesmo diz, graças ao Bolsa Família (tornando-se um legítimo ‘Inácio da Silva’). Casado, 30 anos, quatro filhos, morador da zona rural de Caruaru (PE), esse Severino participou de uma invasão de terra em 2002. Desiludiu-se. Hoje tem um boi e três vacas e recebe R\$ 78 do governo. Completa a renda com bicos. Tem mês, ele diz, ‘que o dinheirinho do bico nem *pareia* com o do cartão”. (Folha de São Paulo, 05/11/2007).

O líder do Movimento dos Sem Terra – MST, João Pedro Stédile, observa que: “o programa social Bolsa Família, que hoje beneficia mais de 11 milhões de famílias no país, além de não retirar as famílias da pobreza, estaria contribuindo para a desmobilização da luta pela reforma agrária no Brasil” (Correio da Cidadania, 22/11/2007)

Em documento da FAO⁹, uma declaração que ilustra bem o que o governo pensa acerca das críticas recebidas: “O debate é importante, mas, se existe uma lição para ser aprendida com o Brasil, esta consiste em que é preciso aceitar que estamos num processo de aprendizagem. O que sabemos é que, quando a sobrevivência de muitas pessoas está em risco, é melhor embarcar rapidamente em programas de larga escala, mesmo com conhecimento e informação imperfeito, aceitando a existência de falhas e fazer as subseqüentes correções, do que adiar sem fazer nada até que um consenso seja alcançado” (FAO, 2006 p.13).

Partindo dessas reflexões, esta dissertação visa analisar em que medida e sob quais potencialidades e limitações o Programa Fome Zero, na percepção dos principais atores envolvidos, aqui considerados os gestores e as famílias beneficiadas do Programa, orienta-se para converter-se em uma Política Estrutural, para além de uma condição de política meramente assistencialista, para daí identificarmos elementos que nos permitam uma reflexão mais ampla sobre as potencialidades e limites do Programa Fome Zero, particularmente quanto à sua implementação no Município de Campina Grande, Paraíba. Em que medida as ações do PFZ e do PBF contribuí para reforçar um padrão histórico de Políticas Sociais no país, predominantemente de caráter efêmero, superficial, compensatório, sob a égide da filantropia? Ou, ao contrário, vêm

⁹ Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

conseguindo ir além dessa condição, assumindo uma perspectiva mais consistente, atuando sobre a dinâmica da distribuição de renda, apontando para a conversão de ações de governo em políticas de Estado, primando pela referência da defesa dos direitos sociais.

Uma forte tradição clientelista consolidou neste país uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais. Entretanto, a nossa hipótese é a de que, não obstante tudo isso, mesmo reconhecendo-se as dificuldades presentes em sua implantação e todas as críticas que vem recebendo durante a execução, o PFZ/PBF difere em sua concepção e forma estrutural das demais iniciativas desenvolvidas no Brasil, uma vez que se sustenta em um desenho amplo, envolvendo diversas ações e propostas, que se estiverem de fato sendo desenvolvidas possibilitarão a vinculação do público beneficiário com as políticas de geração de emprego e renda, agricultura familiar, capacitação profissional, dentre outras, que visam à emancipação econômica desta população, a qual poderá encontrar aí uma “porta de saída”, desvinculando-se do Programa e passando a prover o seu próprio sustento.

A pesquisa se desenvolveu sob uma perspectiva qualitativa, a partir dos seguintes procedimentos metodológicos principais: a) pesquisa bibliográfica: com um foco nos estudos brasileiros e latino-americanos sobre o desenvolvimento histórico das Políticas Sociais e sobre a implementação de Programas de Renda Mínima nessa região; b) pesquisa documental com levantamento de normatizações, portarias, projeto de criação do Fome Zero e do Bolsa Família, dentre outros c) realização de entrevistas. Foram realizadas quatro entrevistas individuais, uma com o Vice-presidente do CONSEA na Paraíba; com o Ex-gestor do Programa Fome Zero em Campina Grande de 2005 a 2008; com o atual gestor do PFZ em Campina Grande e finalmente com um membro do CONSEA neste Município. d) Realizamos também, sete grupos focais dois na Zona Rural, com beneficiados pelo PBF; três na Zona Urbana com beneficiários e dois na Zona Urbana com não-beneficiários, a metodologia utilizada para formação destes grupos foi a identificação de Clubes de Mães, Associação de Moradores e realização de um primeiro contato para que os presidentes destas entidades pudessem conhecer o objeto e os objetivos da pesquisa, para depois disso em caso de concordância, marcar uma reunião com a comunidade local objetivando ouvi-los e absorver deles os elementos necessários a construção da análise empírica deste trabalho.

A dissertação está dividida em cinco partes: esta Introdução, três Capítulos e as Considerações Finais. No Capítulo I, fizemos um debate introdutório acerca das Políticas de Proteção Social e de Renda Mínima no contexto da América Latina e do Brasil. Esta discussão se faz necessária para traçarmos um panorama histórico-conceitual indispensável à análise do Programa Fome Zero. No Capítulo II, reconstituímos o processo que levou à construção do Programa Fome Zero, desde iniciativas geradas na sociedade civil e no governo antes de sua criação em 2003, quando se tornou uma política estratégica do Governo Federal. Analisamos a implantação do PFZ à luz das questões que gerou no âmbito do Governo e da sociedade e da sua repercussão nacional e internacional. Focamos na seqüência o Bolsa Família, momento no qual fizemos um resgate das polêmicas e críticas criadas em torno deste programa. No Capítulo III, apresentamos os resultados da pesquisa empírica, realizada no município de Campina Grande, quando ouvimos os gestores e os beneficiados pelo Programa Fome Zero. Por último, nas Considerações Finais, realizamos algumas reflexões sobre o PFZ em Campina Grande, ao mesmo tempo em que o tratamos mais amplamente, em torno da questão-eixo aqui proposta: em que medida e sob quais potencialidades e limitações o Programa Fome Zero orienta-se para converter-se em uma Política Estrutural, para além de uma condição de política meramente assistencialista?

CAPÍTULO I – POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL E DE RENDA MÍNIMA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA E BRASIL

1.1 PARA UM RESGATE HISTÓRICO-CONCEITUAL

Estudos de diferentes autores, dentre eles Yazbek (2003), Silva e Silva (2006), Castel (2005), e de organizações latino-americanas a exemplo da FAO, européias e mundiais abordam a discussão acerca dos sistemas de proteção social e das políticas de renda mínima na contemporaneidade, reconhecem a complexidade dessa discussão e apontam para a necessidade de se fazer tal análise a partir da história.

A análise dos sistemas de proteção social e das propostas de programas de renda mínima, embora amplamente tratada na contemporaneidade, só pode ser compreendida melhor em uma perspectiva mais ampla, resgatando elementos mais clássicos sobre essa temática. Foi na tentativa de compreender essas questões, que procuramos realizar em um primeiro momento neste capítulo um resgate destes elementos.

Segundo Di Giovanni (1998), as formas de solidariedade social, termo aqui utilizado com o mesmo sentido de proteção social, assumem características rústicas ou de alto nível de sofisticação organizacional, dependendo do tempo e do espaço em que elas são exercidas. Isto é, se nas sociedades mais tradicionais a proteção social era exercida por instituições não-especializadas e plurifuncionais, como, por exemplo, a família, nas sociedades mais complexas, ela tem sido exercida através de sistemas específicos que se situam como ramos importantes da divisão social do trabalho (DI GIOVANNI, 1998). Levando em consideração estes aspectos, o autor conceituou os sistemas de proteção social da seguinte maneira:

... chamo de sistemas de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações. Incluo neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas, na vida social. Incluo, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (DI GIOVANNI, 1998, p. 10).

O autor classifica a proteção social em: tradicional, considerada aquela que envolve um conjunto de valores referentes à caridade, à fraternidade e à solidariedade;

de troca, que se pauta nas relações econômicas face a face, e se dá sob a impessoalidade das forças do mercado; e, finalmente, a forma da autoridade ou da política, que está respaldada pela presença do Estado como gestor, regulador e produtor das relações sociais. Segundo o autor, tal classificação não pode ser adotada a partir de uma idéia evolucionista. Isto porque as interpretações de caráter finalista dos sistemas de proteção social, nas ciências sociais, estão suficientemente criticadas e porque não existe registro histórico que aponte para o desaparecimento de nenhuma dessas modalidades nas sociedades (DI GIOVANI, 1998).

As principais formas de proteção social, a pública e a privada, existentes hoje, tiveram a sua gênese nos marcos contextuais da formação das sociedades modernas. Antes de o Estado começar a alocar recursos para atuar no campo da proteção social, o que se tinha, nas sociedades tradicionais, eram predominantemente formas não-mercantis de proteção social, originadas nas sociedades tradicionais, no intuito de minimizar o impacto dos riscos, principalmente, os relacionados à doença, à velhice, à infância, que poderiam vir a afetar indivíduos e grupos sociais.

Tais riscos, para Viana e Levcovitz (2005), são de natureza fundamentalmente política, social e/ou cultural. O esforço realizado por estes autores no sentido de compreender a origem destes riscos, e a dependência que eles geram, desde as sociedades mais tradicionais, demonstraram ser aspectos importantes que passaram a orientar as sistematizações de outros conceitos de proteção social, uma vez que proteção social, segundo estes autores, consiste “... na ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionados com múltiplas situações de dependência” (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p. 17).

Os estudos feitos por Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005) apontam para uma sistematização do conceito de *sistema de proteção social*, realizados com base nas formas de emprego da noção de solidariedade social, ou seja, quando a noção de solidariedade é utilizada para designar as ações coletivas realizadas pela família, pela comunidade e pelas associações filantrópicas e religiosas, o conceito de sistemas de proteção social é denominado por este autor como *velho* e tido como próprio das sociedades mais tradicionais. Quando a noção de solidariedade é empregada para definir ações coletivas realizadas por diferentes categorias profissionais e pelo Estado, o que ocorreu a partir do século XIX e início do Século XX, o conceito de

sistemas de proteção é denominado de novo e é tido como pertencente às sociedades mais modernas.

Castel (2005), utilizando-se da noção de sociabilidade de Alain Caillé para conceituar os sistemas de proteção social, parte da distinção entre sociabilidade primária, associada a uma esfera privada, e sociabilidade secundária, ligada à esfera pública. Diferentemente de Ferrera (1993 *apud* VIANA e LEVCOVITZ, 2005), que as aborda em uma perspectiva dualista, Castel (2005) as toma como indissociáveis, ou ao menos muito entrelaçadas, afirmando que isso se deve ao fato dos sistemas de proteção social do campo da sociabilidade primária se tornaram em determinados momentos políticos, sociais e econômicos insuficientes para atender às demandas dos indivíduos que se desatrelaram ou que se “desfiliaram”¹⁰ dessas relações primárias.

A desfiliação dos indivíduos dessas relações primárias, de acordo com este autor, é um ponto chave para pensar este entrelaçamento, pois o fenômeno da desfiliação acaba demandando a construção de sistemas de proteção social no campo da sociabilidade secundária, cujo aparato social-assistencial vai se dar, cada vez mais, a partir da criação de instituições públicas mais complexas e sofisticadas, que buscam:

... Suprir, de maneira organizada, especializada, as carências da sociabilidade primária. De modo mais exato, dir-se-á que o social-assistencial se constitui por analogia com a sociabilidade primária. Tenta preencher um vazio que foi aberto nas relações comandadas pela sociabilidade primária e afastar os riscos de desfiliação que ele acarreta... (CASTEL, 2005, p. 59).

Entende Castel (2005) que, a constituição do aparato social-assistencial em analogia aos sistemas de proteção social no campo da sociabilidade primária foi uma resposta dada pelo Estado para afastar os riscos de desfiliação, e foi também através deste aparato que o Estado sempre procurou atender duas categorias da população: a dos pobres envergonhados e a dos mendigos válidos, trabalhadores entregues à mendicância, que se desfiliavam das relações primárias, não se preocupando em proteger aquela parcela da população que se integrava no mercado de trabalho. Daí a afirmação de que “... a ‘questão social’ se apresenta a partir dos desfiliados, dos que se desprenderam e não dos que se integraram” (CASTEL, 2005, p. 116).

O fenômeno da desfiliação e a constituição do social-assistencial, como se pode perceber neste debate, são questões importantes para pensar o processo de

¹⁰ “Desfiliação” é o conceito através do qual Castel (2005) tenta esclarecer os processos que fazem os indivíduos transitarem de uma “zona” de “... integração à vulnerabilidade, ou deslizar da vulnerabilidade para a inexistência social...” (CASTEL, 2005, p. 25).

entrelaçamento dos diferentes sistemas de proteção social. Di Giovanni (1998), embora não utilize o termo entrelaçamento, apresenta essa idéia a partir do pressuposto da interação, quando destaca que na contemporaneidade: “... os sistemas de proteção social se estruturaram de modo diverso e específico, seja do ponto de vista das formas de organização desenvolvidas no setor público, da constituição e presença dos sistemas privados, e também da interação entre estas áreas...” (DI GIOVANNI, 1998, p. 14).

A passagem histórica da centralidade da solidariedade primária para a centralidade da solidariedade secundária se deu nos marcos da emergência dos direitos sociais e da constituição do Estado do Bem-Estar Social. T. H Marshall tem grande importância para a reflexão desta questão uma vez que este autor defende que o Welfare State confirmou a “institucionalização dos direitos sociais após o desenvolvimento dos direitos civis e políticos” (MARSHALL, 1967). A conceituação do Estado de Bem Estar como etapa do desenvolvimento político democrático é defendida por Marshall, ao afirmar que existiu historicamente a garantia sucessiva dos direitos individuais, datando “do século XVII os direitos civis universais, do século XVIII os políticos e finalmente os direitos sociais surgidos no século XX”. São direitos civis, para Marshall, aqueles direitos que concretizam a liberdade individual, como os direitos à livre movimentação e ao livre pensamento, à celebração de contratos e à aquisição ou manutenção da propriedade; bem como o direito de acesso aos instrumentos necessários à defesa de todos os direitos anteriores, ou seja: o direito à justiça. São direitos políticos, segundo Marshall, aqueles direitos que compõem, no seu conjunto, a prerrogativa de participar do poder político; prerrogativa essa que envolve tanto a possibilidade de alguém se tornar membro do governo, isto é, a elegibilidade quanto à possibilidade de alguém escolher o governo através do exercício do voto. Finalmente, os direitos sociais equivalem, para Marshall, à prerrogativa de acesso a um mínimo de bem estar e segurança materiais, o que pode ser interpretado como o acesso de todos os indivíduos ao nível mais elementar de participação no padrão de civilização vigente. (MARSHALL, 1967).

No Brasil, o Welfare State surge a partir de decisões autárquicas e com caráter predominantemente político: o de regular aspectos relativos à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia e da burocracia. As circunstâncias deste surgimento e do desenvolvimento do Welfare State no Brasil são diferentes das observadas nos países nos quais as teorias acima mencionadas se referem. Além de ocorrer sob uma posição diferente na economia mundial, o processo de

modernização brasileiro é marcadamente segmentado, com setores industriais modernos convivendo com setores tradicionais e com a economia agroexportadora. O controle do mercado para produtos industriais por meio de políticas de massificação do consumo foi um aspecto secundário para um Estado preocupado com estratégias protecionistas, disponibilidade de insumos e investimentos em bens de capital e infra-estrutura.

Quanto aos tipos de Welfare State, Esping-Andersen (1991) classifica a existência de três distintos regimes: o social-democrata, o conservador e o liberal, e Fiori (2007) em seu estudo “Estado de Bem Estar Social: Padrões e Crises” concebe-os da seguinte forma:

O ‘welfare state liberal’, ‘em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social e onde as regras para habilitação aos benefícios são estritas e muitas vezes associadas ao estigma’. São seus exemplos típicos: Estados Unidos, Canadá e Austrália; Os ‘welfare states conservadores e fortemente corporativistas’, onde “predomina a preservação das diferenças de status; os direitos, portanto, aparecem ligados à classe e aos status... e a ênfase estatal na manutenção das diferenças de *status* significa que seu impacto em termos de redistribuição é desprezível. Incluem-se aqui, como casos típicos, Áustria, França, Alemanha e Itália; Os ‘regimes social-democratas’, onde o universalismo e a desmercantilização atingem amplamente a classe média e ‘onde todos os segmentos sociais são incorporados a um sistema universal de seguros no qual todos são simultaneamente beneficiários, dependentes e, em princípio, pagadores’. Não cabem dúvidas de que Esping-Andersen está falando aqui de um número limitadíssimo de países escandinavos (FIORI, 2007, p. 7).

Vale ressaltar que o Welfare State foi um regime que teve início a partir do século XIX e se desenvolveu por todo o século XX, principalmente no período pós-guerra, tendo seus anos gloriosos situados entre 1945 e 1975, período no qual os países de capitalismo avançado assumiram a proteção social em sua plenitude. Segundo Esping-Andersen, o Welfare State

Significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Silva (2007) considera que, “após esse período ‘glorioso’, devido às grandes mudanças que vêm acontecendo na economia mundial, marcadas pela revolução tecnológica da era da informação e, conseqüentemente pelas transformações no mundo

do trabalho, o Welfare State vem tendo dificuldades de responder as demandas atuais” (SILVA, 2007, p. 26)

Este fenômeno ficou conhecido como a *Crise do Welfare State*, desencadeado a partir da década de 1970, sendo um marco histórico na intensificação do debate sobre políticas de renda mínima, nos países de capitalismo avançado, e sobre sua articulação em relação às políticas sociais constitutivas dos sistemas de proteção social.

Para Fleury (1994), tomando por base a natureza da proteção social, Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social são dimensões fundamentais para identificar as principais características que as políticas de renda mínim assumem nos distintos modelos de proteção social. Para a autora, o modelo de *seguro social* tem como característica a proteção social por meio de uma relação de direito contratual estabelecida somente para determinadas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado. Desta forma, os direitos concedidos podem ser diferenciados dependendo da organização da categoria profissional que o indivíduo esteja inserido e de sua contribuição (FLEURY, 1994). Santos (1979) denominou esta relação como cidadania regulada¹¹. Já o modelo de *assistência social* tem como características ações emergenciais, compensatórias, organizadas sob a associação de bases filantrópicas e políticas públicas. Neste modelo, as ações são voltadas para os indivíduos mais vulneráveis e não configuram a relação de direito social, muitas das vezes, por serem estigmatizantes e punitivas (FLEURY, 1994). Fleury (1994) denominou esta relação como cidadania invertida¹², pois os indivíduos precisam provar que foram incapazes de suprir suas necessidades no mercado para ter acesso a esta proteção social. O modelo de *seguridade social*, por sua vez, busca romper com as noções de cobertura restrita somente para os indivíduos inseridos no mercado formal de trabalho; procura superar a relação contribuição *versus* benefícios, gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Neste modelo, o conceito de cidadania que está diretamente relacionado é o de cidadania universal¹³, que se caracteriza por preconizar o direito de todos os indivíduos, por meio do Estado, a usufruir de um mínimo vital em termos de renda,

¹¹ Por cidadania regulada se entende o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei...” (SANTOS 1979, p.75).

¹² Para Fleury (1994), trata-se daquela cidadania focalizada, estatal, não fundada no campo dos direitos sociais.

¹³ Aquela que se estabelece através do viés dos direitos sociais (FLEURY, 1994).

bens e serviços, fundamentados nos princípios de justiça social (FLEURY, 1994). Este modelo, assim como o de *seguro social* e o de *assistência social*, somente se constitui como tais a partir da implementação de políticas sociais. É notório que essas políticas seguem, de acordo com cada um desses modelos, características, princípios e preceitos diferenciados, que consagraram, nos países de capitalismo avançado, os 30 anos gloriosos do Welfare State, de 1945 a 1975 (FLEURY, 1994).

Portanto, sob tal ótica, as Políticas de Renda Mínima, no modelo assistencial social têm papel simplesmente compensatório, e visam atender aos sujeitos vitimizados pela pobreza extrema. Já no modelo de Seguridade Social, a referida política assume o sentido de redistribuição de renda, se orientando para reforçar e complementar os serviços sociais e os programas sociais de combate à pobreza e ao desemprego de modo universal, independente do indivíduo estar ou não inserido no mercado de trabalho. Quanto ao modelo de seguro social, este condiciona a sua cobertura àqueles que fazem parte do mercado formal de trabalho, os quais estão fazendo parte do contrato social, e desta forma contribuem para um fundo especial e através dele beneficiam-se de políticas de renda mínima.

Até os anos 1970, considera-se em geral que o Estado de Bem Estar nas sociedades desenvolvidas, dá uma resposta minimamente satisfatória às questões da vulnerabilidade social e da destituição. Em um horizonte moldado pela perspectiva do pleno emprego e do crescimento econômico, a política previdenciária, voltada a abrandar os riscos de degradação social e pobreza advindos da doença, da velhice e da perda temporária da remuneração salarial, manifesta uma razoável eficácia. A socialização dos riscos e os mecanismos de redistribuição mostram-se, assim, estratégias capazes de solucionar o conflito em torno da integração social e do drama da miséria.

No entanto, pouco a pouco, transformações no processo produtivo e uma rarefação dos empregos, sobretudo os de baixa qualificação, produzem um amplo contingente de desempregados e novos dilemas para a intervenção pública. Sem pretender realizar uma análise exaustiva deste processo, é importante sinalizar que a forma de solidariedade baseada, principalmente, na relação entre contribuição e prestação de serviços ou acesso a benefícios, deixa de ser capaz de contornar a diversidade de situações de precariedade e fragilidade sociais advindas do surgimento de novas desigualdades e riscos.

Por um lado, como aponta Castel (2005), o desemprego estrutural causa um forte desequilíbrio entre os trabalhadores e os beneficiários da proteção pública. De outro lado, para além do fim do pleno emprego e da crise de financiamento da seguridade social, há um deslocamento em torno do papel do trabalho como principal agente de integração social. Fenômenos tais como a desestabilização das classes trabalhadoras e assalariadas em geral, a precarização das formas de ocupação e a alternância entre atividade e não-atividade, são combinados ao aparecimento de grupos dos que não se integraram ao processo produtivo. Assim, a imagem da pobreza como uma situação residual é transformada e multiplicam-se diferentes processos de desqualificação social, impossíveis de serem compreendidos à luz de uma abordagem economicista e estanque.

Ao mesmo tempo, o welfare state, tido por alguns como principal condutor do progresso e responsável pela coesão social, torna-se incapaz de recriar laços de solidariedade. As formas burocratizadas e impessoais de gestão, presas a uma lógica distinta da que preside a vida comunitária ou a participação em redes de sociabilidade mais amplas, aos poucos, perdem sua capacidade de resolução frente aos novos dilemas sociais. Ou seja, embora a proteção social e uma nova concepção de solidariedade tenham sido construídas concomitantemente, a maneira como esta forma de seguridade foi implementada contribuiu para a redução do engajamento dos indivíduos nas ações públicas.

1.2 A GÊNESE DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

As ações embrionárias de proteção social no Brasil tiveram origem, nos países industrializados, em um contexto de ordem liberal, no qual se negava a necessidade de intervenção estatal nas questões de natureza social, sob a alegação da eficácia do mercado no trato dos problemas sociais emergentes, uma vez que a teoria de auto-regulação por parte do mercado não foi capaz de dar conta dos problemas que ele mesmo gerava, especialmente na esfera da reprodução humana, o que veio a exigir uma crescente intervenção do Estado, tanto na esfera da produção regulando as relações de trabalho, quanto na esfera da reprodução, através de medidas de proteção social. As políticas sociais que tiveram origem neste contexto caracterizam-se por considerar que as situações de vulnerabilidade social decorrem de um problema de caráter do necessitado. A natureza compensatória e punitiva destas medidas evidencia-se, por exemplo, na perda de outros direitos inerentes à condição de cidadania, ou em restrições de ordem simbólica a que são submetidas às famílias carentes. Esta condição política de cidadania invertida, em que o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais (FLEURY, 1998).

