



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Instituto de Ciências Humanas e Sociais
Programa de Pós-Graduação em História
Curso de Doutorado em História**

**ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ENFRENTAMENTO À FOME E À POBREZA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

IRANETH RODRIGUES MONTEIRO

Discente

ALEXANDRE FORTES

Orientador

Seropédica, RJ, março de 2020



**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Instituto de Ciências Humanas e Sociais
Programa de Pós-Graduação em História
Curso de Doutorado em História**

**ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE
ENFRENTAMENTO À FOME E À POBREZA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

**IRANETH RODRIGUES MONTEIRO
Discente**

**Sob a Orientação do Professor
ALEXANDRE FORTES**

**Tese submetida como requisito parcial para a obtenção
do grau de Doutora em História, Curso de Pós-
Graduação em História, área de concentração Relações
de Poder e Cultura.**

Seropédica, RJ

Março de 2020

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M757e Monteiro, Iraneth Rodrigues, 1963-