A segunda forma assumida pela proteção social, em termos mundiais, já é fruto de um contexto social no qual a classe operária é reconhecida como ator qualificado na ordem política e econômica. O Seguro Social tem como característica destinar-se à cobertura da população assalariada com a qual se estabelece uma relação jurídica do tipo *contratual*: os benefícios são, em regra, proporcionais à contribuição efetuada, não guardando relação imediata com as necessidades do beneficiário. A participação tende a ser compulsória e, embora restrita a uma parcela da população, é uma relação de *direito social* estabelecida com base em um contrato. Trata-se, neste caso, da *cidadania regulada* pela condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, o que lhe garante a assinatura da carteira de trabalho. As instituições responsáveis pela prestação dos serviços e benefícios tendem a ser financiadas com base na contribuição salarial, ademais de aportes específicos do Estado, e submetem-se a uma lógica de

capitalização de suas reservas. Essa forma de proteção envolve questões de equidade, justiça social e redistribuição de renda entre a população beneficiária. Por outro lado, perpetua a iniquidade do sistema produtivo, ao excluir da proteção exatamente os grupos mais necessitados, ou seja, aqueles que estão à margem do mercado formal de trabalho (FLEURY, 1998).

Finalmente, o Estado do Bem-Estar Social rompe com as concepções de proteção social com base na evidência da necessidade ou no contrato firmado, e propõe uma relação de cidadania plena, na qual o Estado está obrigado a fornecer a garantia de um valor mínimo a todos os cidadãos, em relação à saúde, educação, pensão, seguro desemprego, etc. O Estado do Bem-Estar Social baseia-se em uma relação de direito social inerente à condição de cidadania e, do ponto de vista institucional, implica uma organização nacional da política social, na qual o Estado assume os ônus básicos da administração e financiamento do sistema. Trata-se de um projeto de redefinição das relações sociais em direção à redistribuição da renda e, portanto, à equidade e justiça social para toda a sociedade. (FLEURY, 1998).

No caso brasileiro, foi no período compreendido entre 1930 e 1943 que efetivamente foram lançadas as bases dos mecanismos de proteção social, período no qual ocorreram importantes transformações socioeconômicas devido, principalmente, à alteração do modelo de desenvolvimento, que passou do agro-exportador para o urbano-industrial. É nesse período que o Estado passa a assumir a regulamentação e financiamento da educação, saúde, previdência, programas de alimentação e nutrição, habitação popular, saneamento, transporte coletivo (NEEP, 1994 *apud* SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006).

É importante compreender que essas formas de proteção social eram extremamente corporativas, ou seja, só tinha direito a ser assistido àqueles que faziam parte do mercado formal de trabalho. Nesse contexto o modelo de cidadania desenvolvido naquela época seguia esta mesma lógica, “Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma cidadania regulada... restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade entre interesses competitivos” (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006, p. 58).

Esse sistema de proteção se desenvolveu e consolidou-se durante as décadas de 1970 e 1980, sob o regime militar, o que colocava os Serviços Sociais como compensatórios diante do arbítrio e da repressão direcionada a conter os movimentos sociais e sindicais da época.

A partir de 1965, o Brasil conviveu com grandes mudanças estruturais políticas e econômicas, que provocaram um conjunto de reformas dos sistemas de proteção social. Fleury (1994) sintetiza muito bem essas mudanças, ao dizer que elas ocorreram:

Em primeiro lugar, pela alteração do sistema político, com o golpe militar... e a implantação de regimes burocrático-autoritários, pondo fim à incorporação política dos trabalhadores dentro de um modelo populista. Em segundo lugar, pela crise econômica do capitalismo que atingiu a região no início dos anos 80, pondo fim a um ciclo prolongado de crescimento econômico, requerendo uma nova inserção destes países na divisão internacional do trabalho e no mercado capitalista mundial. Em terceiro lugar, pelo processo de transição à democracia, em um novo contexto mundial, com o predomínio da ideologia liberal e os efeitos deletérios dos governos militares e do endividamento externo sobre a economia e sobre a qualidade de vida (FLEURY, 1994, p. 197).

São mudanças referentes a uma nova relação entre Estado e sociedade, pautada na não incorporação dos trabalhadores e dos seus interesses no processo decisório das políticas sociais, que tinha como pressuposto promover o crescimento econômico dessa região.

Os governos militares que tiveram lugar a partir dos anos 60 buscaram, sob a inspiração da Ideologia de Segurança Nacional, redirecionar o sistema político com a exclusão dos trabalhadores do pacto de poder, a desmobilização de suas organizações e das estruturas de representação de seus interesses, e assim dar curso à internacionalidade da economia, favorecendo a entrada de capitais e financiamento internacionais (FLEURY, 1994, p. 198).

Entretanto, como aponta Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2006), a estratégia de controle dos movimentos sociais por parte do Estado, através dos programas sociais, “não impediu a rearticulação da sociedade civil, sobretudo a partir de meados da década de 1970, verificando-se forte eclosão dos denominados ‘novos movimentos sociais’ e a estruturação do que se convencionou chamar de ‘sindicalismo autêntico’, além do reordenamento dos partidos políticos com a estruturação de novos partidos... além da intensa atuação da igreja” (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006, p. 62).

A efervescência social dessa época teve como objetivo maior cobrar o resgate da grande dívida social acumulada historicamente e que sofreu profundo agravamento durante o período de ditadura militar, bem como, lutar pela ampliação de direitos sociais buscando a conquista de um conceito mais amplo de cidadania. Isso vem a ilustrar o que de acordo com Fleury (1994), vem a ser política social: “... a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e

envolvendo pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos” (FLEURY, 1994, p. 43).

Estes tencionamentos tiveram como momento culminante o advento da Constituição Federal de 1988, na qual as reivindicações de diferentes atores sociais, canalizadas na Assembléia Nacional Constituinte, foram consolidadas, em grande medida, naquela que ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”. Esta representou uma profunda mudança no sistema de proteção social brasileiro, uma vez que incluiu a previdência social, a saúde e a assistência social como constitutiva da *seguridade social* e introduziu a noção de direitos sociais como parte da condição de cidadania, até então, como já vimos, restritos à lógica de seguro social (FLEURY, 2005).

A Constituição de 1988 inaugurou um novo modelo de proteção social para o país. Este modelo, segundo Fleury (2005), foi expresso nos seguintes princípios organizadores da seguridade social:

... universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios e serviços; equidade na forma de participação do custeio; diversidade da base de financiamento; e gestão quadripartite, democrática, descentralizada, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo em órgãos colegiados. Além disso, introduziu a noção de uma renda de sobrevivência de caráter não contributivo, ao assegurar um benefício financeiro de prestação continuada para idosos e deficientes incapazes de trabalhar (FLEURY, 2005, p. 453).

A partir de 1990 diante da dificuldade de implementar as políticas sociais previstas na Constituição de 1988, em função do contexto de crise econômica e de estratégias neoliberais, o Brasil se viu diante de uma contra-reforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefícios de poucos. A crise econômica e as estratégias neoliberais produziram profundas reformas e contra-reformas do sistema de proteção social brasileiro. Estas questões serão explicitadas e analisadas em tópico posterior no qual consta, também, uma análise das Políticas Sociais nos dois governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Antes, porém, passemos a algumas considerações sobre o desenvolvimento das políticas de renda mínima, nos países centrais, na América Latina e no Brasil, de modo a poder situar as questões que atualmente as envolve no debate político e acadêmico.

1.3 POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA: BREVES CONSIDERAÇÕES

A partir da década de 1970 o debate acerca de políticas de renda mínima como modelo de política social foi intensificado num contexto de crise do Welfare State. Silva e Silva (2006) sinaliza que os estudos acerca da elaboração e implementação dessas políticas apontam dois eixos de análise que são identificados como fundamentos específicos do atual debate sobre esta temática

O primeiro eixo está relacionado com as profundas transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, dentre elas a precarização e fragmentação do trabalho, associadas ao crescente desemprego e ao aumento nos índices de pobreza, fenômeno não exclusivo dos países da América Latina, pobres e subdesenvolvidos. Esse fenômeno é denominado na literatura de “nova pobreza” (CASTEL, 2005).

Castel (2005) faz referência ao Estatuto dos Trabalhadores Inglês de 1349, que continha as disposições legais que representaram um verdadeiro código geral do trabalho destinado de forma corporativa a todos os indivíduos que estavam sujeitos a ganhar a vida trabalhando e que estavam filiados a dois segmentos de trabalhadores, o dos artesãos e os que realizavam tarefas servis ligadas a terra. Estes segmentos, por seguir as normas do estatuto dos trabalhadores, não tinham o direito de recorrer à assistência para garantir a sobrevivência, uma vez que tinham capacidade laborativa. Este autor cita também mais uma lei criada na Inglaterra, o Estatuto dos Artesãos de 1563 e afirma que esta foi uma lei destinada apenas aos indivíduos que estavam trabalhando e aplicava-se sem restrição aos trabalhadores agrícolas e artesãos, tanto do campo quanto da cidade. Para Castel (2005),

O Estatuto dos Artesãos reitera a obrigação do trabalho para os súditos do reino com idade de 12 a 60 anos; fixa em sete anos o tempo mínimo de aprendizagem dos ofícios artesanais, mesmo para os mais simples; proíbe os jovens do meio rural de irem aprender nas cidades; os ofícios artesanais são reservados aos filhos de artesãos; e os rurais não podem ter aprendizes, pois é necessário evitar que várias pessoas estejam sob a direção de um único homem... (CASTEL, 2005, p. 177).

Entre 1531 e 1601, entrou em voga, também, na Inglaterra, a Lei dos Pobres (*Poor Laws*), que beneficiava aos desempregados, incapazes, velhos e crianças e, segundo Castel (2005), foi utilizada para que houvesse uma caça aos “vagabundos”, aqueles que não cumpriam a obrigatoriedade ao trabalho. Em 1834 foi criada a Lei Revisora das Leis dos Pobres, ou Nova Lei dos Pobres (*Poor Law Amendment Act*), de

1834. Foi uma lei que aboliu o “direito de viver” e a mobilidade geográfica do trabalhador, que eram vistos como uma obstrução do mercado nacional competitivo de trabalho. Esta abolição originou uma situação muito dramática, na Inglaterra, que é apresentada por Polanyi (1980), quando este diz que:

A crueldade científica desse decreto foi tão chocante para o sentimento público nos anos 1830-1840 que os protestos veementes dos contemporâneos obscureceram o quadro aos olhos da posteridade. É verdade que muitos dos pobres mais necessitados foram abandonados à sua sorte quando se retirou a assistência externa, e entre aqueles que sofreram mais amargamente estavam os ‘pobres merecedores’, orgulhosos demais para se recolherem aos albergues, que se haviam tornado um abrigo vergonhoso. Em toda história moderna talvez jamais se tenha perpetrado um ato mais impiedoso de reforma social. Ele esmagou multidões de vidas quando pretendia apenas criar um critério de genuína indigência com a experiência dos albergues. Defendeu-se friamente a tortura psicológica, e ela foi posta em prática por filantropos benignos como meio de lubrificar as rodas do moinho do trabalho... (POLANYI, 1980, p. 93-94 *apud* SILVA, 2007).

Tudo isso culminou com um movimento no qual os cientistas liberais, a exemplo de Malthus, criticaram veementemente a criação desta lei que preconizava a criação de um “sistema muito duro, centralizado na *workhouse*, isto é no trabalho obrigatório dos indigentes realizado em condições freqüentemente desumanas, mas um sistema centralizado, nacional, que visa ser homogêneo e que é financiado por fundos públicos” (MALTHUS, *apud* CASTEL, 2005).

A inclusão da questão social¹⁴, na agenda pública de diversos países, acabou, por sua vez, introduzindo a política social como um instrumento que passou a ampliar a pauta dos direitos de cidadania, civis, políticos e sociais, como tão bem apontou acima T.H. Marshall (1967) e que estão relacionados a quatro instituições públicas, os tribunais, os organismos representativos locais, os serviços sociais e as escolas, que contribuíram para o pleno emprego.

Esse novo fenômeno, segundo Castel (2005), vem por sua vez dando origem à denominada “nova questão social”, uma vez que a “nova pobreza” vem colocando em cheque os princípios organizativos de solidariedade e a concepção tradicional de *direitos sociais*. O autor afirma ainda que a “nova questão social” impõe grandes dificuldades, também, aos países que tiveram um Welfare State consolidado, uma vez

¹⁴ A questão social, segundo Iamamoto (2001), está intimamente relacionada ao conflito entre capital e trabalho, significando, no seu sentido mais amplo, o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao desenvolvimento da sociedade capitalista.

que este se efetivou baseado no pleno emprego e, diante do novo contexto de mudança no mundo do trabalho, não tem conseguido atender as demandas cada vez maiores dos “novos pobres” (CASTEL, 2005). É nesse contexto que se intensifica o debate mundial sobre os programas de renda mínima, como uma alternativa de reforma no campo da política social. O debate se dá no sentido de garantir uma renda mínima a todos os indivíduos, o que asseguraria sua inserção social, e em última instância sua cidadania.

Essa abrangência ampliada, segundo Draibe (1992), serviu para que “... de uma concepção de programas assistenciais dirigidos aos pobres, essas políticas evoluíssem para a concepção de mínimos sociais garantidos a todos os indivíduos e preferencialmente dispensados sob a forma de recurso financeiro de alocação universal” (DRAIBE, 1992, p. 267).

Silva e Silva (1996) conceituam as políticas de renda mínima como sendo as “transferências monetárias a indivíduos ou famílias, prestadas condicional ou incondicionalmente; complementando ou substituindo outros programas sociais, objetivando garantir um patamar mínimo de satisfação das necessidades básicas” (SILVA e SILVA, 1996, p. 3). Este conceito é empregado num sentido genérico, mas em sua concretude o que se verifica é uma ampla gama de propostas e políticas, que estão relacionadas às distintas correntes teóricas que vêm sustentando o debate sobre tais políticas em países de capitalismo avançado.

Experiências concretas de programas de renda mínima, como Políticas de combate à pobreza, foram implantadas em países desenvolvidos, a exemplo de Inglaterra, Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Luxemburgo, Espanha, entre outros. Tais programas têm sido viabilizados mesmo com a existência de um fundamentado sistema de proteção social, que por si só não foi capaz de extinguir a pobreza (LAVINAS, 1998). Cada um desses países possui programas específicos, mas que compartilham de um mesmo princípio, o da universalidade. A França, por exemplo, instituiu a Renda Mínima de Inserção - RMI, em 1988, e assim toda pessoa de 25 anos ou mais, cuja renda não atinja 2.600 francos, tem direito a um complemento de renda. Nos Estados Unidos, desde 1975, foi implementado o *Earned Income Tax Credit*, o EITC, que se tornou uma das principais formas de ajuda do Governo Federal aos trabalhadores pobres (LAVINAS, 1998).

O aspecto conceitual sobre política de renda mínima, nesse início de século XXI, vem demonstrando um grande amadurecimento. Vem sendo discutida em diversos países do mundo a garantia de uma renda básica de cidadania. Isto é, “... uma renda

paga por uma comunidade política a todos os seus membros, em termos individuais, sem comprovação de renda nem exigência de contrapartida...” (VANDERBORGHT e PARIJS 2006, p. 35).

A garantia de uma renda básica de cidadania se distingue das formas tradicionais de renda mínima a partir de três características fundamentais, que são apontadas por Vanderborght e Van Parijs (2006), quando estes afirmam que o pagamento de uma renda mínima

... são reservados aos mais pobres (comprovação de renda); levam em conta a situação familiar dos beneficiários; estão condicionados ao esforço para uma inserção no mercado de trabalho ou à disponibilidade para trabalhar. A renda básica de cidadania, pelo contrário, é garantida: a todos, ricos e pobres (sem comprovação de renda); em termos individuais; sem nenhuma exigência de contrapartida (VANDERBORGHT, PARIJS 2006, p. 31-32).

Como vimos, a discussão sobre a possível implementação de uma renda básica de cidadania vem acontecendo, já há algum tempo, em vários países do mundo. Embora consensos não sejam a tônica dos discursos, o debate acerca do tema o coloca na pauta de discussões mundiais.

1.4 PRINCIPAIS POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA IMPLEMENTADAS NA AMÉRICA LATINA

Neste tópico discutiremos algumas ações de combate à pobreza e as desigualdades sociais na América Latina, com o fim de fornecer as bases conceituais para se pensar a trajetória brasileira nesta ceara. Ao longo de toda a década de 1990, as políticas de desenvolvimento dos países pobres foram orientadas pelo “consenso” em torno do discurso neoliberal. O conjunto de regras práticas que caracterizavam a ação neoliberal foi esquematizado em Washington, em 1989, daí a denominação “consenso de Washington”. São elas: promoção da estabilidade econômica internacional, investimento, desigualdade, instituições e ideologia. Embora haja controvérsia acerca da coerência de tais prescrições, elas, de fato, exerceram forte influência nas reformas econômicas de muitos países latino-americanos. Nesta região, essas recomendações tomaram a forma da necessidade da disciplina fiscal, da reforma tributária, das taxas de juros reais e positivas, da taxa de câmbio competitiva, da abertura comercial, da captação de investimento externo direto, da privatização, da desregulamentação econômica e do direito de propriedade (DRAIBE, 1995).

A década de 1980, geralmente identificada como a “década perdida”, pode ser também caracterizada como a década da perplexidade, dado o repentino fim da União Soviética e, com ele, o atestado fracasso das políticas socialistas. Concorreram para isto, a progressiva eliminação das políticas de welfare implementadas originalmente na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos sob as administrações, respectivas, de Margareth Thatcher (1979-1990) e Ronald Reagan (1981-1989). Ademais, a crise da dívida externa nos países latino americanos, conjugada à ascensão de administrações pró-mercado, reforçou, por um lado, a tendência de redução dos custos governamentais que, com frequência, levou a uma diminuição dos gastos em políticas sociais. Por outro lado, ensejou o discurso acerca da necessidade da maximização dos resultados das reformas econômicas que estavam sendo desenvolvidas, de modo a legitimar os cortes orçamentários supracitados. Some-se a isto, de forma decisiva, a atuação tanto do Banco Mundial quanto do Fundo Monetário Internacional, uma vez que a liberação dos empréstimos requeridos pelos países latino americanos estava condicionada à adoção e implementação do receituário neoliberal. A ajuda internacional estava à disposição daqueles que se propusessem a empreender as reformas estruturais apresentadas pelos dois bancos. Estas medidas, entretanto, não foram aplicadas de forma homogênea. Sonia

Draibe (1995) identifica dois momentos para a sua implantação. Na primeira fase, o objetivo era vencer a crise econômica da década de 1970 e 1980. A superação das dificuldades financeiras vividas viria, então, “pela negação dos princípios social-democratas de regulação econômico-social”. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, “a ênfase maior tem sido posta nos vetores de políticas que podem sustentar o crescimento apoiado na elevação da competitividade sistêmica, e no reforço a mecanismos de modernização e flexibilização das estruturas e fatores sociais, condizentes com as características das novas tecnologias” (DRAIBE, 1995).

Todavia, como diz Draibe (1995), o fôlego teórico neoliberal é bastante reduzido quando o assunto é política social. Para os neoliberais, as conseqüências do padrão adotado de financiamento do gasto público sobre os programas sociais foram perversas, tendo provocado “a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseguinte diminuição da produtividade, e até mesmo a destruição da família, o desestímulo aos estudos, a formação de ‘gângues’ e a criminalização da sociedade” (DRAIBE, 1995, p. 23)

A tese do estado mínimo, segundo a qual o mercado constitui o principal mecanismo para a eficiência alocativa de recursos, rejeitando, portanto, a intervenção governamental na economia, mesmo se considerado eficaz nos países do norte desenvolvido, sua implementação encontra ainda mais fortes desafios no sul em desenvolvimento. Isto porque, ao contrário do pensamento liberal, de forma geral, nesta região do planeta, a assimetria de oportunidades é regra, não exceção. Nestes casos, onde há ausência de uma estrutura social igualitária, a não interferência do governo na tentativa de reparar tais desigualdades, acaba no mais das vezes por reforçá-las. O mesmo acontece com os programas de auxílio à pobreza que se negam a reconhecer as necessidades de grupos específicos, sob o argumento de que uma política focalizada provocaria discriminação e distorções de mercado.

Não obstante, ao final da década, a compreensão de que a macroeconomia não pode ser um fim em si mesmo, mas uma pré-condição para o desenvolvimento bater à porta dos financiadores internacionais, provocando pequenas alterações no discurso ortodoxo. Se um dos objetivos dos ajustes estruturais promovidos pelo Consenso de Washington foi a inserção dos países na economia global, a crise do *fordismo* – já no final da década de 1960 – e a emergência do *neofordismo* (ou modelo flexível japonês), demandou um novo tipo de trabalho e, conseqüentemente, demandou um novo tipo de

políticas sociais voltadas para educação, saúde e infra-estrutura (DRAIBE, 1995; GUIMARÃES *apud* WEISSHEIMER, 2006). Segundo Draibe:

Há, em primeiro lugar, razões de ordem econômica que propõem a eliminação da pobreza, através de políticas que, de forma duradoura, capacitem os setores destituídos a produzirem e adquirirem independência, inclusive do assistencialismo emergencial. Essa estratégia parte do reconhecimento de que a pobreza, o não-acesso de vastas camadas da população a bens e serviços básicos, agravou-se constituindo hoje entraves à modernização das economias e a sua conversão a formas mais descentralizadas, mais abertas, mais adaptáveis e dinâmicas do ponto de vista tecnológico. Em outras palavras, as reformas sociais devem ser também e logo acompanhadas de reformas sociais que contribuam para a sua sustentação (DRAIBE, 1995 p. 23).

Objetivando o enfrentamento destes desafios, os programas sociais, como os de renda mínima em dinheiro, passaram a ser adotados pelos governos latino americanos. Essas novas políticas sociais respondem a três propostas diferentes de implantação: a descentralização, a privatização e a focalização. A primeira pressupõe que as políticas sociais não devem ser privilégio da estrutura central do governo, embora este tenha participação na sua elaboração, através do estabelecimento de metas e diretrizes gerais, e no seu financiamento. A idéia é de que os governos em nível local, que vivenciam ativamente as realidades dos beneficiários, possuem um papel de grande relevância na formulação de políticas voltadas para o bem estar, à medida que podem atacar um problema específico, muitas vezes urgente, além de promoverem parcerias com organizações não governamentais (DRAIBE, 1995).

Por privatização, entende-se o deslocamento da produção de bens e serviços públicos ou para o setor privado lucrativo ou para o setor privado não-lucrativo. Em ambos os casos, objetiva-se racionalizar a máquina burocrática do governo, evitando a corrupção advinda do inchamento do aparelho estatal e de gastos considerados excessivos e desnecessários (DRAIBE, 1995).

A política de focalização, por sua vez, vai de encontro ao princípio fundamental do liberalismo, qual seja o da igualdade entre os homens. Significa o direcionamento dos recursos do governo para públicos-alvo específicos, “seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade e urgência” (DRAIBE, 1995 p. 32). De maneira geral, a política de focalização sofre algumas críticas, dentre elas, a de que existe uma dissociação entre a renda auferida e a quantidade/duração do trabalho, estímulo ao sentimento de comodismo, dado que não há correlação entre a contribuição do indivíduo para a renda geral da nação e a sua renda efetiva; abandono do trabalho, ou permanência na

informalidade; diminuição da arrecadação de impostos; promoção da abstenção da responsabilidade do governo em empreender políticas públicas universais, consubstanciadas na oferta de escolas e hospitais de qualidade para *todos*, sob o argumento de que se amplia a liberdade dos indivíduos e das famílias que passam a ter a possibilidade de escolha dos serviços e bens adquiridos (DRAIBE, 1995).

Dentre as Políticas de Renda Mínima (PRM) que vem sendo estabelecidas desde a década de 1990 na América Latina, destacamos a do México, em 1997, denominada *Progres*a, a qual se colocou o objetivo de assistir as famílias rurais em condições de extrema pobreza. A essência do *Progres*a é formular “uma resposta integral na reversão das carências que afligem a população vivendo em uma situação de extrema pobreza” (LAVINAS, 1998, p.23), atendendo diferentemente as famílias e as crianças. O tripé escolhido foi atuar simultaneamente nas frentes da educação, saúde e alimentação.

As iniciativas mexicanas de proteção social, segundo Lavinas (1998), embora, se assemelhem às idéias de um PRM, “... muito divergem especialmente no que tange ao valor das transferências monetárias vigentes muito baixos. Os benefícios pagos às famílias são de dois tipos: apoios educativos e apoios de suplementação alimentar, ambos implicando contrapartidas por parte dos beneficiários” (LAVINAS, 1998 p. 12).

Este programa em 2001 se transformou no *Programa Oportunidades*, que por sua vez se propunha a atender também as famílias das áreas urbanas. No seu desenho operacional encontram-se os seguintes componentes: o da educação, através da concessão de bolsa condicionada a frequência escolar; o apoio dos serviços de saúde por meio de consultas programadas; e o da alimentação, pautado no repasse financeiro e suplementos alimentares o programa funciona com co-responsabilidade e vem ampliando seus beneficiários.

O PRM da Colômbia foi lançado em 2001 e se chama *Famílias em Acción*. O objetivo é atender as famílias em situação de extrema pobreza que tenham no domicílio crianças e adolescentes. Tem características bastante semelhantes aos do PRM do México. No final de 2005 esse programa já beneficiava 400 mil famílias. Fonseca (2006) cita as condicionalidades exigidas das famílias beneficiadas, que são:

Familias en Acción es un programa de transferencia condicionada de ingreso, Así, para el subsidio nutricional, las familias deben mantener al día la vacuna de sus hijos, llevar a los niños menores de 7 años a las citas de control de crecimiento y desarrollo. Para el subsidio escolar, deben garantizar que los

niños, beneficiarios de este subsidio, no falten a clases en forma injustificada, más de 8 veces en un bimestre (FONSECA, 2006, p. 11).

Já na Nicarágua o PRM faz parte da Rede de Proteção Social. Teve início em 2000 e recebeu o nome de *Programa Mi Familia*. Está presente em seis dos municípios daquele país. De 2003 a 2006 começou a ser implantado em três outros municípios, passando a contemplar 20 mil famílias. O critério de inserção no programa é o mesmo dos anteriores, ou seja, famílias em extrema pobreza.

O primeiro PRM lançado na Argentina foi o programa de prestações familiares *Asignaciones Familiares*, que consistia no pagamento mensal de um benefício (US\$ 50) aos trabalhadores assalariados, acrescido de um adicional anual por filho que estivesse freqüentando a escola. O problema é que este subsídio cobria apenas 45% das crianças, precisamente aquelas cujos pais encontram-se no mercado formal de trabalho. Ficando, assim, excluídos os dependentes dos trabalhadores autônomos informais, assalariados não registrados etc. O projeto para criação de um novo programa chamado *Incini* partiu justamente da filosofia deste programa já existente, estendendo-o, porém, a todos os jovens do país, sem distinção. Para isso, previa a incorporação de novos recursos orçamentários, equivalentes, numa primeira estimativa, a cerca de 1% do PIB. (LAVINAS, 1998).

Em 2002, foi lançado o *Programa Jefes e Jefas del Hogar*, que visava assistir as famílias em situação de desemprego por parte daqueles que são responsáveis pelo sustento do núcleo familiar e que tenham filhos menores de 18 anos. O valor do benefício é o mesmo, ou seja, cerca de 150 pesos (50 dólares) e a contrapartida é disponibilizar de quatro a seis horas de trabalho em projetos que promovam melhorias comunitárias, é exigido pelo programa que crianças e adolescentes estejam estudando e que as crianças estejam com vacinação atualizada. (FONSECA, 2006).

No Chile, em 2002, foi criado o projeto piloto *Chile Solidario*, que foi convertido em lei, no ano de 2004, pelo Congresso. O *Chile Solidario* também busca atender as famílias em situação de extrema pobreza ou indigência e possui 4 (quatro) componentes:

- 1) apoyo psico-social (Programa Puente/FOSIS);
- 2) apoyo económico mensual de protección a la familia (bono de protección mensual a la familia) – cerca de 15 dólares en los primeros 6 meses, 11,5 dólares del 7º al 12º mes y de 8 y 5 dólares en el segundo año;
- 3) beneficios monetarios garantizados – pensiones asistenciales por vejez, invalidez, deficiencia mental etc.
- 4) acceso

preferencial a los programas de promoción social... (FONSECA, 2006, p. 12).

Em El Salvador, foi implantado, no ano de 2005, o Programa Oportunidades, que se propõe a atender as famílias em situação de extrema pobreza com crianças menores de 15 anos. A mulher é a beneficiária titular do Programa, o valor do auxílio financeiro concedido varia entre 15 a 20 dólares por família, o tempo de permanência é de três anos e as co-responsabilidades são:

Asistencia a los controles prenatales (para las embarazadas), control del crecimiento y desarrollo, vacunación completa (menores de cinco años); matrícula y asistencia regular a la escuela de parvularia a sexto grado en niños y niñas de cinco años y menores de quince años; capacitaciones. En 2005, el programa atendió cerca de 12 mil familias. (FONSECA, 2006, p. 15).

No Paraguai, o governo criou, no ano de 2005, o programa piloto *Tekoporã*, que busca beneficiar as famílias em situação de extrema pobreza, com crianças e adolescentes, que vivem nas áreas rurais desse país. Possui no seu desenho operacional condicionalidades referentes à saúde e à educação. Além disso, preconiza que a mulher é a beneficiária titular. Segundo Fonseca (2006), recentemente o país criou mais um programa de renda mínima: o *Ñopytyvo*. “...Más recientemente, otro programa de transferencia, *Ñopytyvo* (en Guaraní quiere decir “trabajemos todos juntos”), comenzó a operar en una región del país (Chaco). La inserción institucional de los dos programas es en la Secretaria de Acción Social - SAS” (FONSECA, 2006, p. 13).

Na República Dominicana, no ano de 2005, foi lançado o *Programa Solidaridad*, que se propõe a atender as famílias em situação de extrema pobreza e opera com os seguintes componentes.

i) Comer es Primero, cuyo objetivo es complementar la alimentación básica de los hogares en extrema pobreza, ii) el Incentivo a la Asistencia Escolar, que contribuye a la disminución de la deserción escolar en el nivel básico, de los menores entre 6 y 16 años y iii) el componente Dominicanos y Dominicanas con Nombre y Apellido, destinado a promover y facilitar el registro de los nacimientos y obtención de documentación (REPÚBLICA DOMINICANA, 2007, 01 *apud* FONSECA, 2006).

No Peru, no ano de 2005, foi lançado o *Programa Juntos*, que é dirigido às famílias mais pobres, que tenham crianças e adolescentes. As famílias beneficiadas por este Programa recebem um auxílio financeiro, cujo valor fixo equivale a 30 dólares, como um incentivo ao cumprimento de compromisso de participação em alguns programas de saúde, nutrição, educação e desenvolvimento da cidadania (FONSECA, 2006).

Quanto à Cuba, comenta Sader (2001, p. 113):

A saúde e a educação são gratuitas para todos; o analfabetismo foi erradicado, e todo o povo cubano a partir de 1985 goza de uma escolaridade mínima de nove anos de estudo (os seis anos foram conseguidos em 1980). O aluguel das casas não pode superar os 10% da renda dos seus moradores; o abastecimento de produtos básicos é garantido para todos: ninguém fica sem renda mínima. A prática de esportes é generalizada para toda a população e os espetáculos esportivos são gratuitos.

As conquistas sociais são mundialmente conhecidas. Atingir os níveis sociais que Cuba atingiu é tarefa histórica realizada unicamente pelos cubanos no continente latino-americano. Diferentemente do que vemos no resto deste continente, onde o capitalismo é vigente e as classes populares não têm meios políticos para fazer valer suas necessidades básicas, tais como, educação, saúde e moradia. Se antes da revolução morriam em Cuba 78 crianças de cada mil nascidas vivas por causas evitáveis, atualmente morrem apenas 6,6 crianças de cada mil. Com isso, foi evitada a morte de cerca de 800 mil pessoas. Em um país, como o Brasil, que tem uma população de quase 200 milhões de pessoas, onde ainda hoje a mortalidade infantil atinge 34,6 crianças de cada mil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, nas quais o índice de analfabetismo materno influi decisivamente para este quadro, quantas poderiam ter sido salvas?

Na Venezuela, foi criado o programa de *Beca Escolar*, que logo em seguida foi substituído pelo Programa de Subsídio Familiar, que consiste em pagamento em dinheiro para famílias carentes que possuem crianças frequentando a escola de educação básica.

Na Bolívia, um quadro bastante interessante vem se configurando desde a eleição de Evo Morales para a presidência do país, uma vez que as mudanças sociais

realizadas pelo presidente desagradam os poderosos locais, que são aliados da política dos Estados Unidos para a região. Evo Morales tomou medidas que enfrentaram frontalmente os privilégios históricos dessa elite: nacionalizou a exploração do petróleo e do gás; elevou significativamente a taxa das multinacionais; deflagrou um processo de reforma agrária; concedeu uma renda mínima aos mais pobres e aos idosos e multiplicou o volume de recursos destinados aos gastos e investimentos sociais; acelerou o crescimento da economia e reduziu significativamente o analfabetismo. Todas essas realizações despertaram uma forte oposição da elite local, aliada dos EUA. Os episódios de violência que foram assistidos pelo mundo são uma contra-ofensiva da elite boliviana em aliança com os Estados Unidos. Entretanto são medidas que estão minorando o sofrimento de milhares de famílias que fazem parte do contingente dos 60% da população que vive abaixo da linha da pobreza naquele país (FONSECA, 2006).

No Panamá, em abril de 2006, foi criado a *Red de Oportunidades*, sendo como os demais um programa de renda mínima com condicionalidades referentes à educação e à saúde para o grupo materno-infantil. Segundo Fonseca (2006), “... En el mes de agosto estaba atendiendo a 12 mil familias y pertenece a la red de protección que está siendo armada en aquel país. En programa es vinculado al Ministerio de Desarrollo Social - MIDES” (FONSECA, 2006, p. 15).

No Brasil as principais características dessas políticas, principalmente no que tange aos elementos que tentam promover a integração com as políticas universais do sistema de proteção social, como, por exemplo, as políticas de saúde e de educação, podem ser identificadas a seguir. Antes, para uma consideração geral sobre a implementação recente de tais políticas na América Latina, seguem um comentário de Lavinias (1998 p. 43): “Dada a baixa eficácia das políticas compensatórias em curso na América Latina — arsenal quase exclusivo de medidas para enfrentar a pobreza —, torna-se indispensável redefinir seus alicerces e assegurar o atendimento e a cobertura dos mais pobres, via de regra bem pouco beneficiados pelo conjunto das políticas sociais”. Para esta autora, o objetivo de um PRM na América Latina não deveria ser oferecer mecanismos suplementares de proteção social para fortalecer grupos sociais que, em face do aumento da precarização em todas as suas dimensões, vêm acumulando crescentemente desvantagens, mas transferir renda diretamente àqueles que permaneceram alijados do exercício cotidiano da cidadania por reproduzirem-se num

padrão evidente de exclusão social, não só por insuficiência de renda, mas também, e, sobretudo, por não serem beneficiários das políticas sociais, senão pontual e ocasionalmente.

1.5 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS DE RENDA MÍNIMA IMPLEMENTADAS NO BRASIL

O Brasil é um país que historicamente vem acumulando uma grande dívida social, materializada em enormes desigualdades sociais, exclusão e pobreza, fatores estes que têm contribuído para a persistência da questão social¹⁵ no país. Entre os fatores responsáveis por este agravamento está a má distribuição de renda, o desemprego estrutural e a precarização do trabalho (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006). Dessa forma, o país tem demonstrado ser historicamente desigual exposto ao desafio secular de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania. Esse quadro configurou situações que fizeram emergir exigências de ações de proteção do Estado e tem suscitado, principalmente nos últimos tempos, discussões com relação aos Programas de Renda Mínima.

As discussões acerca dos Programas de Renda Mínima, como instrumentos de combate à pobreza no Brasil, ficaram, até o final da década de 1980, em segundo plano na agenda política nacional, em virtude, pelo menos, em nível de discurso, dos grandes problemas de curto prazo que assolavam a economia, as altas taxas de inflação e o insuficiente tamanho do Produto Interno Bruto-PIB, apesar de registrar altas taxas de crescimento no auge do seu processo de industrialização.

Grosso modo, o diagnóstico e as políticas desenvolvidas para o combate à fome no Brasil passaram por três fases principais. Até os anos 1930, os problemas de abastecimento estavam associados à questão da oferta de alimentos para a população que crescentemente se dirigia às metrópoles. Desse período até o final dos anos 1980, a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação entre produtores, mercado revendedor e comprador, e em virtude disto as políticas se voltaram para a regulação de preços e controle da oferta.

Os anos 1980, quanto a isso, foram decisivos, delimitando novos horizontes. Para Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2006) há que se considerar que o processo de rearticulação da sociedade civil brasileira, que marcou os anos 1980, colocou a luta política por direitos sociais básicos. Nesse contexto de efervescência popular é

¹⁵ Questão social aqui entendida como expressão das relações sociais, neste sentido circunscreve-se num campo de disputas, pois diz respeito às desigualdades econômica, política e social entre as classes sociais na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos como direitos no âmbito da cidadania. (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006)

destacada a questão da cidadania, cujo marco foi a ampliação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988. Isto contribuiu para a ampliação dos deveres do Estado e para uma maior evidência política e acadêmica das questões sociais. (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006).

É importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 representou um marco no sentido de ter sido a partir dela que a Assistência Social passou a ser direito regulamentado por lei, formando juntamente com Saúde e Previdência o tripé da Seguridade Social no Brasil¹⁶. A Assistência Social deixou de ser tratada como caridade, filantropia, e passou a ser vista como direito de cidadania. Segundo Silva e Silva, Yazbek, Giovanni (2006), ampliam-se os deveres do Estado para com os cidadãos bem como se vivencia maior visibilidade política e acadêmica sobre as questões sociais. Estes autores afirmam também que, neste contexto, “O discurso popular que coloca a necessidade do resgate da dívida social é apropriado pelo Estado. Parecia que se estava caminhando para a possibilidade de universalização de direitos sociais básicos com garantia de mínimos sociais”, mas, o desenrolar da questão não foi bem assim (SILVA E SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006, p. 27). Entretanto, no início da década de 1990, um novo contexto se impôs. Produziu-se uma forte crítica ao que aqui se construiu em termos de políticas de Bem-Estar. O Plano Real trouxe mudanças político-econômicas de impacto, com a relativa retomada do crescimento econômico e a estabilização dos preços. No campo das políticas sociais, a implementação em Campinas e no Distrito Federal de iniciativas municipais de programas de renda mínima desmistificavam os seus falsos altos custos operacionais (LOBATO, 1995).

Pelo Decreto nº 16.270, de 11/01/1995, o Distrito Federal criou dois programas de incentivo financeiro para as famílias de baixa renda que mantivessem seus filhos na escola, o Bolsa-Escola e o Poupança-Escola. O enfoque não era distribuição de renda, mas a educação como direito. O programa foi premiado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF e por esse órgão divulgado pelo mundo. O UNICEF avaliou que, com o bolsa-escola, o poder público, além de estimular a economia das pequenas comunidades, também conseguia economizar recursos. Com a queda da repetência foram menos de 4 milhões de reais por ano a estrutura administrativa montada levou em conta a economia de gastos, aproveitando a estrutura administrativa da rede escolar do Distrito Federal, não criando cargos. De maio/95 a abril/98, o programa gastou R\$

¹⁶ Para aprofundamento do tema consultar Spossati (1997).

62.955.916,00, tendo atendido cerca de 40 alunos conforme documento da Secretaria de Educação do DF. A Poupança-escola era um programa através do qual o governo de Brasília deposita um salário mínimo, a cada final de ano letivo, na conta dos alunos beneficiários do Programa Bolsa-Escola. Metade do saldo podia ser sacado ao final da antiga 4ª série primária, mais metade do que ficou na 8ª série do 1º grau e o total, ao concluir o 2º grau. Era eliminado o aluno reprovado por duas vezes consecutivas, voltando para o governo o dinheiro depositado em seu nome. O Fundo de Solidariedade do Distrito Federal - FUNSOL, que gerenciava o Poupança-Escola, aplicava os recursos em programas de geração de emprego e renda, especialmente para crédito a jovens (SUPLICY, 1991). Sob tal contexto, o debate sobre a necessidade e viabilidade de um Programa de Renda Mínima no Brasil começou a se estabelecer. Em geral não conseguiram ir além propostas de natureza assistencialistas, programas assistenciais e de eficácia transitória, a exemplo da proposta do Deputado Germano Rigotto.

A proposta do senador Eduardo Suplicy (PT-SP), materializada através do Projeto de Lei Nº 80/1991, que defendia a garantia de que todo cidadão acima de 25 anos com renda per capita inferior a uma determinada linha de pobreza, equivalente hoje a cerca de dois salários mínimos teria direito a uma renda mínima incondicional, foi votada em 6 de dezembro de 1991. O Senado Federal aprovou esta proposta que se tratava de uma proposta ampla e generosa, que previa atingir 38 milhões de pessoas. O projeto detalhava as condições para sua implantação e também a viabilidade de seu financiamento. Foi aprovado com o voto de todos os partidos e abstenção de apenas quatro dos 81 senadores. Recebeu aplausos generalizados e o então líder do PSDB, senador Fernando Henrique Cardoso, se pronunciou afirmando ser o PGRM “uma utopia realista, com os pés no chão”. O projeto foi enviado à Câmara dos Deputados e recebeu parecer favorável na comissão de Finanças e Tributação. Mas nunca chegou a ir à votação no plenário.

Depois de seis anos e muitas manobras para obstruir a tramitação do projeto Suplicy no Congresso, o governo finalmente se propõe a considerar a questão em tela, apoiando, porém, outro projeto, diferente e de abrangência muito mais limitada, o projeto de Renda Mínima de autoria do Deputado Nelson Marchezan (PSDB-RS). O projeto de lei foi encaminhado ao Senado, aprovado em novembro de 1997 e sancionado pelo Presidente da República em 10 dezembro de 1997. O projeto autoriza a União a apoiar os municípios que instituírem programas de renda mínima associados a

ações sócio educacionais, financiando 50% dos seus custos; mas beneficia somente aqueles cuja renda e arrecadação per capita forem menores do que a média do estado.

Na avaliação do Senador Suplicy, isso exclui cerca de 40% dos municípios em cada estado, mesmo que tenham maior número de famílias carentes, além de definir uma fórmula que fixa benefícios muito pequenos. O projeto Suplicy não passou. No entanto, é dele o mérito de ter colocado a proposta na pauta no debate público brasileiro. É um projeto que suscitou e suscita dúvidas e controvérsias quanto à sua concepção, sua eficácia no combate à pobreza e quanto à sua viabilidade. Mas o fato é que até mesmo pelo debate e polêmica que provocou o projeto Suplicy que, terminou por se constituir em referência importante nos anos que seguiram à sua votação no Senado (SUP LIC Y, 1991).

Lembremos que depois de 1991 muita coisa aconteceu nesse país. O ano de 1992 foi marcado pelo Movimento pela Ética na Política, terminou com o impeachment do presidente Collor e a movimentação cívica brasileira desaguou no ano seguinte na Campanha Nacional Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, a chamada Campanha da Fome, como ficou popularmente conhecida. No correr de 1993 e 1994, os comitês se multiplicaram por todo o território nacional, organizaram perto de três milhões de pessoas e mobilizaram 30 milhões de brasileiros em alguma forma de apoio e contribuição. Além de suas realizações concretas, o que parecia de fato uma novidade na história desse país era um debate feito em fóruns diversos das universidades às ONGs, passando por empresários, técnicos, funcionários públicos e profissionais liberais, que colocava em pauta a dimensão ética envolvida no problema da miséria, interpelando a opinião pública no seu senso de responsabilidade pública e obrigação social. De fato, a Campanha desencadeou um amplo debate que mobilizou técnicos e especialistas de diversas áreas, lideranças políticas e representantes de governos locais, sobre as difíceis relações entre economia e direitos, políticas sociais e qualidade de vida. Em torno do problema da fome, tudo era então discutido em um debate que ganhou lugar nas páginas centrais da grande imprensa, questões relativas à produção e distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, soluções para as mazelas da política sociais existentes ou então possíveis políticas sociais alternativas envolvendo o tema das parcerias Estado-Sociedade, o papel da iniciativa privada e também das organizações não-governamentais. Naqueles anos, a questão da pobreza foi decididamente projetada no

centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da Campanha da Fome (VALENTE 1997).

Mas também é preciso dizer que mais do que a acolhida generosa da população brasileira, a promessa da Campanha da Fome se propunha a ir além, de um apelo genérico à solidariedade dos brasileiros, pois estava conectada, e isso muitas vezes deixa-se de enfatizar, com o que talvez tenha sido, na história recente do país, a tentativa mais séria e articulada, não apenas de combate à fome em seus aspectos mais urgentes e emergenciais, mas de enfrentamento da pobreza. Alimentação como bem público e direito universal foi o princípio que regeu a criação, do Conselho de Segurança Alimentar, o CONSEA, com a participação de 21 membros da sociedade civil e nove representantes governamentais. A parceria democrática entre Estado e sociedade foi definida como princípio norteador e item programático de planos de ação. E o objetivo era a elaboração de uma proposta orgânica de combate à fome que fosse além das costumeiras políticas emergenciais e assistenciais, a divulgação de quatro pesquisas do Ibope, realizadas em 1994, mostraram que 68% da população tinham conhecimento da campanha e que 32% participavam dela de alguma forma. (IBOPE, 1994).

Naqueles anos, sobretudo entre 1993 e 1994, a questão da pobreza estava decididamente na pauta do debate público. E mais: a novidade que isso representava na história do país era a projeção da pobreza como problema público – problema público não porque simplesmente todos falavam do tema, mas porque punham em foco as alternativas de futuro do país e porque em torno dela e a partir dela eram figurados e tematizados os desafios da cidadania e da construção democrática em uma sociedade desigual e excludente.

A partir daí esse Movimento encabeçou outro projeto, a Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, liderado por Herbert de Sousa, o Betinho, e lançado no dia 8 de Março de 1993, passando a chamar-se “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, cujo objetivo era: "Mobilizar, e acima de tudo sensibilizar, a sociedade para a necessidade de mudanças fundamentais e urgentes capazes de transformar a realidade econômica, política e social do país que leva à exclusão, à fome e à miséria" (CONSEA 1995, p. 12)

No âmbito da sociedade política, a Ação da Cidadania conseguiu sensibilizar o então presidente da República Itamar Franco, que em 18 de março de 1993 assumiu o compromisso de implantação da proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar,

apresentada pelo então presidente do Partido dos Trabalhadores (PT) Luiz Inácio Lula da Silva. Houve, então, o lançamento do Plano de Combate à Fome e à Miséria (IPEA, 1993). Este instituído por decreto presidencial em 26 de abril de 1993 e constituído por nove Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil, foi definido como: "Uma forma inovadora de parceria entre o governo e a sociedade para buscar alternativas, formular propostas e programar ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil" (CONSEA, 1995, p. 15).

No decorrer do governo Itamar Franco (1993/1994), a chamada parceria entre governo e sociedade, caracterizada pela ação conjunta entre Consea e Ação da Cidadania, desenvolveu inúmeras atividades, em sua grande maioria de caráter emergencial e de baixa eficácia e impacto, na tentativa de combate à fome e à miséria no país. (VALENTE, 1997).

Estes aspectos foram agravados durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso com a criação do Comunidade Solidária e embora algumas iniciativas de transferência de renda tenham ocorrido neste contexto, isso se deu de forma pontual, através de iniciativas por parte de algumas prefeituras e do Distrito Federal.

O governo de Fernando Henrique Cardoso teve como herança do governo anterior um plano de estabilidade da moeda Nacional, o Plano Real, já em andamento, que se realizou em um contexto de abertura da economia brasileira para importações, de eliminação da cláusula de segurança alimentar do Acordo do GATT¹⁷, de supervalorização cambial do Real em relação ao Dólar e de utilização da *Âncora Verde*, como ficou conhecida a estratégia da utilização das importações dos alimentos para manutenção de preços internos baixos (VALENTE 2002).

O Presidente assumiu reafirmando total acordo com os ditames impostos pelos organismos financeiros internacionais e países ricos, impostos pelo regime neoliberal e expressos no "consenso de Washington". Havia uma decisão de reduzir a participação do Estado não só na economia, mas, principalmente, na área social. Esta posição se refletiu em todas as dimensões de atuação do governo. Inclusive em decisões que poderiam parecer em um primeiro momento não relacionadas com a defesa

¹⁷ O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*), foi estabelecido em 1947, tendo em vista harmonizar as políticas aduaneiras dos Estados signatários. Está na base da criação da [Organização Mundial de Comércio](#). É um conjunto de normas e concessões tarifárias, criado com a função de impulsionar a liberalização comercial e combater práticas protecionistas, regular, provisoriamente, as relações comerciais internacionais. (Wikipedia, acessado em 20/08/2008)

intransigente da liberalização do comércio internacional, o governo via na proposta de segurança alimentar uma possível barreira não tarifária a ser usada como desculpa pela União Européia e EUA para manter sua política de subsídios e manter fechados os seus mercados aos produtos do agro-negócio brasileiro. A inserção das exportações agrícolas brasileiras no mercado internacional globalizado era vista como imprescindível ao desenvolvimento econômico nacional, e o governo estava disposto a pagar o preço exigido, e a grande maioria da população arcou com o custo traduzido em mais fome, desnutrição e *insegurança alimentar* (VALENTE 2002).

Em alguns momentos específicos, a pressão da sociedade civil fez o tema da Segurança Alimentar retornar à agenda política, embora que de forma pontual. Foi somente com o aprofundamento da crise social, no final do segundo mandato de FHC, que a questão voltou efetivamente à tona.

É neste clima de aprofundamento da crise econômica e social e também de uma crise de legitimidade do plano Real e do próprio governo, que este decide articular um conjunto de iniciativas incluídas na proposta denominada Avança Brasil, encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 1999, por meio do projeto de lei do Plano Plurianual 2000-2003. No discurso oficial, o Avança Brasil foi apresentado como um projeto de desenvolvimento nacional e um instrumento de modernização da gestão pública. Como projeto de desenvolvimento, direcionou seletivamente recursos para os investimentos estratégicos que deveriam mudar a realidade nacional. Tais como, investimentos em transportes, energia e telecomunicações, para fortalecer o setor produtivo e gerar empregos, além de investimentos na área social, para ampliar o acesso da população à saúde, à educação, à segurança, à habitação, ao saneamento. Segundo o governo, ao implantar esse projeto de desenvolvimento e reforçar a prioridade social o governo estaria assumindo compromissos com metas mais ambiciosas no combate à pobreza, na saúde, na educação, na segurança do cidadão, nos transportes, na ciência e tecnologia e na oferta de recursos hídricos para o Nordeste.

O Congresso, ainda em 1999, entra na discussão e é proposta a constituição do Fundo Nacional de Erradicação da Pobreza, aprovado em 2001 e regulamentado no final de 2002. Ao mesmo tempo, o Governo lança as bases de alguns outros programas que se impõem pela pressão da sociedade. São exemplos: o Bolsa Escola, cuja meta era atingir 660 mil famílias até 2003, meta esta antecipada, uma vez que já em 2001 o Programa atendeu a 4,3 milhões de famílias, que já vinham sendo beneficiadas pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (IPEA, 2002).

Ainda em 2001 foi criado o Programa Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, e o Programa Agente Jovem, do Ministério da Previdência e Assistência Social. O Programa Bolsa Alimentação buscava combater a mortalidade infantil em famílias com renda per capita mensal de ½ salário mínimo (R\$ 130 em 2004). Este Programa transferia um auxílio financeiro de R\$ 15 por criança entre zero e seis anos ou mulher grávida até um máximo de R\$ 45,00 (três crianças) e em contrapartida “... a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre zero e seis anos e a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e enquanto estiver amamentando para as mães” (SOARES *et al.*, 2006, p. 10). Já o Programa Agente Jovem buscou atender adolescentes com idade entre 15 e 17 anos e com renda *per capita* familiar inferior a meio salário mínimo. Para receber o auxílio financeiro no valor de R\$ 65,00, os adolescentes deveriam estar matriculados na rede de ensino e ter frequência superior a 75%, além de participar de atividades comunitárias. Em 2002, este programa chegou a beneficiar segundo Silva e Silva *et al* (2004), cerca de 105.000 adolescentes.

Em consonância com isto, Silva e Silva *et al.* (2004) e Soares *et al.* (2006), em relação a essas políticas, apontam que, no ano de 2001, foi criado, pela Lei Nº 10. 219, de 11 de abril, o Bolsa- Escola, do Ministério da Educação, que buscava atender crianças entre 6 e 15 anos de idade cujas famílias tinham uma renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. Este Programa, regulamentado pelo Decreto Nº 3.823, de 18 de maio de 2001, repassava um auxílio financeiro de R\$ 15,00 por criança, podendo este chegar até um máximo de R\$ 45,00, para aquelas famílias que tinham até três filhos.

No ano de 2002, foi lançado o Auxílio Gás, do Ministério das Minas e Energia, pela Lei Nº 10.453/2002, que era uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Este Programa destinava-se às famílias com renda per capita de no máximo R\$ 90,00 (excluindo deste cálculo qualquer tipo de auxílio financeiro referente às políticas de renda mínima e também os benefícios como o seguro desemprego). O auxílio financeiro repassado às famílias, através deste Programa, era de R\$ 7,50 por mês, que eram pagos bimestralmente, e não era exigida nenhuma condicionalidade às famílias, com exceção do registro no Cadastro Único. Segundo Silva e Silva *et al* (2004), até novembro de 2002, tinham sido beneficiadas, por este Programa, 8.556.785 famílias, com recursos aplicados no valor de R\$ 502.139.720,00 e com previsão orçamentária, para 2003, da ordem de R\$ 750.000.000, 00.

Entretanto, segundo Valente (2002), o legado deixado pelo governo FHC na área da segurança alimentar e nutricional foi o de total desarticulação das iniciativas e programas à responder a uma realidade de fome, desnutrição e insegurança alimentar e nutricional vivida pela população brasileira. Sem falar no conjunto de políticas públicas econômicas, financeiras, fiscais, agrícolas e internacionais, entre outras, que efetivamente se constituíam em uma política explícita de *Insegurança Alimentar e Nutricional*.

Desta forma, o segundo mandato do governo FHC termina sem dar uma resposta à sociedade no sentido da construção de uma Política Social de combate às desigualdades sociais. Os últimos dois anos, especialmente, são marcados pela constatação da inexistência de uma política social articulada nesse sentido, pela pulverização e fragmentação de iniciativas de transferência incipiente de renda, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, etc., pela discussão interminável sobre a criação ou não do Cadastro Único para beneficiários de programas sociais. Na área específica da Segurança Alimentar e Nutricional, a situação mostrava-se ainda mais precária. Não havia espaço de interlocução sobre o tema com o governo, e as iniciativas que poderiam se articular em torno desse propósito de fato não se efetivou (VALENTE 2002).

Embora tenha havido mudança no diagnóstico e nas políticas implementadas, o problema da vulnerabilidade à fome permanece, no início deste século, tão ou mais grave quanto antes. As estatísticas mostram não a diminuição contínua dos níveis da pobreza e da indigência, mas a manutenção dos níveis a partir de 1995 e até mesmo seu ligeiro aumento em 1999 (GRAZIANO da SILVA e DEL GROSSI, 2001), especialmente nas áreas metropolitanas, como reflexo do crescente desemprego, da precariedade dos mercados de trabalho e dos baixos salários isto até 2000. Valendo ressaltar que esta realidade vem sofrendo uma considerável mudança a partir de 2004, período no qual o desemprego diminuiu e os níveis de pobreza seguiram a mesma tendência, enquanto que a renda média subiu

Neste contexto, estudos que avaliaram o desempenho do governo com relação às Políticas de Proteção Social concluíram que o país chegou ao final do governo FHC com iniciativas nesta área marcadas por superposição de objetivos, de competências, de clientelas-alvo, instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, insuficiência e ineficiência, com desperdício de recursos, ausências de mecanismos de controle e de acompanhamento de programas, além do avanço de um movimento de privatização das

políticas sociais mediatizada por nefasta articulação do Estado com o setor privado lucrativo, principalmente no que se refere às políticas de educação, saúde e habitação (DRAIBE *et al*, 1995).

O Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, em visita ao Brasil, em março de 2002, levou o país a produzir dois documentos oficiais. O primeiro foi construído sob a coordenação da Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, por técnicos sem a participação da sociedade civil, e que acaba por descrever um quadro otimista de um Brasil que já resolveu grande parte de seus problemas de insegurança alimentar e nutricional. O segundo foi produzido sob a Coordenação da Divisão de Direitos Humanos do mesmo Ministério, em parceria com o IPEA, ressaltando o direito humano à alimentação e apontando para a grave dimensão de desigualdade, pobreza e insegurança alimentar que o país ainda vivia naquele momento (IPEA, 2002).

Após a visita do relator e a divulgação dos referidos relatórios oficiais, o Presidente da República decretou no dia 13 de maio de 2002 a instituição de um Conselho Nacional de Promoção dos Direitos Humanos à Alimentação, que não chegou a ser instalado no Governo FHC por resistência da sociedade civil contra uma medida como esta no apagar das luzes.

Esse é o contexto herdado pelo Governo Lula. São essas as condições com as quais o Programa Fome Zero terá que dialogar.

CAPÍTULO II – O PROGRAMA FOME ZERO

Assume a presidência Luiz Inácio Lula da Silva, o qual, a partir de 2003, primeiro ano de seu governo, visou como prioridade a questão da pobreza e da desigualdade social no Brasil. A primeira iniciativa do governo neste sentido foi a implementação do Programa Fome Zero - PFZ¹⁸. Este ficou conhecido como o “Carro-chefe” do novo governo. Segundo o documento base de criação do PFZ, este objetiva o combate à fome, através da promoção da segurança alimentar, entendendo estes como direitos básicos e considerando que no Brasil a pobreza e o desemprego são as causas principais da fome.

Entretanto, segundo Yazbek (2003), as ações implementadas mostram-se conservadoras e apoiadas em um forte apelo humanitário, sem claras referências a direitos. Esta tem sido uma crítica constante. E se mostra um contínuo desafio posto ao PFZ quanto à sua capacidade de dar respostas convincentes a tais questionamentos.

Isto posto, torna-se claro que mesmo que o PFZ tenha chegado a uma abrangência quantitativa considerável, ao atingir um patamar de 11,1 milhões de famílias contempladas com o Bolsa Família no Brasil, ainda tem muitas expectativas a serem contempladas no que se refere ao alcance social do programa. Até que ponto ele está conseguindo se colocar como *estruturante*¹⁹, para além de um caráter meramente assistencialista, rompendo, desta forma, com o cariz que embasou secularmente as políticas de combate à pobreza no Brasil, quando o critério utilizado era sempre de natureza clientelista, o favor, o apadrinhamento, formas enraizadas na cultura política do país?

É evidente o fato de que o programa está em bastante evidência nacional e internacional e está sendo considerado um dos mais avançados do mundo no tocante à transferência de renda, chegando a receber reconhecimentos internacionais, como no caso do prêmio oferecido pelo governo Espanhol em 2007, pela eficácia do PFZ no combate à fome e à desigualdade social. Mas, mesmo assim, não está livre de críticas,

¹⁸ O Programa Fome Zero, conceitualmente, é uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome.

¹⁹ O termo Política Estruturante é utilizado no corpo do documento oficial do Programa Fome Zero, para se referir as políticas que visam uma mudança estrutural, transformadora do *status quo* no qual se encontram inseridas as famílias beneficiadas pelo PBF, a exemplo das políticas de Geração de Trabalho Emprego e Renda.

tanto com relação à sua eficácia quanto com relação ao seu propósito estruturante de vir a promover a emancipação econômica das famílias por ele beneficiadas ao vincular estas políticas as de Geração de Trabalho, Emprego e Renda.

Segundo o governo federal, o Programa Fome Zero se coloca como meio necessário à viabilização de políticas que rompem com o assistencialismo e se voltam para a efetivação de políticas “estruturantes”, aqui entendidas como as políticas que objetivam promover, ao lado do crescimento econômico, a melhoria da qualidade de vida da população e a redistribuição de renda. Uma prova disto foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar - MESA, voltado para o desenvolvimento, controle e avaliação das políticas implementadas nesta área.

Portanto, conceitualmente o PFZ é:

...uma estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos [...] Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome (BRASIL, 2003 p. 26).

É um programa transversal, que pretende estabelecer uma nova articulação com a esfera produtiva, estimulando a agricultura e a economia locais. Nos termos do MESA, o maior de todos os benefícios que o Programa Fome Zero poderá estabelecer é contribuir para a organização e emancipação econômica e social das comunidades, uma vez que a organização é de fundamental importância para a superação da pobreza (BRASIL, 2003, p. 12).

Segundo Yazbek (2003), uma das maiores contribuições do PFZ foi trazer para o debate a problemática da fome, o que provocou reação na mídia, na opinião pública, nacional e internacional. “O Fome Zero coloca a pobreza e a fome como questão pública, alvo de ações políticas que colocam em foco as alternativas de futuro para o país e os desafios da cidadania e da construção democrática nesta sociedade excludente e desigual.” (Telles, 1998, p. 3 *apud* Yazbek, 2003).

Yazbek continua afirmando que “os rumos e a politização deste debate é que permitirão que o PFZ se coloque, ou não, na perspectiva de forjar formas de resistência e de defesa da vida, na direção do enfrentamento da questão social.” O risco nesta disputa é que o programa não ultrapasse o caráter assistencialista e não se realize como direito social (YAZBEK, 2003 p. 41).

Em outubro de 2003 sob o discurso da necessidade de unificação dos programas de transferência de renda foi criado o Programa Bolsa Família. A necessidade de que essa junção ocorresse foi estudada, como já citado anteriormente, desde o ano de 2002, ainda no governo FHC, e as conclusões obtidas, através do diagnóstico feito acerca dos programas sociais em desenvolvimento no Brasil, apontavam para essa necessidade.

No que concerne a esta questão, Yazbek (2006) defende que precisamos levar em consideração que o esforço de unificação dos Programas de Transferência de Renda tem demonstrado que isso só terá verdadeira eficácia quando conseguir unificar todos os programas federais, estaduais e municipais, o que representa uma idéia inovadora e fundamental para o avanço da Política Social no Brasil.

As características das diversas iniciativas de transferência de renda, desenvolvidas nas três esferas de governo atualmente, remetem ao mesmo desenho, ou seja, transferência de renda como incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente as políticas de educação e saúde, além das políticas de trabalho, tendo a família como unidade beneficiária, a quem são demandadas determinadas contrapartidas, a exemplo da frequência escolar, acompanhamento vacinal, e pré-natal etc. Nesse sentido, esses programas se apresentam com dupla face, uma compensatória, representada pela transferência monetária, com o intuito de permitir a sobrevivência imediata das famílias pobres, e outra de acesso às políticas universais, na intenção de oferecer condições de autonomização futura dessas famílias. Mas isso não está sendo pacífico, vários questionamentos vêm sendo feitos a essa lógica, no sentido de analisar até que ponto isso vem ocorrendo, e de que forma.

2.1 PROCESSO HISTÓRICO DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA FOME ZERO

As bases conceituais do Projeto Fome Zero foram elaboradas no ano de 2001, pelo Instituto Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva. Contaram com a participação de representantes de Organizações Não-Governamentais, sindicatos, especialistas vinculados ao tema, institutos de pesquisa, etc. Deste esforço de sistematização de uma proposta de combate à fome no Brasil, surgiu o documento Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil: Projeto Fome Zero, apresentado à sociedade por Luis Inácio Lula da Silva, na condição de presidente do Partido dos Trabalhadores – PT. Delimitava duas frentes de ação, a primeira se referia às políticas estruturantes voltadas para a redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de emprego e renda, reforma agrária, entre outros propósitos. A outra dizia respeito às intervenções de caráter emergencial, compensatórias, como distribuição de cestas básicas. Este documento coloca a alimentação como direito humano básico, ou seja, direito indispensável, prioritário, com isso elege o combate à fome e à pobreza como prioridade *zero* no país (Instituto Cidadania, 2001). O Projeto defendia que seria necessária:

A conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas a redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias. Uma vez que limitar-se a essas últimas, quando as políticas estruturais seguem gerando desemprego, concentrando renda e ampliando a pobreza... Significa desperdiçar recursos, iludir a sociedade e perpetuar o problema (Instituto Cidadania, 2001, p. 10).

Essa foi a pedra fundamental para a elaboração do Programa Fome Zero, instituído no Brasil em 30 de Janeiro de 2003, quando o Presidente Lula transformou em programa o que era projeto. Segundo a cartilha de divulgação do Programa datada de Fevereiro de 2003,

O Programa Fome Zero é um conjunto de ações que será aplicado pelo governo federal, com o objetivo de compor uma Política Nacional de Segurança Alimentar como combate a fome no país, de forma participativa. Sua elaboração envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de movimentos sociais, ONGs, nos diversos seminários e debates realizados ao longo de um ano (BRASIL, 2003 p. 2).

Segundo o discurso institucional, medidas emergenciais são necessárias para amenizar a herança de graves problemas. A fome só será vencida com a inclusão dos milhões de brasileiros que sofrem desse mal no processo de desenvolvimento e com seu acesso à cidadania plena.

O documento base de criação do PFZ parte do reconhecimento da importância da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, Campanha do Betinho, e da criação do CONSEA. Avalia que a fome no país é causada, principalmente, pela pobreza e pelo desemprego. É considerado no texto que os conceitos de pobreza, fome e desnutrição têm uma forte relação, mas não têm o mesmo significado, sendo que a “fome leva à desnutrição, mas nem toda desnutrição se origina da deficiência energética, principalmente, na população infantil... Por conta disso, considera-se que a desnutrição está mais associada à pobreza do que à fome, devido a carências globais” (Monteiro, 1995 p. 47). Na sua concepção, o documento considera quatro tipos de políticas sociais de combate à fome: as emergenciais, as estruturantes²⁰, as específicas e as locais, que são aquelas desenvolvidas nos estados e municípios. Detalharemos tais políticas no tópico Eixos Estruturantes do Programa Fome Zero.

Ao discutirmos e analisarmos o PFZ precisamos considerar que estamos tratando da constituição de um padrão básico de proteção e inclusão para os segmentos mais vulneráveis e de baixos rendimentos da sociedade. Para tal é preciso, como aponta o documento do Conselho Federal de Serviço Social - CFESS, “... assegurar a direção de seguridade ao Fome Zero, articulando-o a outras ações em uma perspectiva de inclusão social, conforme aponta a LOAS²¹ (CFESS, 2003 p. 4).

Partindo desta problematização, entendemos que uma análise do PFZ necessita de uma contextualização social e política da sociedade brasileira. Devemos, portanto, ter como referência as relações sociais mais amplas, como exemplar o que representou a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na construção da democracia no Brasil, eleição que como diz Francisco de Oliveira “colocou em questão, mais uma vez na história brasileira, a disputa pelos sentidos da sociedade” (OLIVEIRA, 2003 p. 11). O governo Lula iniciou um processo que poderá dar um caráter de centralidade ao social na construção da nação, cujos sinais iniciais foram apontados pelo esforço realizado no

²⁰ Política estruturante são aquelas que interferem no aumento da renda familiar, na redução das desigualdades de renda e na universalização dos direitos sociais, como geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, reforma agrária, bolsa escola e renda mínima. (Projeto Fome Zero, 3ª versão de 2001).

²¹ Lei Orgânica da Assistência Social.

sentido de unificação dos programas de transferência de renda que culminou no Bolsa Família, como veremos em tópico específico.

Simultaneamente ao lançamento do Programa Fome Zero, o governo Lula divulgou uma proposta de reforma da Previdência Social. Esta foi a primeira proposta legislativa do governo federal e reproduziu substancialmente o que estava contido na proposta de reforma levado à votação durante o governo FHC e que fora derrotada pela oposição feita pelo Partido dos Trabalhadores, que à época tinha Lula como Presidente. A proposta partia exatamente do ponto em que havia parado após a rejeição no congresso, durante o governo Cardoso, tratando mais especificamente do sistema previdenciário dos funcionários públicos. Mas, mesmo esta Reforma da Previdência proposta pelo governo Lula não foi o bastante para tirar o foco do Programa Fome Zero, uma vez que, segundo Yazbek (2003), o Programa Fome Zero tinha “o dom” de despertar simpatia universal, o que proporcionava a conquista de aprovação tanto de agências internacionais e agências estrangeiras quanto de organizações e personalidades ligadas às lutas contra a globalização.

Entretanto, para a autora, o Fome Zero, ao contrário da reforma da previdência, precisava de objetivos claramente definidos, uma vez que se compunha de uma multiplicidade de ações que o tornavam uma proposta complexa e de difícil operacionalização, o que suscitou um intenso debate, onde se discutiram e questionaram vários elementos, alguns destes discutiremos agora.

Vale mencionar duas divergências principais que acompanharam o Projeto desde o primeiro momento do debate e que tiveram grande repercussão na mídia, no sentido de desqualificá-lo, tendo conseqüências posteriores no governo, na fase de implantação. Uma delas foi o debate dos números. A apresentação do número de 44 milhões de pessoas vulneráveis à fome, que seria o potencial público beneficiário das propostas de atendimento direto foi motivo de severas críticas de especialistas e não especialistas do setor governamental e não governamental. Argumentava-se que a pobreza estaria em níveis decrescentes desde o início da década de 90 e que a magnitude da chamada indigência, população que não tem renda para adquirir o valor de uma cesta básica, seria bem menor, cerca da metade do contingente apontado pelo Projeto, com base em estudos oficiais do governo, feitos pelo IPEA. Criticou-se fortemente a metodologia adotada, buscando-se desqualificar toda a proposta, mas, principalmente, o fato de se recolocar o tema da fome como prioridade política de governo. A metodologia adotada pelo Projeto Fome Zero apontava para um ligeiro aumento da pobreza extrema entre

1995 e 1999, puxado pelo aumento de 5% ao ano nas áreas metropolitanas (DEL GROSSI, GRAZIANO da SILVA e TAKAGI, 2001).

Uma segunda crítica ao Projeto, com grande impacto, relacionou-se à proposição do Programa Cartão Alimentação. Houve uma forte reação contrária à utilização de tickets para troca de alimentos, primeira forma de sistematização dos repasses do Bolsa Família, a partir dos seguintes argumentos²²: o risco de corrupção, considerando que os cupons seriam facilmente trocados por dinheiro, com um deságio, assim como ocorre com os tíquetes alimentação fornecidos pelas empresas aos seus empregados, que são aceitos como moeda de troca de segunda mão, sendo que, ao final, a família poderia comprar o que quisesse; o risco do direcionamento do recurso a bebidas alcoólicas; a imprescindibilidade de garantia do livre arbítrio das famílias, quanto ao direito de decidir a melhor forma de utilização dos recursos recebidos, uma vez que uma das condicionalidades impostas dizia respeito à obrigatoriedade da compra de alimentos, sendo uma forma autoritária de direcionar o gasto da família - para os que posicionaram criticamente à tal proposta, o melhor seria fornecer o dinheiro para a família escolher onde queria gastar, *com dentaduras*, por exemplo, como defendia o Senador Eduardo Suplicy, principal opositor à proposta dos tíquetes e defensor de transferência de renda em forma de dinheiro; um último argumento era o do custo, este dizia que seria muito oneroso imprimir os tíquetes e distribuí-los à população beneficiária, diminuindo a eficiência do programa. Estes argumentos fortaleciam-se frente à proliferação dos programas de transferência de renda na forma de Bolsa-Escola nos municípios, governos estaduais e Governo Federal, por meio de cartão eletrônico e utilização de rede bancária oficial para o saque.

Este foi o grande debate e divisor de águas do Projeto, naquele momento, tanto que originou um seminário internacional, no qual os textos apresentados transformaram-se em livro (Takagi, Graziano da Silva e Belik, 2002) e cujo principal tema, conforme título da introdução do livro era: “Quais são as alternativas?”, onde se abordavam as duas: cupons alimentação ou renda mínima.

²² Exemplos de posicionamentos críticos expressos na mídia impressa: Cupons são retrocesso, diz Wanda Engel (Folha de São Paulo, 30/10/2002); Suplicy critica Cupom Alimentação (O Globo, 05/11/2002); Fome Zero gera polêmica (Jornal do Brasil, 03/11/2002); Fome Zero trás nova discórdia ao PT (Folha de São Paulo, 06/11/2002); Sem danoninho? Fome Zero ou Renda Mínima? (O Globo, 07/11/2002); Cechin critica programa de cupons-alimentação (Folha de São Paulo, 07/11/2002); Cupons viram polêmica e Fome Zero deve mudar (O Estado de São Paulo, 08/11/2002); Dinheiro não chega aos pobres, diz Malan (O Estado de São Paulo, 08/11/2002).

A distinção entre as duas estratégias vai muito além da mera sistemática de distribuição dos benefícios, segundo os defensores de ambas as propostas. Os adeptos da renda mínima defendiam fortemente a liberdade de gastar onde e em quê as famílias quisessem e argumentavam ainda com o menor custo de distribuição. Do outro lado, os defensores dos cupons destacavam dois argumentos principais: o do direito à alimentação e o da mudança da estrutura de produção de bens de consumo básicos. O argumento do direito à alimentação visava assegurar que todas as famílias tivessem acesso, no mínimo, aos recursos necessários a alimentar-se, com o Estado devendo assegurar-lhes este direito. Por isso, conceitualmente era importante que o recurso fornecido estivesse associado ao alimento de qualidade, preferencialmente quando acompanhado por programas de educação alimentar, visando a valorização de hábitos alimentares saudáveis e resgate de culturas alimentares regionais e locais. O outro argumento, presente no citado livro, é o de que a mera distribuição monetária se dilui rapidamente nos gastos imediatos (além de alimentos, bens não duráveis e mesmo dívidas anteriores), voltando estas rendas para os estratos superiores de renda, como os proprietários das indústrias de alimentos. Além disso, se as condições de reprodução da desigualdade, como a concentração dos meios de produção e a desigualdade da educação, por exemplo, se mantêm as mudanças na distribuição de renda também têm duração limitada. Ou seja, o retorno ao ponto de partida é o resultado mais provável. Daí justifica-se a estratégia de, por meio dos cupons, “amarrar a ponta do consumidor à ponta do agricultor familiar que está indo à falência por não ter quem compre sua produção” (TAKAGI; GRAZIANO da SILVA; BELIK, 2001, p: 145).

Para o principal defensor da outra via, Senador Suplicy, a proposta da renda mínima focalizada deve caminhar para uma proposta de renda básica universal, sem condicionalidades, como um direito, eliminando, assim, os custos associados à identificação dos pobres e ao acompanhamento das condicionalidades. Esta proposta teria sido vista com bons olhos por aqueles que consideram importante a menor arbitrariedade possível por parte do poder público no uso dos recursos. A proposta foi como já vimos anteriormente, aprovada como lei em 2004 (Lei 10.835, de 08/01/2004) e sancionada pelo Presidente Lula. O Art. 1º. diz que “é instituída, a partir de 2005, 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” (Lei 10.835, de 08/01/2004).

Diante disto, é possível dizer que as políticas sociais passam, no atual governo, a ser direcionadas para uma concepção não estritamente assistencial, ao incorporar um propósito “estruturante”, no sentido descrito no projeto PFZ, que poderá possibilitar ações em conformidade com a perspectiva da seguridade social.

A perspectiva acima colocada ao menos problematiza a herança histórica brasileira, da tutela, do patrimonialismo e do autoritarismo, uma vez que se propõe a fazer a transição de uma estrutura a outra. Como diz Faoro (2000),

O indivíduo, de súdito passa a cidadão, com a correspondente mudança de converter-se o Estado de senhor a servidor, guarda da autonomia do homem livre. A liberdade pessoal, que compreende o poder de dispor da propriedade, de comercializar e produzir, de contratar e contestar assume o primeiro papel, dogma de direito natural ou da soberania popular, reduzindo o aparelhamento estatal a um mecanismo de garantia do indivíduo (FAORO, 2000 p. 364).

Será mesmo possível que essa realidade passe a vigir no Brasil do século XXI?

2.2 OS QUATRO EIXOS “ESTRUTURANTES” DO PROGRAMA FOME ZERO

No documento de criação do projeto constam como políticas *estruturantes* a ser efetivada, a Reforma Agrária, o Fortalecimento da Agricultura Familiar, o incentivo ao cooperativismo, a melhoria na situação da saúde, o Projeto de emergência para viver bem no Semi-Árido, o Programa para superar o analfabetismo, o Programa para Geração de Emprego e Renda e o Programa para Combater a Desnutrição Materno-Infantil.

O PFZ foi construído sobre quatro pilares, ou seja, quatro eixos de políticas *estruturantes*, e é este um aspecto de fundamental importância para o desenvolvimento das ações propostas pelo programa²³, são eles:

► Geração de Renda.

Qualificação social e profissional; Economia solidária e inclusão produtiva; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local; Geração de Trabalho, emprego e renda; Desenvolvimento de cooperativas de catadores; Microcrédito produtivo orientado.

► Articulação, mobilização e controle social.

Casa das Famílias; Mobilização social e educação cidadã; Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Capacitação de agentes públicos e sociais; Mutirões e doações; Parcerias com empresas e entidades; Controle social – conselhos da área social.

► Acesso à Alimentação.

● Transferência de renda: Bolsa Família

● Programas de alimentação e nutrição: Alimentação Escolar (PNAE); Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura urbana/Hortas comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e nutrição de povos indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo; Alimentação Saudável/Promoção de Hábitos Saudáveis.

● Incentivos fiscais e Redução de tributos: Alimentação do trabalhador (PAT); Desoneração da cesta básica de alimentos.

²³ Esta classificação consta na página do Ministério de Desenvolvimento Social no endereço eletrônico www.fomezero.gov.br

► Fortalecimento da agricultura familiar.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf; Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

Dentre todos estes programas, o Bolsa Família, indiscutivelmente, é o de maior apelo social, e repercussão na mídia, e o mais criticado por cidadãos, mídia, teóricos e estudiosos desta problemática, o que lhe confere uma evidência tal, que muitas vezes dá a entender ser este o único eixo formador do Programa Fome Zero.

O Programa Bolsa Família é fruto da unificação dos Programas Sociais herdados do governo FHC, Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Vale Gás e Bolsa Alimentação, e atende hoje no Brasil 11,1 milhões de famílias²⁴. Segundo Martinelli (2006), 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 de demais documentos.

Para Martinelli (2006), o PBF tem como fatores limitadores os baixos valores das prestações, os critérios de acesso rigorosos e excludentes, e a falta de acompanhamento político-pedagógico de emancipação política, educacional e cultural. Para esta autora, crescer sem distribuir a renda é não só reproduzir o passado de desigualdades, mas também aprofundá-lo, o que deixa claro o grande desafio que se coloca diante do PBF e mais efetivamente diante da proposta emancipatória do PFZ.

Em seu Plano de Governo 2007-2010 (p.28), entre outras medidas, o presidente Lula assume o compromisso de “Manter o Programa Bolsa Família, primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao poder aquisitivo dos benefícios transferidos”. Este

²⁴ É um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 120,00) e extrema pobreza (com renda mensal per capita de até R\$ 60,00), de acordo com a Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e o Decreto nº 5.749, de 11 de abril de 2006.

compromisso demonstra o grau de prioridade que o presidente dá à sustentação deste programa em seu governo, nunca antes visto o que levanta outra questão: até que ponto, tanto o PFZ quanto PBF, são de fato políticas de Estado, para além de programas de governo? (BRASIL, 2006)

São inegáveis os avanços ocorridos nos últimos anos com relação à Proteção Social no Brasil. Analisando o processo histórico, mesmo de forma sublimar como foi feito nesse estudo, constata-se que mudou a postura do governo frente às Políticas Públicas Sociais, e o caminho trilhado até aqui leva à possibilidade de construção de uma Política Pública de Transferência de Renda e deixa claro que os programas de transferência monetária direta às famílias e aos indivíduos representam elemento central na constituição atual do Sistema Brasileiro de Proteção Social e da Política de Assistência Social. (SILVA e SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2006).

2.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – MECANISMO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

O Programa Bolsa Família é a proposta do governo federal lançada no dia 20 de Outubro de 2003, para a unificação dos programas de transferência de renda, inicialmente restrita à unificação de quatro programas federais: Bolsa escola, Bolsa alimentação, Vale-gás e Cartão Alimentação. Foi instituído pela Medida Provisória nº. 132, de 20/10/2003, situando-se no âmbito da Presidência da República e caracterizando-se como destinado a ações de transferência de renda com condicionalidades, devendo sua execução ocorrer de forma descentralizada, com a conjugação de esforços entre os entes federados, considerando-se a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória 132/2003, art. 3º). O programa utiliza o seguinte conceito de família: é um grupo ligado por laços de parentesco ou afinidade, que formam um grupo vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros.

O programa de transferência de renda que seria o principal elemento assistencial do governo atual denomina-se Fome Zero, cujo lançamento ocorreu no final de janeiro de 2003, como já vimos acima. Este incluía vários programas de transferência de renda do governo Fernando Henrique Cardoso unificados, ampliados e com maiores valores para as transferências. Rocha (2005) afirma que no decorrer de 2003 o governo passa a ter inúmeras dificuldades operacionais com este programa, pois o mesmo possuía parâmetros inadequados. O governo opta, então, por revisá-lo e relançar a iniciativa em outros moldes. O Bolsa Família, lançado em outubro de 2003, unifica os vários programas de transferência de renda do Governo Federal, redefinindo os valores para que uma quantidade maior de famílias pudesse participar do programa e os benefícios recebidos fossem maiores.

Os valores dos benefícios, assim como, os públicos beneficiados foram atualizados algumas vezes desde 2005. De acordo com o MDS²⁵ (2007), no início da implementação do Programa o Governo Federal concedia mensalmente benefícios em dinheiro às famílias com renda *per capita* de até R\$ 120,00 mensais. As famílias que recebem até R\$ 60,00 podem ser incluídas no programa sem levar em consideração a disposição familiar. As famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa podem participar do programa desde que tenham gestantes, nutris, crianças e

²⁵ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

adolescentes entre 0 e 15 anos, sendo que para o MDS (2007) o público preferencial para o recebimento em nome da família é a mulher, devido à sua capacidade em usar os recursos financeiros em benefício de toda a família. Esse benefício financeiro busca promover o acesso dessas famílias aos direitos sociais básicos – saúde, alimentação, educação e assistência social.

Os valores recebidos pelas famílias que se encaixam na descrição acima podem variar entre R\$18,00 e R\$ 120,00, sendo classificados basicamente em dois tipos: a família recebe o valor básico de R\$ 58,00 se a renda familiar *per capita* atingir até R\$ 60,00, independentemente da composição familiar. A unidade familiar ainda pode receber o valor variável de R\$ 18,00 para cada criança ou adolescente de até 15 anos, podendo atingir o máximo de R\$ 54,00 correspondente a três crianças.

Além destes, ainda pode-se receber o Benefício Variável de Caráter Extraordinário - BVCE, disponível apenas para famílias advindas dos programas anteriores que foram unificados no Bolsa Família e cuja passagem para este último acarretou perdas monetárias às mesmas; nesse caso, o valor recebido varia dependendo de qual programa a família é procedente.

Para manter o recebimento do benefício é necessário cumprir a exigência das condicionalidades, mantendo as crianças e adolescentes na escola com frequência mínima de 85% e também estar em dia com o cartão de vacinação ou a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação (MDS, 2007b).

O Programa Bolsa Família foi determinante para a ampliação, articulação e consolidação da rede de proteção social no país. Diferentemente da prática de vários outros países da América Latina, a experiência brasileira está ancorada numa norma legal federal, a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o que lhe confere mais estabilidade e aponta para a perspectiva de continuidade em sua implementação.

Como vimos a implantação do Bolsa Família não ignorou a existência prévia de outros programas de transferência de renda. A lei que criou o PBF determinou a unificação dos programas de transferência de renda: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Ao mesmo tempo, tal decisão garantiu o direito das famílias que já vinham sendo atendidas pelos programas anteriores e, ainda, deu legitimidade à idéia de que tais programas não são iniciativa de um único governo, mas demandam compromisso continuado. O processo de integração agregou complexidade à implantação do PBF.

A criação do Bolsa Família, no entanto, não deve ser entendida como uma mera unificação dos programas anteriores ou apenas a busca de um maior grau de racionalidade administrativa pelo governo. As características do PBF, detalhadas a seguir, mostram isto. Em especial, houve mudança de concepção no que diz respeito ao atendimento de toda a família, e não de seus membros isoladamente, à superação de divergências de critérios de elegibilidade e de sobreposição de público-alvo, através da criação do cadastro único, e à ampliação de cobertura e de recursos financeiros alocados, dentre outros.

O programa define pobreza segundo a renda familiar *per capita* mensal. Mesmo reconhecendo que pobreza é um fenômeno multidimensional, que não se restringe à privação de renda, vários estudiosos entendem que a insuficiência de renda é uma boa representação, de outras dimensões de pobreza.

No início do ano de 2006, a linha de pobreza utilizada para habilitar as famílias foi reajustada e, hoje, a norma define como famílias pobres aquelas com renda *per capita* mensal de até R\$ 120,00. Dentre essas, as famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 60,00 são consideradas extremamente pobres e são elegíveis para o PBF independentemente de sua composição. As famílias com renda *per capita* mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, por sua vez, podem ingressar no Programa desde que apresentem em sua composição crianças e adolescentes de até 17 anos. Estas atualizações sistemáticas nos permite dizer que o Fome Zero consegue com isto fazer uma ponte para o estrutural.

Os benefícios do Bolsa Família passaram a ser de três tipos: Básico, Variável e Variável Vinculado ao Adolescente, pagos de acordo com a renda familiar *per capita* e a composição familiar. Cada família passou a receber a partir de 2007 recebe entre R\$ 20,00 (US\$ 12,50) e R\$ 182,00 (US\$ 113,75) por mês, dependendo da situação sócio-econômica e do número de crianças e adolescentes até 17 anos. Originalmente, a lei de criação do PBF previa a concessão de benefícios variáveis para famílias com adolescentes até 15 anos. No entanto, no final do ano de 2007, a partir dos resultados positivos do Programa, em especial com o aumento da frequência à escola e a redução da evasão escolar, o PBF ampliou a concessão de benefício variável de 15 para 17 anos, com um desenho diferenciado para o atendimento dos adolescentes.

Outra característica do Bolsa Família que merece destaque é o atendimento do núcleo familiar de forma integral, e não dos membros da família individualmente. Essa definição supera a abordagem fragmentada e segmentada de cada um dos indivíduos

que compõe a família, a partir de critérios distintos (idade e sexo, por exemplo). Essa é uma diferença importante em relação às experiências brasileiras anteriores, como, por exemplo, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Além de ter a família como alvo da sua ação, o PBF reconhece e reforça a importância do papel das mulheres no interior da família. Ela é a responsável legal e preferencial para o recebimento dos benefícios, situação que está presente em 95% das famílias beneficiárias. Estudos mostram que as mulheres administram melhor os recursos financeiros em proveito de toda a família. O Programa se baseia no pressuposto de que as mulheres fazem as melhores escolhas sobre em quem aplicar melhor os recursos, de forma que toda a família possa ser beneficiada. O fato de receber e administrar os recursos tem feito com que as mulheres, segundo pesquisas realizadas pelo MDS e por outras instituições, tenham fortalecido seu papel em suas famílias e em suas comunidades.

O último dos traços mais marcantes do Programa é que a família beneficiária tem direito de escolha quanto ao uso do recurso financeiro recebido. Os gestores do PBF consideram que a família deve decidir onde o recurso financeiro será utilizado, quais as necessidades da família que devem ser satisfeitas, qual a melhor decisão alocativa em proveito de toda a família. O tema permanece polêmico, e algumas disputas pautam o debate em torno do assunto. Alguns críticos desta posição consideram que, quando a família utiliza os recursos para adquirir outros bens ou serviços que não alimentação, ocorre um desvirtuamento do Programa. A concepção subjacente a essas críticas é que os pobres não sabem fazer escolhas, precisam de tutela, precisam que o governo defina em quem podem utilizar o dinheiro repassado pelo PBF.

Os gestores argumentam que o benefício financeiro visa a complementar a renda familiar para garantir a satisfação das necessidades básicas do núcleo familiar e a família sabe melhor que o governo quais são tais necessidades. Não há, portanto, necessidade de comprovar a utilização desse recurso. Outro pressuposto que orienta a lógica do Programa é o de que as famílias utilizam os recursos preferencialmente para a compra de alimentos, em estabelecimentos próximos às suas residências, o que contribui para a satisfação de suas necessidades e para o desenvolvimento da economia local.

Todas as características acima indicadas se articulam, dando sentido ao conjunto, na medida em que é possível definir o Programa a partir da articulação de três dimensões específicas, perceptíveis na lei de criação do Bolsa Família, assim como em

seu regulamento: alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; contribuição para a redução da pobreza entre gerações, por meio do reforço do direito de acesso às políticas de saúde e de educação; e articulação com outras políticas públicas, de forma a desenvolver capacidades das famílias beneficiárias.

O alívio imediato da pobreza, primeira dimensão apontada, é para o governo o resultado mais perceptível e mensurável do PBF, e é garantido por meio do acesso da família à renda. Estudos mostram que o Brasil tem reduzido a pobreza, em especial a extrema pobreza, a desigualdade e a fome e, o Bolsa Família tem papel importante nesse resultado (IPEA, 2007).

A desigualdade caiu 1,2% ao ano Durante quatro anos, de 2001 a 2005. “Parece aritmeticamente pequeno, mas é um resultado fantástico”, afirma o pesquisador do IPEA Ricardo Paes de Barros. Segundo ele, esse índice conseguiu reduzir a desigualdade ao menor número em 25 anos, segundo ele isto foi alcançado por uma confluência de fatores positivos, entre os quais o mercado de trabalho um pouco mais igualitário, as políticas sociais e, nos últimos dois anos, um forte crescimento da renda das famílias.

Outro aspecto importante na transferência direta de renda é que não há intermediação no pagamento do benefício. Esse é sacado diretamente pelo beneficiário, por meio de cartão magnético, na rede bancária. O fato de não haver intermediário no pagamento dos benefícios é uma mudança considerável em relação à história de clientelismo existente no país, onde os benefícios sociais tradicionalmente estiveram vinculados a políticos, governantes ou entidades assistenciais específicas. A utilização de uma ampla rede bancária para pagamento mensal de benefícios também é uma inovação da experiência brasileira.

Para entender melhor a segunda dimensão do Programa, que trata da contribuição do PBF para a redução da pobreza entre gerações, é preciso discutir um pouco mais a concepção de condicionalidades com a qual o Bolsa Família trabalha. As condicionalidades, na concepção adotada pelo Programa, podem ser entendidas como um acordo entre as famílias e o Poder Público, pautado por três tipos de responsabilidades complementares.

De um lado, há as responsabilidades das famílias em relação ao cumprimento de uma agenda de atendimento nas áreas da saúde e da educação, voltadas à melhoria das condições de vida, para que as crianças e jovens de famílias beneficiárias desfrutem de maior bem-estar no futuro. Essa agenda, na área de educação, é a matrícula e a

frequência escolar mínima de 85% das crianças e dos adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos integrantes das famílias beneficiárias, tudo isto deve ser visto como metas a serem alcançadas. Na área de saúde, a agenda é o acompanhamento da vacinação e do crescimento e desenvolvimento das crianças até seis anos de idade e, ainda, da gravidez, parto e puerpério das mulheres. Além disto, também deve ser assegurado o compromisso da família de que as crianças não serão expostas ao trabalho infantil. (Decreto nº 5.209, de 2004).

É importante lembrar que o direito de acesso à saúde e à educação, no caso brasileiro, são garantidos de forma universal pela Constituição Federal, com responsabilização do Poder Público pelo provimento dos mesmos. Assim, ao lado da responsabilidade da família, e como segundo componente do acordo, é preciso assegurar o compromisso do poder público em prover serviços nas áreas de saúde e educação que, embora formalmente de caráter universal, em várias situações não está garantido o acesso dos mais excluídos, deixando boa parcela destes a margem, sem atendimento. Nesse sentido, as condicionalidades podem ser entendidas como um reforço de direitos de cidadania, um reforço do direito de acesso já previsto na Constituição Federal. É por esse motivo que o compromisso da família só pode ser exigido se houver oferta de serviços e garantia de acesso. Mais do que isto, é uma forma de responsabilizar o poder público pela busca ativa dos mais excluídos, se porventura não for identificada busca espontânea de serviços. Nesta concepção, o direito à renda reforça os direitos à educação e à saúde.

Um aspecto importante da pactuação entre governo e beneficiados é o monitoramento do seu cumprimento. O acompanhamento das condicionalidades, mais do que um caráter punitivo de suspensão de benefícios para as famílias, está relacionado ao monitoramento do acesso das famílias aos direitos sociais básicos de educação e saúde, bem como à identificação das causas do seu eventual descumprimento. Nesse caso, identificar os motivos de não cumprimento de condicionalidades é um importante instrumento para a identificação das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social, sendo, portanto, um indicador que poderá ser utilizado para a orientação das políticas sociais e para a priorização do acompanhamento familiar mais individualizado.

Essa concepção de condicionalidades, como reforço do direito de acesso das famílias, só se viabiliza quando o acompanhamento das mesmas for compartilhado pelas três esferas de governo, com uma abordagem intersetorial. Para tanto, é preciso

integrar ações e equipes das áreas de assistência social, educação, saúde e outras áreas que, nos municípios e estados, respondam por serviços que propiciem a proteção social das famílias em situação de maior vulnerabilidade.

A dimensão do Programa que trata da articulação entre o PBF e outras políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de capacidades laborativas está associada ao entendimento da pobreza como fenômeno complexo e multidimensional. Ou seja, a pobreza não deve ser entendida apenas como sinônimo de insuficiência de renda das famílias, nem seu combate pode se restringir à transferência de recursos financeiros para as famílias mais pobres. A partir de tal concepção, a plena efetivação dos objetivos do Bolsa Família depende da sua integração com ações e serviços que permitam o desenvolvimento das capacidades das famílias. A lei que criou o Bolsa Família denomina tais políticas de “ações complementares”.

Mas, afinal, o que são as ações complementares? Elas se constituem numa estratégia de intervenção articulada e integrada entre diferentes áreas dos governos federal, estaduais e municipais, e mesmo da sociedade, que permita o desenvolvimento das capacidades das famílias ou a redução de vulnerabilidades específicas. Baseia-se na associação entre políticas de redução da pobreza e políticas de promoção da cidadania. Demandam, necessariamente, articulação intersetorial, coordenação e integração entre políticas que priorizem o atendimento das famílias do PBF.

Nesse sentido, as ações complementares não estão dentro do Bolsa Família nem a ele se subordinam, estão por sua vez inseridas no Programa Fome Zero. O PBF se constitui como elemento de integração e de articulação de diferentes ações públicas que possam, ao chegar de forma integrada às famílias pobres, contribuir para o desenvolvimento de suas capacidades e para a ampliação de suas possibilidades de escolha, com impacto na inclusão social dos indivíduos e núcleos familiares.

Dentre as ações complementares mais significativas em curso, merecem destaque aquelas das áreas de geração de trabalho e renda e qualificação profissional, de aumento da escolaridade, de incentivo a agricultura familiar, de melhorias nas condições habitacionais, dentre outras, que visam o desenvolvimento das famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Preliminarmente, é importante considerar que os vários estudos disponíveis mostram que o PBF chega às famílias mais pobres, àquelas que tradicionalmente estiveram à margem das políticas públicas no Brasil, e que alguns dos seus resultados decorrem justamente do fato de que o foco nos mais pobres foi uma escolha acertada.

Os resultados apresentados pelas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio - PNAD 2004 – 2006, executadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE mostram que o Brasil está reduzindo a pobreza, em especial em seu grau mais extremo, bem como a desigualdade. Desde que o Brasil assumiu compromissos com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o País já reduziu a extrema pobreza em mais de 60%, cumprindo assim a primeira meta - redução da extrema pobreza à metade - com dez anos de antecedência. Em 2006, pela primeira vez a população pobre representou menos de 20% da população brasileira.

Em relação à desigualdade, o Brasil reduziu seu coeficiente de Gini em 1% no ano de 2003; em 1,9%, em 2004; em 0,6%, em 2005; e em 1,06%, em 2006. Segundo a PNAD de 2003 a 2006, os 10% mais pobres aumentaram a sua renda em 9,62% em média, contra um aumento de 5,09% na renda dos 10% mais ricos. Segundo estas pesquisas, o Programa Bolsa Família individualmente é responsável por 21% da queda da desigualdade, medida pelo Coeficiente de Gini, observada até o ano de 2005. O aumento real do salário mínimo e o PBF são os principais fatores de redução da pobreza e da desigualdade observada no país (PNAD, 2006).

Em relação à erradicação da fome e à garantia de segurança alimentar e nutricional, os resultados do Bolsa Família têm se mostrado expressivos. Diferentes estudos mostram que o PBF teve importante impacto na melhoria da situação alimentar e nutricional dos seus beneficiários, e especialmente das crianças. A pesquisa “Chamada Nutricional”, realizada de forma conjunta pelos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social, com avaliação nutricional de cerca de quinze mil crianças do Semi-Árido Nordeste, em 2005, mostrou que a participação no Programa tem reduzido o risco de desnutrição crônica em todas as faixas etárias. As maiores reduções da desnutrição estão entre as crianças com idade de 6 a 11 meses, faixa em que se observa uma redução do risco em 62,1%. Esse resultado é de suma importância, uma vez que déficits de crescimento nessa faixa etária são irreversíveis posteriormente (BRASIL, 2005).

Estudo realizado pelo DataUFF, instituto de pesquisa vinculado à Universidade Federal Fluminense, e pela Universidade Federal da Bahia, com o objetivo de avaliar o impacto do Programa Bolsa Família quanto à segurança alimentar e nutricional, mostrou que aumentou a quantidade e melhorou a qualidade da alimentação das famílias beneficiárias após a concessão do benefício: 85,6% das famílias consideraram que a alimentação da família melhorou ou melhorou muito; 73,3% das famílias dos

beneficiários relataram que a variedade dos alimentos da dieta melhorou muito; 26,7% atestaram que a dieta melhorou (satisfação de 100%); e 54,7% das famílias consideraram que a quantidade de alimentos consumidos é boa ou muito boa; 41,0% a consideraram regular (DataUFF, 2007).

O suplemento da PNAD 2006, específico para avaliar transferência de renda, mostra resultados semelhantes em relação à redução da evasão e aumento de frequência de beneficiários. Este mesmo suplemento mostra que não há acomodação das famílias com o recebimento dos benefícios, crítica feita por alguns setores mais conservadores da sociedade brasileira, em especial por representantes da classe média.

O argumento sobre a cultura tuteladora do Estado e a tradição clientelista que supostamente imperam na sociedade brasileira, sobretudo nas camadas mais baixas da população, impedindo a verdadeira emancipação dos beneficiados pelas políticas sociais, também vem sendo contestado de acordo com as últimas notícias veiculadas pela mídia sobre o Programa Bolsa Família. O jornal O Estado de São Paulo publicou reportagem, no dia 11/08/2008, escrita pelo jornalista Roldão Arruda, que continha a seguinte manchete: “Beneficiários que melhoram de vida pedem para sair do Bolsa Família”. Cabe incluir a citação que inicia o texto de Arruda:

Bom dia! Eu, Sueli Miranda de Carvalho Silva, venho, por meio destas linhas, agradecer os idealizadores do Bolsa-Família, os anos que fui beneficiada. Ajudou-me na mesa, o pão de cada dia. Agora, empregada estou e quero que outro sinta o mesmo prazer que eu, de todo mês ser beneficiada. Obrigado (ARRUDA, 11 ago. 2008).

Outros depoimentos são destacados:

Creunilde de Oliveira, empregada doméstica, com 33 anos, pediu desligamento depois que sua patroa decidiu registrá-la. Mãe solteira de um garoto de 8 anos, estava desempregada e vivia da venda de panos de prato nas feiras de Cidade Soberana, bairro pobre da periferia de Guarulhos, na região metropolitana de São Paulo, quando se inscreveu no programa e passou a receber R\$ 75 por mês.” (O Estado de São Paulo, 2008). “Segui assim até que consegui o emprego, o registro em carteira e um empurrão da patroa para matricular-se num curso de auxiliar de enfermagem. “Fui salva pelo Bolsa-Família. Me ajudou pra caramba”, conta Creunilde. “Mas agora não estou precisando. Liguei para a assistente social e disse: não acho justo. (O Estado de São Paulo, 26/Nov/2008).

A lavadeira Mercedes dos Santos Oliveira, de 53 anos, também procurou o serviço de assistência social da Prefeitura de Santo André, na região do ABC paulista, para pedir o desligamento. Seu motivo, porém, foi diferente: “Rasguei meu cartão porque minha filha mais nova, de 14 anos, parou de estudar. Então eu disse que não era justo continuar recebendo aqueles R\$ 75 por mês. Me ajudava? Claro que ajudava: eu pagava o gás, comprava um

calçado, material escolar... Mas não posso pegar mais esse dinheiro (O Estado de São Paulo, 26/Nov/2008).

Segundo a reportagem de Arruda, desde a criação do programa, 60.165 famílias pediram voluntariamente o desligamento do programa. A expressividade dos números e da experiência dos ex-beneficiários aponta para o sucesso do programa. Igualmente, no que tange à queda das arrecadações, cumpre lembrar que, ainda que permaneça a situação de informalidade no mercado de trabalho brasileiro, os recursos dirigidos às famílias beneficiadas pelo programa geram um efeito multiplicador que se não suprima esta deficiência, ao menos a ameniza pela inclusão de novos consumidores no mercado.

Desde 2007 foi adotada a medida de que os membros de famílias beneficiárias do Programa, acima de 18 anos, que tenham completado pelo menos a quarta série do Ensino Fundamental, terão oportunidade de participação no Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional - Planseq Bolsa Família. O Planseq prevê a capacitação de, aproximadamente, 200 mil beneficiários maiores de 18 anos, que tenham pelo menos a quarta série do ensino fundamental completa. Neste momento, só poderá participar um beneficiário por família. Vale destacar que a classificação das famílias será feita pelo Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF). Isso vai assegurar que as famílias mais vulneráveis sejam as primeiras a serem atendidas. O primeiro passo do Planseq Bolsa Família será o envio de uma carta do governo federal para as famílias beneficiárias, na qual será explicado todo o funcionamento do Plano. Na correspondência, os beneficiários serão listados e a família indicará um deles para participar. O indicado deverá se cadastrar em um dos postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE), com a carta do governo federal em mãos.

Diante de todos estes aspectos outra discussão não menos importante, também, está na pauta de das pesquisas desenvolvidas sobre esta questão no Brasil. De acordo com estudos do IPEA (2007), o embate entre essas duas correntes envolvem orientações teórico-metodológicas e ideológicas distintas. Deste modo, ainda, que de modo sucinto, busca-se distinguir as políticas sociais universais das políticas focalizadas de combate à pobreza. A universalização das políticas sociais foi erguida sobre o princípio moral da equidade e defende a repartição dos recursos de forma a garantir, igualmente, a cada pessoa, os bens e serviços necessários a satisfação de suas necessidades básicas e, portanto, o respeito aos direitos sociais. Deste modo, as políticas sociais universais estão diretamente ligadas à noção de cidadania e requerem uma maior atuação do Estado para

garantir níveis aceitáveis de saúde, educação, renda, moradia, entre outras necessidades, independentemente do poder de barganha por parte dos beneficiários.

Já a concepção de focalização aplicada às políticas sociais reúne diferentes interpretações. Em sentido geral, a perspectiva neoliberal de privilegiar o mercado atribui à focalização objetivos meramente econômicos. Os organismos financeiros internacionais, a exemplo do BIRD e do FMI, têm difundido a focalização como forma de maior eficiência para os gastos públicos, direcionando os programas sociais para os mais desfavorecidos. Neste sentido, as estratégias de redução do Estado, de um não investimento nas políticas sociais universais e de redução destas ao atendimento da população mais pobre, são explícitas no pacote de ajuste fiscal promovido aos países em desenvolvimento, entre eles o Brasil.

Na ótica progressista, a focalização não significa totalmente o desmonte de direitos já conquistados. Ao contrário, é vista como um instrumento que direciona recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade, tornando esse mecanismo, aparentemente, de acordo com os princípios da justiça social. Segundo esses os mais desfavorecidos deveriam ser priorizados, por entenderem de se tratar de um nivelamento social que contribui para a redução da desigualdade. Sob esse ponto de vista, defende-se a adoção da focalização para os países com renda *per capita* mediana e com elevada desigualdade de renda, como o Brasil. Isso porque apenas uma pequena parcela da população dispõe de recursos próprios para satisfazer as suas necessidades básicas, e, portanto, pode garantir os seus direitos sociais, enquanto a outra parcela da população, formada pela maioria, precisa do Estado para ter seus direitos respeitados. Nesta perspectiva, a focalização torna-se um componente da racionalidade do sistema. Este entendimento defende uma conjugação eficiente entre universalização e focalização como meio seguro para implementar a justiça social.

A promoção de políticas sociais efetivas e duradouras é determinante para a resolução de questões históricas e persistentes, como é o caso da pobreza. Combater a pobreza e a desigualdade requer a identificação e o conhecimento do público que se pretende atender, e neste sentido é crucial o desenvolvimento de estruturas que concentrem informações acerca do perfil socioeconômico das famílias pobres, bem como de suas necessidades prioritárias. O Governo Federal tem investido na criação de instrumentos, índices, bancos de dados e outras ferramentas que auxiliam na identificação, focalização, avaliação e monitoramento das políticas públicas, como é o

exemplo de alguns indicadores sintéticos, como o Cadastro Único - CadÚnico, o Índice de Desenvolvimento da Família - IDF, além dos diagnósticos e registros do acompanhamento das famílias produzidos pelos Centro de Referência de Assistência Social - CRASS, além dos dados nacionais do IBGE e PNAD (BARROS, 2007).

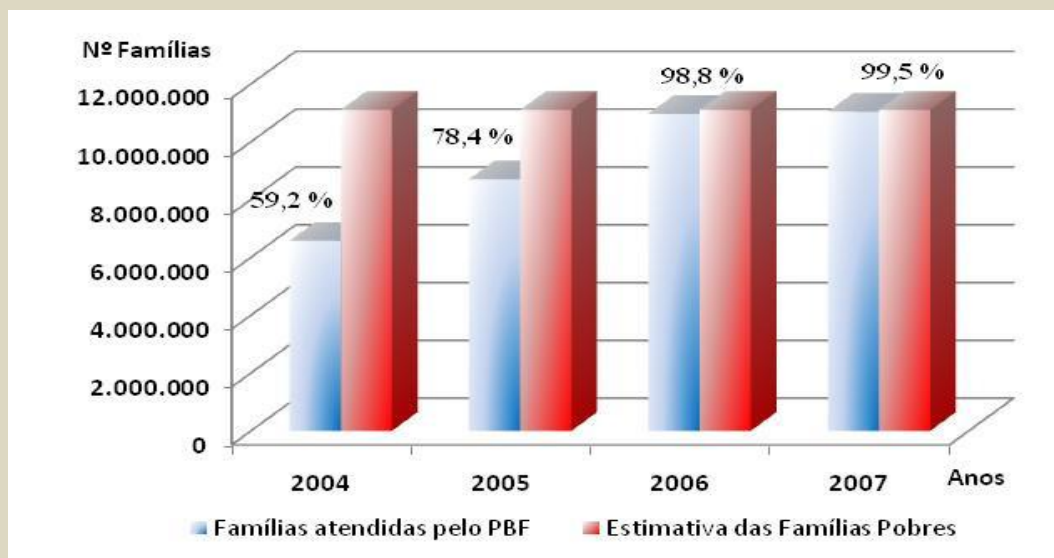
A focalização do PBF nas famílias pobres, tomando como critério único de seleção a renda, levanta uma série de críticas pelo seu caráter restritivo. Se considerado o conceito de pobreza multidimensional, já mencionado, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza. Desse ponto de vista, a vulnerabilidade social engloba outras dimensões como saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, indo além da privação de bens materiais. Neste caso, o PBF tende a impossibilitar a inclusão de famílias que apesar de estarem situadas em uma faixa de renda um pouco acima do valor definido encontram-se também em situação de pobreza.

E é neste limiar que se dá a aplicação do Bolsa Família, um programa que necessita identificar o seu público prioritário, para que a sua abrangência se dê efetivamente, daí o caráter de focalização, mas que por outro lado está presente em todos os municípios brasileiros e no Distrito Federal, assistindo a mais de 11 milhões e cem mil famílias brasileiras, o que o torna um programa limiar entre a focalização e a universalização.

A expansão do PBF retratado pelos dados de cobertura apresentados, como vemos no Gráfico 1, abaixo, merece ser destacado pelo seu rápido avanço. Em 2004, o número de famílias atendidas totalizava 6,5 milhões, o que representava uma cobertura de 59,2%, considerando a existência de 11,1 milhões de famílias pobres, de acordo com os dados estimados pelo IPEA. No ano seguinte, o PBF alcançava um total de 8,7 milhões de famílias, o que representava um crescimento de 32,4% e uma cobertura de 78,4%. Em 2006, o PBF já atingia quase a meta prevista de 11,1 milhões de famílias atendidas, com uma cobertura de 98,8%. Em 2007, o PBF estava presente em todos os municípios brasileiros, atendendo pouco mais de 11 milhões de famílias, o que mostra que entre 2004 e 2007, o PBF apresentou um crescimento médio geométrico anual de 13,9% ao ano.

Vale lembrar que, as famílias oriundas dos programas de transferência direta de renda (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação) têm prioridades sobre as famílias novas para ingressarem no PBF, de modo a cumprir com o

objetivo de integração. Além disso, desde 2007, o governo federal incluiu também as famílias indígenas e quilombolas, dando-lhes acesso prioritário.



Fonte: MDS (Matriz de Informação Social) 2007.

Gráfico 1 – Brasil: evolução da taxa de cobertura do PBF (2004-2007)

A distribuição espacial dos beneficiários do PBF pelas grandes Regiões do Brasil é apresentada na Tabela 1. É possível observar que a região Nordeste, como era de se esperar, concentra metade das famílias beneficiadas pelo PBF. Em 2004, a região totalizava 3,3 milhões de famílias, o equivalente a 50,5% do total das famílias beneficiadas pelo PBF.

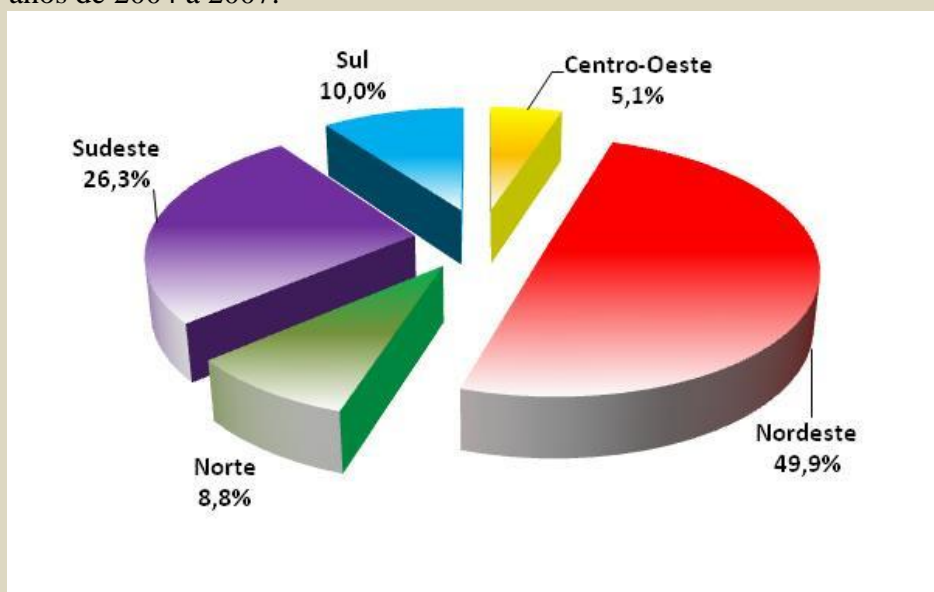
Em 2007, ainda no Nordeste, o número de famílias atendidas pelo PBF já era de 5,6 milhões, representando 50,47% do total de famílias atendidas, um crescimento de 67,9% em relação ao ano de 2004. Em seguida, a região Sudeste apresenta a segunda maior participação. Em média, considerando os anos de 2004 a 2007, a região teve uma participação de 26,3%, enquanto as demais regiões (Sul, Norte e Centro-Oeste) apresentaram uma distribuição espacial média de 10,0%, 8,8% e 5,1%, respectivamente.

Tabela 1 – Número de famílias atendidas pelo PBF (2004-2007), por regiões.

Regiões	Total de Famílias Beneficiadas Programa Bolsa-Família							
	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Centro-oeste	292.405	4,45	444.786	5,11	598.620	5,44	583.672	5,29
Nordeste	3.320.446	50,53	4.245.574	48,50	5.442.567	49,63	5.573.605	50,47
Norte	527.652	8,03	697.644	8,02	1.023.507	9,33	1.081.636	9,79
Sudeste	1.730.675	26,33	2.325.379	26,73	2.875.677	26,22	2.848.034	25,79
Sul	700.661	10,66	987.062	11,34	1.027.439	9,37	956.129	8,66
BRASIL	6.571.839	100,00	8.700.445	100,00	10.965.810	100,00	11.043.076	100,00

Fonte: MDS, SAGI – Matriz de Informação Social, 2007.

Esse resultado reflete, evidentemente, a desigualdade regional existente no país, que entre outras manifestações se expressa na enorme diferença de renda entre as famílias das diferentes regiões, especialmente, entre o Nordeste e o Centro-Sul do país. O Gráfico 2, a seguir, mostra a distribuição espacial média das famílias beneficiadas pelo PBF entre as regiões geográficas brasileiras, tomando como base de comparação os anos de 2004 a 2007.



Fonte: MDS, SAGI – Matriz de Informação Social, 2007.

GRÁFICO 2: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL BENEFICIÁRIOS DO BF POR REGIÃO MÉDIA ENTRE 2004 e 2007.

O programa Bolsa Família alcançou no final de 2009 12,4 milhões de domicílios. Um milhão e trezentas mil famílias foram incluídas ao longo de 2009. O governo federal fez previsão de que em 2010 o número de famílias beneficiados será de 12,9 milhões. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) além da inclusão destas famílias, entre janeiro e dezembro de 2009, 2,4 bilhões de reais foram pagos em benefícios, que variam de R\$ 22 a R\$ 200 (MDS, 2007).

Mesmo assim, como veremos abaixo, muitas críticas e questionamentos são feitos de forma sistemática ao PBF, o que vem contribuindo para que o governo federal encontre respostas e posicionamentos que têm contribuído para o crescimento e eficácia do Programa.

2.4 DEBATE POLÍTICO: AS POLÊMICAS ACERCA DO FOME ZERO, ONDE ESTÃO AS PORTAS DE SAÍDA?

Desde sua implantação, o Programa Fome Zero vem sendo alvo de diversas críticas e questionamentos, tanto por parte da oposição ao governo Lula, quanto pela mídia, igreja, sociedade, e até mesmo por parte de membros do próprio governo, como é o caso de Frei Beto, que fez parte do governo como gestor do Programa. Entretanto, por discordar, segundo afirmação do próprio Frei Beto, dos rumos que o programa estava tomando, solicitou do Presidente sua demissão da equipe de governo.

Em 2005 se afirmava que o programa Fome Zero estava diante de um desafio que envolvia a sua identidade e a possibilidade de avanço em seus objetivos. Naquele ano o conjunto de programas desenvolvidos, especialmente o Bolsa Família, atendia cerca de 8,5 milhões de famílias e a meta para 2006 era de chegar a atender 11,4 milhões, o que ocorreu em 2007. Dentre os desafios estava o de promover acesso à alimentação, condição básica para a sobrevivência e a dignidade, reforçar a economia local e ainda garantir educação e saúde para as crianças, já que essas sempre foram contrapartidas obrigatórias. O assessor do governo, Selvino Henk, afirmou em entrevista que:

O desafio do governo e da sociedade agora é construir as 'portas de saída'. Ninguém quer a dependência eterna de um cartão, de uma cesta básica. Como o programa Fome Zero ligará as políticas emergenciais às políticas estruturantes? Como construir as portas de saída dos programas de transferência de renda? Essas perguntas são feitas especialmente nos ambientes de mobilização social e educação cidadã coordenados pela Assessoria Especial do presidente da República (O GLOBO, 21/04/2005).

Isto demonstra que naquele momento, com dois anos de existência do PFZ, até o governo admitia estar de frente com um entrave, com um problema a ser resolvido e que colocava em questionamento a estrutura e continuidade do programa. Por isso houve a criação de um Grupo de Trabalho Fome Zero, com a presença de representantes de dez ministérios e da Assessoria de Mobilização Social, representando um esforço de coordenação de políticas e ações.

As críticas ao Fome Zero são de diversas naturezas, a exemplo da de Cony, quando ele afirma que: 'Dentre os muitos chapéus, bonés, gorros, casquetes, capacetes e cocares que Lula tem posto na cabeça, o que lhe caiu melhor, com mais naturalidade e com maior significado, foi o chapéu branco com fita azul da Velha Guarda da Portela,

por ocasião da reunião do Grupo do Rio. Como não sou do PT nem de partido algum, cometo a audácia de aconselhar a *Lula* o uso do mesmo chapéu portelense em suas andanças internacionais. Fica-lhe melhor do que as idéias de acabar com a fome no mundo. Tal como o chapéu, o Fome Zero é um penduricalho simpático, ouvido com devoção por quem que seja, mas sem ser levado a sério'. Projetos como o Fome Zero e o Bolsa-Família, que *Lula* procura espalhar aqui e lá fora, são realmente populistas, para não dizer demagógicos (JORNALTELESCOPIO, 12/01/2007).

O debate sobre o Programa é grande. Para Paiva (2006), "Nenhuma proposta poderia ser menos ambiciosa. Com toda propaganda veiculada não se verifica no Programa Fome Zero algo que é essencial para o povo brasileiro: a garantia do direito social, cuja ação do Estado reconheça o vínculo de classe, contribuindo para sedimentar uma noção fecunda e radical de democracia popular, ao mesmo tempo libertária e igualitária". Na visão dessa autora, o que é perene no desenho dos atuais programas englobados sob a insígnia do Fome Zero é a trágica visão elitista de sempre, na qual o povo, a população subempregada e superexplorada, permanece como um indesejável 'resíduo social', para o qual qualquer ajuda basta e qualquer apoio serve (PAIVA 2006, p.3).

Lavinas (2005) igualmente critica o programa: "o Fome Zero reúne vários programas de espectro restrito entre a velha distribuição de cestas de alimentos, debilitando ainda mais os investimentos sociais. Comprovadamente ineficaz" (LAVINAS, 2005, p. 1). Para ela, o mais eficiente no Fome Zero é o programa de construção de cisternas, financiado pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Considera ainda que devesse ser realizado o cálculo de quantas cisternas a mais seriam financiadas a cada novo aumento da taxa básica de juros decretado pelo Banco Central, que eleva ainda mais os altíssimos lucros do setor financeiro. Para a autora, o texto original do Fome Zero ainda previu cupons, banco de alimentos, cestas básicas emergenciais e frentes de trabalho, mas não foi implementado integralmente, devido às críticas ao seu caráter pontual, à ausência de justificativa para a criação de um Ministério com a finalidade de combater a fome, que deveria fazer parte do Ministério da Assistência Social, então existente e, dessa forma, integrar a política de assistência social (LAVINAS, 2005).

Frei Beto, em entrevista concedida ao Jornal O Estado de Tapajós, em abril/2008, afirmou que o governo *Lula* sustentou-se por muito tempo no Congresso e nos Movimentos Sociais. Contudo, desprezou o último, que foi quem o levou ao poder.

"Hoje, ele se tornou refém do Congresso, onde o PT é periférico". O frei criticou também a estratégia de governabilidade atual, que é a de "se manter no poder", ao invés de se construir um projeto histórico para o país. "O governo se preocupa apenas em manter as coisas como estão", defendeu ele na ocasião. Ex-assessor do primeiro mandato de Lula e um dos criadores do programa Fome-Zero, Frei Betto diz que governo é diferente de poder, pois o poder transcende a mandatos. "A máquina do Estado brasileiro foi criada para servir à elite. A saída do Brasil passa por reformas fundamentais, como a política e a agrária. Senão, continuaremos como estamos hoje", afirmou Betto. Para ele a solução do problema está no reforço dos movimentos sociais e na mudança das estruturas, que chama de "arcaicas do poder"; ele afirmou também que "O PT e o governo Lula não são mais capazes de realizar isso. Entendi trabalhando no Planalto, por que as elites não fazem passeatas: elas têm a chave do poder". Contudo, Frei Betto foi contundente ao dizer que continua achando Lula o melhor para o Brasil e para a América Latina; hoje, o único com viabilidade de mandato. Para ele, o Fome-Zero não poderá dar certo, sem que seja feita uma reforma agrária real e justa, o que até o momento não aconteceu. Frei Betto, em seu livro *Calendário do Poder*, diz ter saído do governo pelo rumo que o programa tomou. "O que seria um programa emancipatório se transformou em compensatório por fins eleitorais". O livro retrata justamente dessa experiência (BETTO, 2007, p. 3)

Como descrito acima, as críticas mais bem fundamentadas em sua essência se fundamentam no questionamento de como se dará a emancipação das famílias beneficiadas do programa, mas o governo que de início, como vimos, também se fazia a mesma pergunta, *já encontrou as portas de saída* e vem tentando viabilizar o acesso das famílias a elas.

Trata-se do encaminhamento dos beneficiados aos programas governamentais das três esferas de governo, as políticas tidas como *estruturantes* como é o caso da qualificação profissional e o aproveitamento do público qualificado nos projetos de emprego e renda e microcrédito orientado. Para os gestores do PFZ, apesar deste caráter de construção permanente e participativa, o projeto sofreu inúmeras tentativas de desqualificação, motivadas por duas causas principais: desconhecimento do seu conteúdo no estilo "não leu e não gostou", já que muitas críticas pautaram-se pelas manchetes de jornal, e motivos políticos, visando atingir seu principal inspirador, que é Lula. Apesar dessas tentativas de desqualificação, julgam que o projeto atingiu seus objetivos. Primeiro, por terem conseguido recolocar o problema da fome (e da falta de

políticas para combatê-la) na pauta nacional. O impacto do projeto no noticiário foi grande e permitiu reiniciar uma mobilização da sociedade sobre o tema. Segundo, o governo federal foi obrigado, também pela opinião pública, a apresentar respostas à sociedade e à população faminta. Como resultado o governo fez a ampliação dos programas do tipo renda mínima para a população entre 15 e 60 anos, que estariam excluídas dos programas federais de transferência de renda. No dia seguinte ao lançamento do Projeto Fome Zero, já tinha sido criado o Fundo de Combate à Pobreza, defendido pelos colaboradores do Programa como principal fonte de financiamento para o combate à fome. Por fim, e não menos importante, verificou-se uma enorme aceitação do projeto, com dezenas de convites para efetuar lançamentos e debatê-los publicamente.

Diante destes aspectos discutidos até aqui podemos afirmar que as pretensões indicam um efetivo caminho, embora com limitações, para as tais portas de saída. O Programa Fome Zero tem potencial para se colocar como política estruturante, mas para isso se faz necessário honestidade na sua condução, vontade política para que este chegue até àqueles que verdadeiramente necessitam, uma vez que a focalização neste aspecto é característica do Programa, e o acompanhamento dos beneficiários, além do encaminhamento destes às políticas estruturantes de capacitação para o trabalho, o que possibilitará a ponte com as políticas de trabalho, emprego e renda, apontando desta forma para uma lógica emancipatória, rumo à justiça social e à garantia dos direitos de cidadania. Se estes aspectos não forem considerados o acesso destas famílias a este benefício poderá se resumir ao recebimento mensal do benefício disponibilizado pelo Bolsa Família, limitando-se ao aspecto emergencial, portanto, assistencialista do Programa Fome Zero, não vindo, portanto, a contribuir de maneira sustentável para a melhoria da qualidade de vida destas famílias.

E o capítulo seguinte, parte empírica desta dissertação, nos possibilitará avaliar até que ponto o Programa Fome Zero no Município de Campina Grande se coloca como ação estruturante ou assistencialista.

CAPITULO III – O PROGRAMA FOME ZERO EM CAMPINA GRANDE

A implantação do Programa Fome Zero em todos os Estados brasileiros passou por um longo processo de discussão, e neste em nenhum momento, as opiniões a respeito desta Política foram unânimes, sempre existiram críticos e defensores, até mesmo dentro do próprio partido do Presidente Lula o PT.

Em uma das entrevistas realizadas para a elaboração deste trabalho, uma afirmação chamou bastante a atenção, a de que nem o próprio PT, a princípio, acreditava nesta proposta, o que se discutia era que esse programa tinha sido um excelente mote de campanha, que as ações divulgadas e defendidas pelo então candidato Lula da Silva, seriam realizadas no primeiro ano de governo uma vez que o orçamento destinado para o exercício 2003 fora definido na gestão anterior e que a partir do segundo ano de governo estas Políticas Sociais perderiam espaço e outros projetos seriam eleitos como carro-chefe do governo, o que apesar de tanta polêmica não aconteceu. Estas afirmações foram feitas por um dos fundadores do PT²⁶ e a época da entrevista Vice-Presidente do CONSEA na Paraíba.

Este processo de discussão perdurou por todo o primeiro ano do atual governo e vários Estados brasileiros foram beneficiados ainda em 2003, com a implantação dos Programas Fome Zero e Bolsa Escola, que em 2004 seria transformado no Bolsa Família fruto, como já foi explicitado no Capítulo II desta Dissertação, da junção de todos os Programas Sociais de transferência de renda em apenas um.

O estado da Paraíba foi contemplado em 2003 com a autorização do Ministério para cadastrar cerca de 500 famílias no Bolsa Escola nos 15 Municípios inicialmente escolhidos, e dentre eles estava o Município de Campina Grande. A partir da implantação, este município ampliou gradativamente seu número de beneficiários e, segundo o ex-gestor²⁷ municipal do Programa, Campina foi o município pioneiro na implantação de varias das ações propostas pelo Programa Fome Zero, a exemplo dos Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias, Balcão de Alimentos, dentre outros, ele afirmou que o município dispunha de todos os mecanismos necessários a efetivação

²⁶ Entrevista com o Vice-presidente do CONSE na Paraíba e um dos fundadores do PT, realizada em 10/2008.

²⁷ Entrevista com o gestor do Programa Fome Zero entre 2005 e 2008, realizada em Março de 2009.

destas propostas e ele enquanto gestor teve total interesse em disponibilizar esforços para que as ações de fato fossem implantadas.

3.1 A PERCEPÇÃO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA FOME ZERO EM CAMPINA GRANDE

No município de Campina Grande existe, atualmente, em execução segundo informações dos atuais gestores²⁸, o que esta em acordo com a fala do ex-gestor, todas as ações previstas no leque de ações do Programa Fome Zero e que compõem os quatro eixos estruturantes descritos em capítulo anterior deste trabalho, embora, em nenhum momento, quando questionados com relação aos números destes programas e o alcance social destas ações, tenham conseguido descrevê-las ou quantificá-las, neste ponto houveram várias divergências entre o ex e o atual gestor. Constatamos que não existem registros históricos deste Programa em Campina Grande, abordamos ao entrevistar o atual gestor vários aspectos que seriam de grande relevância para este trabalho, mas, as falas e afirmações foram sempre inconclusivas e evasivas, o que deixou a impressão clara de que não era do interesse deles colaborar para que estas ações ou a ausência delas fossem pontuadas e discutidas neste trabalho, estes fatos nos levaram a questionar: onde está a transparência destas ações em Campina Grande e o que na realidade estaria por trás desta atitude antidemocrática e autoritária, o que na realidade levou os atuais gestores a agir desta maneira, e porque não verem divulgadas as ações referentes a esta política tão magnânima, conforme palavras deles próprios (os gestores), e tão importante para o Município? Ficaram as dúvidas.

Enquanto isso o ex-gestor do Programa e atual vice-prefeito do município, ao conceder entrevista, respondeu de maneira objetiva as perguntas que lhe foram feitas, deixando evidente em seu discurso, que em sua opinião, o Fome Zero em Campina Grande é um Programa bastante eficaz que tem contribuído de maneira incontestante para a diminuição das desigualdades sociais em nível local.

“Olha, ele depende única e exclusivamente do gestor”, com esta frase o ex-gestor deixou clara a lógica central do Programa Fome Zero esta afirmação foi feita quando o mesmo foi questionado com relação à importância da gestão para a execução deste Programa. Tal afirmação é emblemática e avaliza uma constatação feita durante as interlocuções realizadas, que é a relacionada com a determinante influencia daqueles que estão a frente do Programa, tanto no sentido de fazer dar certo, quanto no de entrar e dificultar o andamento das ações, ou seja, tanto para o compromisso com a

²⁸ Entrevista realizada com o atual gestor Fo PFZ em Campina Grande em 04/2009.

melhora na qualidade de vida dos beneficiários, quanto com a reprodução das ações clientelistas e tuteladoras desenvolvidas pelo estado historicamente.

O ex-gestor disse que quando assumiu a Coordenação do Programa Fome Zero em 2005 existiam no município cerca de 10 mil beneficiários e que este número deu um salto considerável durante o período no qual ele esteve como gestor do Fome Zero, passando destes 10 mil para 42 mil famílias atendidas. O restaurante Popular, segundo ele, foi a sua primeira grande ação. Outras ações preconizadas dentro dos eixos estruturantes do PFZ, a exemplo do incentivo a agricultura familiar e a aquisição da produção junto aos pequenos produtores rurais do município com o fim de o Restaurante Popular, Programa de incentivo a Agricultura Familiar e o Compra direta, respectivamente, segundo ele, foram medidas que ajudaram a emancipar os pequenos produtores rurais das mãos dos atravessadores o que caracterizou um salto qualitativo na vida daqueles agricultores.

As cozinhas comunitárias foram criadas no município com recursos do Ministério e beneficiaram famílias que realizaram cursos de capacitação na área de alimentos e aqueles que se alimentam das cerca de 10 mil refeições/dia produzidas nestas cozinhas. As hortas Comunitárias e o Banco de alimentos foram outras iniciativas, que para o ex-gestor deram frutos e melhoraram a vida de inúmeras pessoas que eram atendidas por instituições de Assistência Social no Município, segundo ele, na época em que ele era gestor existiam 95 instituições cadastradas junto ao Banco de Alimentos e que recebiam produtos alimentícios para manutenção de seu público alvo, a exemplo do Instituto dos Cegos e Abrigo São Vicente de Paula.

Quanto às críticas recebidas pelo Programa acusando-o de assistencialista, o ex-gestor afirma que se trata de “pura falta de desinformação”, e segue questionando: “Como assistencialista se exige das pessoas que procurem atendimento médico, garante a permanência dos jovens na escola, promove cursos de capacitação profissional”, o que para ele significa *as portas de saída do Programa*, e ressalta que, durante a sua gestão teve a oportunidade de receber das mãos de alguns beneficiários o Cartão do Benefício, por estes não precisarem mais deste. Para ele o Programa criou outra dinâmica dentro do Município.

O ex-gestor afirmou ainda que, nunca existiram em Campina Grande os Comitês Gestores, e justifica dizendo que, se estes tivessem sido criados poderiam ser utilizados como mecanismo de manobra política para beneficiar vereadores e “se fazer *política* com os benefícios”. Para ele a transparência é um dos mecanismos importantíssimos

para que se possa exercer o Controle Social, o que segundo ele, existe no Município através do Conselho de Ação Social e do CONSEA. Segundo ele não existem entraves a execução das ações propostas pelo Ministério do Desenvolvimento Social através do Programa Fome Zero, “o que ocorre é a necessidade de entregar o programa a pessoas sérias pessoas que queiram fazer as coisas acontecerem”.

A “escolha” do público beneficiado, bem como a exclusão de beneficiados, embora existam critérios, é feita de forma subjetiva, por pessoas da confiança do gestor que tem o poder de decisão na mão. Na busca por informações acerca do PFZ e sua operacionalização no Município tivemos que peregrinar por diversas vezes na sede do Programa, para ao final não conseguir informações relevantes ou concretas, apenas algumas falas vagas e inconsistentes, que não contribuíram se não para serem alvo de críticas. Mas em uma destas idas àquele lugar (Sede do Programa Fome Zero) presenciei a chegada de um líder de bairro da cidade que fora até ali com uma “amiga” afirmando já ter falado com o coordenador do Programa e estava apresentando a pessoa com o intuito de que a mesma viesse a se cadastrar no Programa Bolsa Família, o que foi realizado com muita solicitude e presteza. Este fato serviu para comprovar os relatos que ouvimos durante as entrevistas nos grupos focais, que davam conta de que muitas pessoas tentavam ano após ano se cadastrar no programa e por não ter alguém para *apresentá-los* nunca conseguiam.

O atual gestor do Programa no município, por sua vez afirmou que o Programa Fome Zero e o Bolsa Família, principalmente, estão sendo bem conduzido, satisfazendo as exigências do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, e a necessidade daqueles que se beneficiam dele. Mas, o que é verbalizado não é o que percebemos nas entrelinhas do discurso, as falas não foram convincentes e os dados solicitados, e que poderiam vir a confirmar as afirmações feitas, não foram disponibilizados, ele não soube quantificar quantas famílias beneficiadas havia sido capacitados para o mercado de trabalho, este que é um importante viés estruturante do PFZ e que por isso representa uma das portas de saída do Programa. Também, não souberam dizer quantas refeições eram disponibilizadas por dia a população, ou seja, o gestor demonstrou total desconhecimento acerca do Programa, embora tenha afirmado que *todas as ações previstas nos quatro eixos estruturantes do Fome Zero existem e são consistentes em Campina contemplando a maioria das famílias carentes*, sem, no entanto quantificar essa maioria.

Na entrevista concedida pelo ex-gestor do PFZ alguns elementos foram discutidos com propriedade a exemplo do que, na opinião dele, representa para Campina Grande o montante orçamentário gerido pelo Programa dentro do Município, que segundo ele, é equivalente ao valor arrecadado mensalmente de ICMS em Campina, com um diferencial, que é o de que o valor recebido pelas famílias beneficiadas gira dentro do próprio município, gerando desta forma riqueza e fazendo a economia local ter um incremento positivo.

Foi destacada por ele, neste sentido, a grande importância deste orçamento dentro das zonas rurais do Município a exemplo dos distritos de São José da Mata e Galante e Catolé de Boa Vista, nos quais os pequenos comerciantes sobrevivem, em grande medida, através das vendas feitas mensalmente aos beneficiários do Bolsa Família, o que segundo ele, é responsável por praticamente 90% do orçamento circulante dentro de cada distrito, ficando o restante por conta da renda de pequenos produtores rurais e alguns moradores que desenvolvem alguma atividade laboral fora do Distrito.

Em um ponto tanto o atual quanto o ex-gestor do Programa concordam, no que se referem ao caráter estruturante do PFZ, ambos são taxativos em defender este aspecto o colocando como um diferencial das demais Políticas Públicas uma vez que o Bolsa Família não é um fim em si mesmo, mas um meio para levar até as famílias beneficiadas outros programas que possibilitem a estas o alcance da responsabilidade pelo próprio sustento, através da oferta de Cursos Profissionalizantes, Programas de micro-crédito, etc.

O gestor do Fome Zero quando questionado sobre os critérios que determinam o número de benefícios a que tem direito o município, disse que isso depende da população estimada de pobres e extremamente pobres que o município possui. Ele afirmou que o déficit de benefícios dentro do Município não ocorre por falta de cotas por parte do Ministério, mas sim, *pelo fato de existirem no município muitos bolsões de pobreza que tem famílias em extrema pobreza e que não chegam até a sede do programa para cadastramento*, (grifo nosso) o que para ele poderia ser sanado através de um trabalho itinerante com cadastradores do programa para poder atender essas famílias”.

Outro ponto abordado foi quanto ao funcionamento do CONSEA no município, e para nossa surpresa o assessor do gestor reconheceu a fragilidade e inoperância deste Conselho em Campina Grande, quando ele afirmou que não existe sede do CONSEA

em Campina Grande, as reuniões não obedecem a uma periodicidade regular, na época da entrevista (abril/2009), assessor do gestor do Programa que, também, é membro do CONSEA disse que a última reunião realizada havia sido em Dezembro de 2008, e até aquela data não havia sido marcada nenhuma reunião para 2009. Isto nos levou a deduzir que os mecanismos de controle social no município são no mínimo desarticulados e desestimulados a desempenhar o papel que lhe é atribuído, inclusive o assessor e membro do CONSEA é um dos que recebem denúncias, segundo ele mesmo, feitas contra as ações realizadas pela instituição da qual ele faz parte.

A entrevista realizada com estes gestores, em nenhum momento, como já foi dito, contribuiu para que pudéssemos fazer um retrato fiel de como vem se dando esta política dentro do município, não conseguimos elencar as ações estruturantes, nem confirmar se estas estão se desenvolvendo de fato, o que foi ressaltado bastante foi o funcionamento do Restaurante Popular, que segundo eles atende diariamente a cerca de 2500 pessoas, mas sem poder afirmar quantas refeições são servidas já que são disponibilizadas as três refeições diárias a população.

Foi dito, ainda, que a prefeitura tentou cadastrar, através de entrevista, alguns dos beneficiados pelo Bolsa Família para que estes pudessem participar de alguns cursos de qualificação profissional e que 63% dessas famílias entrevistadas afirmaram não querer participar “optando” por continuar com o bolsa família o que leva a deduzir que a “oferta” foi colocada de forma condicional, ou seja, participar do curso ou continuar com o benefício do Bolsa Família o que foge completamente a lógica do Programa que é o de qualificar e em seguida incluir esta família em programas de Geração de Emprego e Renda, o que lhes possibilitaria o desenvolvimento de atividades que garantam o próprio sustento, para daí ocorrer o desligamento do Bolsa Família.

A percepção que eles demonstraram ter do Programa é que se trata de um programa “magnânimo” que mexe com a dinâmica da economia dentro do município uma vez que, segundo o atual gestor, “são beneficiadas 32.450 famílias no município, o que multiplicado pelo valor monetário recebido por cada família que é de 120,00 dá um total extremamente expressivo”.

Até mesmo este dado é divergente e preocupante, uma vez que o ex-gestor disse em sua entrevista que ao sair da Coordenação do Programa o município contava com cerca de 42 mil famílias beneficiadas com o Bolsa Família, portanto, ao que se deve esta significativa diminuição no número de beneficiários? O que vem ocorrendo dentro desta

gestão que esta contribuindo para esta diminuição de cotas? E qual o Porquê de tantas questões sem resposta?

3.2 A PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS PELO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA SOBRE O PROGRAMA FOME ZERO

Foram realizados grupos focais com o objetivo de ouvir os beneficiados do Bolsa Família no município de Campina Grande. Dois grupos foram ouvidos em dois distritos da Zona Rural de Campina Grande, aos quais denominamos ZR1 e ZR2²⁹, com o objetivo de preservar a identidade destes grupos, solicitação esta feita pelos próprios membros participantes dos grupos. Outros três grupos focais foram criados em regiões urbanas diferentes do Município, dois na Zona Sul da cidade e um na Zona Oeste, esta escolha foi feita respeitando apenas o critério de aceitação da comunidade, fomos a outras comunidades nas quais alguns entraves não permitiram a realização dos grupos. Dentro destes grupos, dois questionamentos foram feitos e exigiram da pesquisadora um desdobramento daquele grupo com o objetivo de incluir nas discussões aquelas pessoas que não recebiam o Bolsa Família, aqueles que mesmo tendo realizado inúmeras tentativas, até aquele momento, não haviam sido contemplados. Aos grupos de beneficiários da zona urbana denominamos ZU1, ZU2 e ZU3³⁰. Aos que incluíam ainda na zona urbana, os não beneficiados atribuímos a sigla NB1 e NB2³¹.

Nos grupos da Zona Rural, a princípio, todos demonstraram desconfiança quanto à intenção da pesquisadora com aquele encontro, o que exigiu inúmeras explicações e que fosse criado um clima de descontração que os fizesse “confiar” que as respostas e o que seria dito não seria usado com o objetivo de tirar o benefício deles. Mas mesmo assim as respostas e afirmações obtidas foram na sua maioria cautelosas e sutis. Quando questionados sobre o que eles sabiam a respeito do que seria o Programa Fome Zero, alguns afirmaram não saberem “muito bem”, outros afirmaram que era o programa que dava ao “povo o dinheirinho que Lula manda pra nós todo mês”. Um membro do grupo ZR2 disse que: “o que nós conhece é a propaganda da televisão, agente sabe que tem o Bolsa Família e é ele que dá o dinheiro a nós”. Estas respostas deixaram evidente o desconhecimento acerca do que de fato vem a ser o Programa Fome Zero, e para eles o Bolsa Família é um fim em si mesmo, servindo apenas pra *Lula* enviar mensalmente o recurso para cada um.

²⁹ ZR1 e ZR2 equivale a Zona Rural 1 e 2.

³⁰ ZU1, ZU2 e ZU3 equivale a Zona Urbana 1, 2 e 3.

³¹ NB1 e NB2 equivale a Não beneficiários 1 e 2.

Quando perguntamos a eles a importância desse dinheiro na vida deles, mais uma vez a resposta foi baseada na cultura da dádiva, ou seja, “é bom demais”, “não sei mais como viver sem esse dinheiro”, “servi demais”, e outras afirmações deste tipo. O que observamos aqui é um forte traço de despolitização e a clara constatação de que a noção de direito não chegou à maioria deles. Apenas um membro do grupo, uma jovem de seus 27 anos, mãe de 2 filhos, demonstrou ver o Bolsa Família de forma um pouco mais crítica, pois, para ela “o governo tem responsabilidade com aqueles que não tem como sobreviver sozinho, só que agora tão falando em acabar, acabar como? Se agente ainda não tem de que viver, eles não podem fazer isso, tem que continuar”. Neste momento a pesquisadora trouxe à discussão, após alguns esclarecimentos, o questionamento se eles haviam recebido, por parte da Prefeitura de Campina Grande, alguma proposta no sentido de realizar cursos profissionalizantes, incentivo a agricultura familiar, oferta de micro-crédito, ou outras propostas neste sentido. As respostas foram unânimes nos dois grupos: *Não*. Afirmaram ainda que “o povo da prefeitura só ia lá quando era pra ameaçar nois, dizendo que se nois num fosse pro posto e num mandasse o menino pra escola eles ia cortar o Bolsa Família”, “ora, a gente sabe que tem que ir, mas chega lá num tem quem atenda e nas escola num tem quagi aula pros minino, a gente vai fazer o que”?

No grupo ZR1 um fato inusitado ocorreu, um dos membros participantes, a quem chamarei de João, e que demonstrava gostar de se posicionar em todas as perguntas, em dado momento relatou o fato de que mesmo sendo beneficiário do Bolsa Família, também tinha um “pedacinho” de terra, o que despertou a nossa curiosidade de avaliar a opinião dele com relação a algumas das críticas feitas ao PFZ defendendo que depois deste Programa as pessoas, principalmente os da Zona Rural, estavam “ficando preguiçosas”, não queriam mais trabalhar. E o questionamos a respeito, ele por sua vez disse que:

Pesquisadora: Seu JOÃO, o senhor tem sentido alguma mudança quando vai contratar essas pessoas pra trabalhar depois desse benefício?

Entrevistado: Bem (...) aís vei (...) tem aqueles que são preguiçoso mermo (...) mas tudim fica satisfeito quando arruma um trabalho (...)

Pesquisadora: (...) E quanto ao valor que o senhor pagava, agora, eles querem receber mais pelo serviço, ou não mudou?

Entrevistado: É, (...) quando agente contrata braço de boi eles pede pra aumentar mais, um boi é quarenta real, (...) a gente eles diz assim (...) “hoje eu só vou trabalhar por cinquenta” se vale a pena a gente paga (...) é mió botá um dia de boi do que dez pessoa cavando.

Pesquisadora: Então está sendo bom para todos?

Entrevistado: Ta sim, ta sim, (...) e com a graça de Deus vai continua (...). As muié é que as vei fica falando que as minininha num quer mai trabaia nas casa de famia pra ganha uma minchariazinha, (...) mai eu acho que elas fazia as bichinha de empregada, pagava bem poquim e as bichinha trabaia o dia todo, a semana toda, lavando, passando, fazendo a comida e recebia um bem poquim, (...) agora elas quere estuda e as maiozinha fica ajudando a mãe em casa mermo, num é meio?

Na entrevista o seu JOÃO me fez enxergar o quanto as carências, consequência das desigualdades sociais, da exclusão, determinam e condicionam as ações, os discursos e as posturas dos sujeitos. Ao analisar a estrutura da narrativa, identifiquei claramente a oposição existente entre o seu JOÃO beneficiário do programa e o seu JOÃO empregador rural, o que me remete ao fato de quão incômodos devem ter sido os questionamentos feitos, uma vez que, considerando todo o contexto, gestual, expressões, inferências, ele se viu na necessidade de travar uma batalha interior para ao mesmo tempo em que defendia a necessidade da permanência da existência deste recurso, reconhecer em alguns momentos a existência de certo *desconforto*, provocado por este nas relações de trabalho.

O entrevistado, no entanto, como todos os outros, fez questão em sua fala de defender a todo instante a necessidade de continuidade do Programa Bolsa Família, não apenas pela questão da necessidade deste para sua sobrevivência, mas também para a daqueles que fazem parte de sua convivência, e comungam do mesmo contexto social.

Por outro lado, alguns pontos de vista me levaram a questionar até que ponto aquele discurso estava retratando suas verdadeiras impressões, e estava sendo fiel aos seus valores. No momento da entrevista procuramos como disse Bourdieu, quebrar as relações aparentes, familiares e fazer surgir um novo sistema de relações entre os elementos, um sistema de relações objetivas, construído independentemente das opiniões e intenções do sujeito investigado, o agente, este “objeto” que pensa e que fala, mas que não tem consciência das estruturas sobre as quais repousam o seu pensamento e o seu discurso (BOURDIEU, 1990).

Mas durante a transcrição, ao analisar a entrevista como um todo me deparei com o fato de que em alguns momentos, mesmo diante de todo esforço despendido por seu JOÃO para legitimar a importância do programa, ele deixava transparecer que críticas eram feitas, que para alguns, dentre eles o próprio entrevistado, tecia comentários que levaram a acreditar que na sua condição de empregador rural o PBF, de alguma forma, havia alterado essas relações de trabalho no campo. Estas falas para

mim foram emblemáticas e foram compreendidas como fonte de constatação ao que pode estar ocorrendo com as relações de trabalho no campo após este programa.

Ficou explicitado durante toda a entrevista, nos dois grupos, a necessidade da continuidade do programa e certa negação às mudanças que estão sendo colocadas pelo processo no que se refere ao possível aumento da auto-estima daqueles que antes não possuíam meios de barganhar um salário melhor, pois precisavam trabalhar para comer, e o faziam pelo que lhes era ofertado pela falta de oportunidade, e houve uma significativa mudança neste quadro após o Bolsa Família, eles hoje, segundo percepção da pesquisadora, se encontram em uma situação mais “privilegiada”, podendo negociar melhores salários e condições de trabalho. Estas situações são previstas por Bourdieu, quando ele afirma que devemos ir *a campo*, proceder às observações, as entrevistas, mas sempre a partir de um quadro referencial que vai sendo corrigido, aperfeiçoado e retomado. Em suas análises, ele adota o processo hipotético-dedutivo, que consiste em concluir, a partir de hipóteses, o que é logicamente necessário sobre um objeto. Um processo em que a validade da relação entre a hipótese e a conclusão deverá ser confirmada ou negada empiricamente (BOURDIEU, 1990).

Aspectos como o desconhecimento acerca do Programa, e do que existe em termos de possibilidades emancipatórias para estas famílias beneficiárias a despolitização por parte da maioria dos membros dos grupos, a falta de senso crítico a quase inexistente noção de direito, e a constante presença da cultura da dádiva foram traços marcantes e bastantes presentes nas falas durante toda a condução do grupo focal.

Nos grupos da zona Urbana o diferencial foram os dois desmembramentos, o NB1 e o NB2. Estes trouxeram elementos que caracterizaram bem o que ocorre com o Programa Fome Zero em Campina Grande, e que já havia sido sinalizado no momento de analisar a percepção dos gestores, quando os discursos, principalmente da atual gestão, apontavam para o fato de o programa estar sendo utilizado sem o devido respeito aos seus princípios e diretrizes que são estabelecidos em nível de Ministério. Estes dois grupos tiveram discursos bastante semelhantes, por isso vou colocar as percepções me referindo a ambos. Um ponto que me fez ver para além de uma simples insatisfação, foi quando os membros fizeram inúmeras denúncias detalhadas de como são destratados por técnicos do PBF quando de suas visitas àquele órgão público, teve exemplos de mãos que desde que os filhos nasceram tentam ser contempladas e nunca vieram a conseguir. Algumas com dois, três, quatro anos de espera, ou seja, são pessoas que estão dentro dos limites de renda estabelecidos pelo programa, realizam o cadastro

(preenchem formulário), mas não são contempladas, estes grupos foram os mais numerosos, tive a oportunidade de ouvir 52 pessoas e estas, por sua vez, representavam dezenas de outras pessoas que estavam na mesma situação, cunhadas, irmãs, vizinhas. Isso mostrou outro lado do programa o dos “esquecidos”, talvez estes *façam partes dos bolsões de pobreza a que se referiu o gestor em seu discurso*, só que com uma diferença, ele atribuiu ao fato dessas famílias estarem fora do Programa o desconhecimento, e o fato de elas mesmas não procurarem a Sede do PFZ para se cadastrarem, mas a realidade é outra encontramos um total expressivo da população que nem são beneficiado nem tão pouco lhes é esclarecidos os motivos pelo qual isso acontece. É interessante e preocupante ao mesmo tempo essa grande lacuna entre uma percepção e outra, é como se estivéssemos tratando de programas e realidades diferentes.

Nos grupos ZU1, ZU2 e ZU3, apesar da grande satisfação demonstrada para com o Presidente Lula e o atual Prefeito do Município, algumas outras questionamentos foram, também, percebidas no que se refere às portas de saída do Programa, ou seja, a vinculação que deveria estar sendo feitos entre estas famílias e os programas de capacitação, primeiro emprego, programas de micro-credito, cursos profissionalizantes, estímulo a agricultura familiar, dentre outros. Eles afirmaram que estas oportunidades nunca lhes foram oferecidas, aliás, não era nem do conhecimento dos mesmos tal existência e o que ouvimos foi “Nunca convidaram a gente pra participar de nenhum programa que ajudasse a gente a sair, a não precisar mais do cartão. Nunca veio nenhuma visita do povo da prefeitura perguntando a nois se queria estudar ou trabalhar.”

A percepção que unanimemente estas pessoas divididas em grupos, representantes tanto da Zona Rural, Quanto da Zona Urbana, beneficiários ou não é a da *necessidade*, todos afirmaram sem hesitar que precisam deste benefício para sobreviver e que fariam qualquer coisa para não terem os mesmos cortados. Até mesmo votar em quem eles não queriam, ou não achavam a melhor opção, na eleição passada, por medo de perder o benefício afirmaram ter agido assim. Não pretendo entrar no mérito da questão uma vez que, embora tenham existido denúncias por parte do Ministério Público e da Justiça Eleitoral levantando esta questão de favorecimento político, e que para isto o Programa Bolsa Família havia sido utilizado, a Justiça Eleitoral deu ganho de causa ao atual Prefeito, afirmando que nada havia sido comprovado contra ele. As afirmações dos membros dos grupos levam a outra leitura dos fatos, alguns deles, que

faziam parte dos grupos da Zona Urbana, demonstraram certo grau de politização e algumas falas chamaram a nossa atenção como esta: “votamos em quem eles queriam”, e “em campina Grande o Bolsa Família está sendo usado com fins eleitoreiros”.

Outros pontos colocados pelos grupos de beneficiados foram o total desconhecimento do que vem a ser o programa, os critérios de elegibilidade ou de substituição. Outra frase importante foi a ouvida quando os questionamos quanto à noção de direito que o Programa defende e representa, foi perguntado se eles percebem isto, e a resposta foi: “Dependemos da renda para sobreviver e não existe consciência política de barriga vazia”. E prosseguem afirmando que “Eu queria que chegasse o dia que se votasse com consciência, em quem realmente merece”.

Foi levantado, também nos grupos de não-beneficiários o fato de ser a própria prefeitura quem faz os cadastros, e eles não tem a quem reclamar, pois, todos são representantes do governo e não aceitam receber denúncias contra eles mesmos, não existe divulgação na imprensa de nenhum órgão que possa ouvi-los sem que eles corram o risco de serem perseguidos politicamente, eles se sentem desamparados e sem ter um representante que possa defendê-los.

Portanto, embora todos os grupos tenham demonstrado um traço de despolitização, de desconhecimento da noção do que vem a ser direito, e em virtude disto recebam o benefício assistencial do Bolsa Família como um favor, uma dádiva, e por não distinguirem política de Estado de Política de Governo, o Programa Bolsa Família passa a ser de fato um *trunfo poderoso* nas mãos de quem o gerencia, daquele que está no governo, com a *varinha mágica* chamada Senha de Acesso, que lhes garante o poder de dizer quem entra quem fica e quem sai do programa. Isto em um município que não permite que o controle social desempenhe seu papel de maneira concreta e que o sentido dado à palavra *transparência* fica em nível de discurso, é muito preocupante e este trabalho nos levou a ter que reconhecer que as palavras do ex-gestor do programa, compilam a maioria das percepções aqui apresentadas, quando ele afirma “Olha, ele depende única e exclusivamente do gestor”.

Os Programas Fome Zero e Bolsa Família em Campina Grande, segundo as falas dos atores entrevistados, gestores e beneficiários, nos leva a considerar que estes Programas não têm seguido a lógica que poderia permitir a aproximação destes ao viés estruturante que vimos ao longo de todo este estudo o Fome Zero possuir.

A exceção do ex-gestor, que demonstrou conhecer bem o Programa e como este estava estruturado no Município os atuais gestores demonstraram total desconhecimento

tanto quanto as ações desenvolvidas ou não, bem como aos números do Programa, beneficiários, encaminhamento de famílias para as Políticas Estruturantes, tais como, cursos profissionalizantes, programas de geração de emprego e renda, dentre outros.

Apesar de Campina Grande já ter sido reconhecida e elogiada pela condução destes programas por parte da gestão municipal, atualmente, o que constatamos é uma realidade bem diferente. O que encontramos nos diversos grupos entrevistados foram denúncias do uso eleitoreiro do Programa no Município, como vimos nas falas descritas acima. Estes fatos só nos permitem afirmar que o Programa Fome Zero em Campina Grande demonstra ter mais características que o colocam como assistencialista, fugindo da finalidade proposta do Governo Federal que é a de que esta Política se coloque como estruturante para além do que encontramos neste município.

A esta questão demos uma ênfase especial neste trabalho, uma vez que nossa percepção acerca desta Política após todo este estudo foi exatamente esta: Ele depende de forma vital do gestor, daquele que é escolhido para estar à frente deste Programa, como disse o ex-gestor “tem que ser a pessoa certa”, caso contrario existirá apenas a reprodução histórica da transferência de renda atrelada a pessoa do gestor, a política do favor, da dádiva, não é garantia de direito é ação do governo atual e tem que pedir a Deus pra ele ganhar de novo, caso contrário o que entrar pode acabar com o Bolsa Família e “Agente num vai ter mais o dinheirim no fim do mês”. E agora onde estão as portas de saída?

Outro fator preponderante para a reprodução desta realidade encontrada se deve ao fato de que, embora esteja previsto na organização do Programa em seus documentos institucionais e normatizações a previsão e o estímulo para o fortalecimento dos organismos de controle social dentro dos municípios, em Campina Grande esta realidade também destoa, não existem estes mecanismos dentro deste município e, até o próprio CONSEA, um marco do governo Lula por se tratar de um resgate histórico, fruto de uma forte mobilização da sociedade brasileira, em Campina Grande, simplesmente não funciona. Isso é a reprodução do que a sociedade, e o governo federal estão tentando romper, pois se trata da reprodução de ações clientelistas e assistencialistas e que contribuem para o benefício apenas daqueles que fazem e são amigos do poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste trabalho intitulado: O Programa Fome Zero: Ação “Estrutural” ou Assistencialista? Acredita-se que importantes questões e aspectos que atravessam este tema foram suscitados e isto só foi possível de ser feito através da metodologia utilizada, que possibilitou aos membros de cada grupo explicitar suas opiniões, embora que muitas vezes estes tenham expressado seus pensamentos e sentimentos de maneira tímida e desconfiada, perfeitamente compreensível se levarmos em consideração as histórias de vida destas pessoas acostumadas a serem exploradas e lembradas apenas de dois em dois anos, durante as campanhas políticas para eleições dos governantes.

A discussão sobre os sistemas de proteção social e políticas de renda mínima, embora muito na pauta contemporânea e considerada por alguns autores como um fenômeno recente nos países latino-americanos, como vimos ao longo do processo de construção deste trabalho, precisa ser relativizada quando comparada com as experiências dos países de capitalismo avançado. Isso porque não se pode considerar como sendo um fenômeno novo, uma vez que desde a formação dos Estados de Bem-Estar Social, nos países centrais, já existiam políticas de renda mínima. Entretanto, pode ser considerada como sendo uma estratégia inovadora na América Latina, tendo em vista que até então, nesse continente, as políticas destinadas ao combate à pobreza tinham como principal questão a distribuição de bolsas, de alimentação e não previam em seus desenhos operacionais condicionalidades ou co-responsabilidades, como apontou Fonseca (2006).

A problemática da pobreza tanto na América Latina quanto no mundo é uma das questões importantes para compreender os significados das políticas de renda mínima e dos sistemas de proteção social na atualidade. Porém, não se buscou realizar, neste trabalho, um estudo mais detalhado sobre a situação de pobreza da América Latina, e do mundo, por mais que se tenham apresentado estatísticas que permitam visualizar um panorama geral desse problema na região, como os produzidos pela CEPAL (2006) desde a década de 1980. A intenção ao detalhar os modelos de Renda Mínima adotados em cada país era fazer um resgate histórico e analisar como cada Programa era instituído e conduzido dentro de cada realidade.

As causas da diminuição da pobreza extrema no mundo, recentemente divulgadas em jornais e relatórios de organizações internacionais, também foram

lembradas no presente trabalho e sinalizadas quanto ao fato de estarem associadas, sobretudo, ao crescimento do PIB *per capita*, principalmente o dos países em desenvolvimento. Porém, foi enfatizado que as variáveis econômicas são insuficientes para combater a pobreza, uma vez que este problema não diz respeito apenas à insuficiência de renda, mas, esta profundamente atrelado a insuficiência de serviços públicos essenciais.

A constatação dessa questão só se tornou possível quando discutido, no plano mais conceitual, o que venha a ser proteção social, transferência de renda, renda mínima e renda básica de cidadania. Isto é, a partir de um estudo introdutório sobre os conceitos dessas temáticas identificou-se, em linhas gerais, a necessidade da maior integração entre as diversas políticas setoriais nos países latino-americanos, tendo em vista que tal integração já ocorre nos países de capitalismo avançado desde a formação do Estado moderno.

As políticas de renda mínima, no Brasil, como discutido, vêm sendo implementadas em todo território nacional desde a segunda metade da década de 1990, e como em toda América Latina, essas políticas enfrentam dificuldades de se integrar aos sistemas de proteção social do país. Essas dificuldades se colocam mesmo diante da previsão, em seus desenhos operacionais, de mecanismos de articulação com outras áreas de políticas sociais, sobretudo através das chamadas condicionalidades. No caso brasileiro, de acordo com o governo federal, a exigência das condicionalidades tem por objetivo promover o acesso às políticas universais do sistema de proteção social, como, por exemplo, as políticas de educação e de saúde. No entanto, estudos demonstram, com base em outras experiências, que elas acabam, de certa forma, propiciando apenas o acesso à atenção primária e materno-infantil e, quase sempre, não levam em consideração, para suas implementações, a história de fragilidades institucional e gerencial dos municípios brasileiros, de dificuldades de se relacionarem com os diversos setores e esferas de governo, de baixa capacidade de oferta de serviços, principalmente os de educação, de saúde (ARRETCHE, 2000), de saneamento básico e de habitação (LAVINAS, 2006b), e a precariedade dos mecanismos de participação e de controle social.

Nesta Dissertação levantamos como hipótese a premissa de que o Programa Fome Zero difere em sua forma estrutural das demais iniciativas desenvolvidas no Brasil, uma vez que este programa tem um desenho amplo que envolve várias ações e propostas que se estivessem de fato sendo desenvolvidas possibilitariam a vinculação do

público alvo atendido pelo Bolsa Família com as políticas de geração de emprego e renda, agricultura familiar, capacitação profissional, dentre outras, que objetiva a emancipação econômica desta população que por consequência poderiam desvincular-se do programa de transferência de renda do governo e passar a prover o próprio sustento. Eis que, embora esta premissa não tenha sido negada de todo, uma vez que algumas ações estruturantes estão sendo desenvolvidas, constatamos que a operacionalização do Programa Fome Zero em Campina Grande não corresponde às expectativas positivas existentes no início deste trabalho.

Verificou-se que dentre os entrevistados não existia beneficiário que tivesse participado, ou tomado conhecimento da existência de cursos profissionalizantes, incentivo a agricultura familiar, acesso a micro-crédito, etc. Ações tornam o programa estrutural, pois, possibilita aos beneficiários a emancipação econômica, anseio demonstrado pela maioria deles. Levantamos neste momento margem a dúvida em relação ao que estas pessoas entendem destas iniciativas, já que eles afirmaram várias vezes que não conheciam “muita coisa” a respeito do Programa Fome Zero, ficando o conhecimento limitado as propagandas transmitidas pela televisão e as poucas explicações dadas pela pesquisadora, que embora tenha ido até eles para ouvir e questionar, foi por muitas vezes inquirida por eles que demonstravam uma afeição enorme em conhecer melhor acerca daquele Programa que os beneficiava mensalmente.

Este desconhecimento, que consideramos uma lacuna por parte dos gestores municipais, pode estar provocando a leitura de que não existem ações estruturantes sendo desenvolvidas dentro do município através do Fome Zero e Bolsa Família. Fica a dúvida.

Levando-se em consideração apenas o que foi discutido nos grupos e o que as percepções dos dois segmentos estudados nos levaram a deduzir temos que reconhecer a fragilidade destas ações em Campina Grande, sentimos a necessidade de mais transparência por parte da gestão, de mais respeito aos que chegam a sede do Fome Zero com o anseio de ser assistido, por um programa cuja lógica e proposta é se tornar sustentável e estruturante, ou seja, emancipatório, cidadão e mecanismo de garantia de direitos de cidadania. Não vimos isto nesta pesquisa, encontramos muita paixão, compromisso, compreensão e respeito à lógica do Programa na pessoa do ex-gestor, alguém que demonstrou conhecer o que gerenciou e a importância desta “magnânima” Política Pública para o município como um todo. Suas palavras com relação à importância do gestor para o direcionamento da Política foi, também, repetida de forma

clara por aqueles que não tem poder de decisão e nem contam com mecanismos de Controle Social dentro do Município que os represente e faça valer seus direitos tão duramente conquistados ao longo de décadas de luta e de obstinação de representantes que deram a vida pela causa da desigualdade social, do combate a fome e do respeito aos cidadãos deste país.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J. R. R. **Novos Desafios à Descentralização Fiscal no Brasil: As Políticas Sociais e as Transferências de Renda**. CEPAL/IILPES, em Santiago do Chile, 2006.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BARROS, R. P. C. **O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF) - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, IPEA**. Rio de Janeiro, 2007.

BEHRING, E. Rua e BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2006.

BETTO, F. **Calendário do poder**. Editora Rocco. Rio de Janeiro, 2007

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, UNB, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. 2003. **Cúpula Mundial da Alimentação – Relatório do Brasil**. Brasília.

_____. **PLANO DE GOVERNO 2007/2010 – Lula Presidente**. Disponível em www.lulapresidente.org.br/programa_governo.php Acesso em: 12/ 2007.

BUARQUE, C. **O colapso da modernidade brasileira e uma proposta alternativa**. Rio de Janeiro. Editora Paz e Terra. 1991

CASTEL, R. **As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário**. 5ª Edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTRO, J. **Geografia da Fome**. 11ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Griphus. 1992.

COHN, A. **Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA, no. 12, jun/dez, 1995.

CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar) 1995 **I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (Relatório final)**. Brasília, CONSEA - Secretaria Executiva Nacional da Ação da Cidadania/Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

_____. **II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional**. Relatório Final. Brasília, 2004.

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. e TAKAGI, M. **Evolução da pobreza no Brasil, 1995-99**. Texto a ser apresentado no Congresso Anual da Anpec, dez. 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Sistemas de Proteção Social: Uma Introdução Conceitual**. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil. Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

DRAIBE, S e AURELIANO, A. **A especificidade do Welfare State Brasileiro**. In: Economia e Desenvolvimento. Brasília: Cepal, n.3, 1989.

DRAIBI, S. M. **As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas**. In: IPEA/IPLAN. Para a Década de 90: Prioridades e Perspectives de Políticas Públicas. Brasília: n.4, 1990.

_____. S. M. **Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações mais recentes**. Biblioteca NEPP, julho de 1992.

_____. **O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas**. In: Revista da ANPOCS, n. 12, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. In: *Lua Nova*, Nº. 24 setembro de 1991.

FLEURY, S. **Governo Lula: continuísmo no 1º. Ano, mudança no 2º?** Disponível em www.desempregozero.org.br Acesso em: out. 2006.

_____. **Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994.

_____. **A Seguridade Social e os Dilemas da Inclusão Social**. In: *RAP*, Rio de Janeiro: FGV, 39 (3): 449-469 Maio/Jun. 2005.

_____. **Novas Bases para a Retomada da Seguridade Social**: In: Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social. Rio de Janeiro: UFRJ, Nº 9, 2003.

_____. **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento**. In: FLEURY, Sonia (Org.). Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FONSECA, A. M. **Los Sistemas de Protección Social en América Latina: Un Análisis de las transferencias monetárias condicionadas**. FAO. 12/2006.

HOFFMAN, R. **As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade**. In: *Econômica*, v. 7, n. 2, dez. 2005.

IAMAMOTO, M. **O Serviço Social na Contemporaneidade**. São Paulo. Cortez, 1998.

IPEA. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil**. Brasília, IPEA, março de 2002.

INSTITUTO CIDADANIA. **Cartilha para ajudar a formar comitês**. Brasília, Secretaria Nacional da Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida. 1992.

LAVINAS. L. VARSANO. R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para Discussão, 534).

_____. et. al. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil.** Texto para discussão n°. 748. IPEA, Brasília, 2004.

_____. **Combinando Compensatório e Redistributivo: O Desafio das Políticas Sociais no Brasil.** Texto para Discussão N° 748. IPEA. Rio de Janeiro, 2000.

_____. **Transferência Monetárias Diretas ou Provisão de Serviços Públicos.** In: Anais do 11° Congresso Mundial de Saúde Pública – 8° Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva. Rio de Janeiro, 2006b.

LEAL. R. M. M. **O Programa de Garantia de Renda Mínima nas Finanças Públicas.** São Paulo. EAESP/FGV, 1999.

LOBATO. A. L. (Org.). **Garantia de renda mínima: ensaios e propostas.** Rio de Janeiro. IPEA, 1995.

MARSHALL. T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINELLI FREITAS. R. C. **O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas.** UFSC. Santa Catarina. 2006.

MEDEIROS, M. B. **Programas Focalizados de Transferência de Renda no Brasil –** IPEA, junho, 2007.

RUIZ. A. I. **Cidadania e combate à fome.** Folha de São Paulo, 28/07/1994, p.2-2.

RUIZ, A. I. **A gente não quer só comida.** Folha de São Paulo, 13/04/1994, p.1-3. s 12.

SILVA. R. R. **Sistemas De Proteção Social E Políticas De Renda Mínima Na Contemporaneidade: Uma Análise Do Programa Bolsa Família No Município Do Rio De Janeiro.** Uff. Rio De Janeiro. 2007

SADER. E. **Cuba: Um Socialismo em Construção.** Editora Vozes. 2001.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA e SILVA, M. O, YAZBEK, M. C. e DI GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI: A Prevalência dos Programas de Transferência de Renda.** São Paulo. Cortez. 2006.

SPOSATI. A. **Mínimos Sociais e Seguridade Social: uma revolução da consciência da cidadania.** Serviço Social e Sociedade, n. 55, São Paulo. Cortez. 1997.

SUPLICY. E. M. **Programa de garantia de renda mínima**. 1992. Acessado em 05 outubro 2007. Disponível na Internet:<www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/pgrm.htm>.

TELLES, V. da S.. **No fio da navalha: entre carências e direitos: notas a propósito dos programas de Renda Mínima no Brasil**. In Programas de Renda Mínima no Brasil: impactos e potencialidades. São Paulo. Polis, 1998.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo. Cortez, 2003.

VALENTE. F. L. S. O Direito à Alimentação in: BENVENUTO et al, (org) **Extrema Pobreza no Brasil: a situação do Direito à Alimentação e moradia adequada**. Edições Loyola. São Paulo, 1997.

_____. F.L.S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada in: VALENTE, F.L.S. **O Direito Humano à Alimentação: desafios e Conquistas**. São Paulo. Cortez Editora, 2002(a).

VANDERBORGHT, Y. e VAN PARIJS, P. **Renda Básica de Cidadania: Fundamentos éticos e Econômicos**. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2006.

VAN PARIJS. P. **A Renda Básica: Por que, como e quando nos países dos hemisférios norte e sul?** In: *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 75-93, 2003.

VIANA. A. L. LEVCOVITZ. E. **Proteção Social: Introduzindo o debate**. In *Proteção Social: Dilemas e Desafios*. São Paulo. Editora Hucitec. 2005.

WORLD BANK. **A Pobreza Cai Abaixo de um Bilhão, Afirma o Banco Mundial**. Comunicado de Imprensa N°. 2007/159/DEC. Washington, abril de 2007.

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](#)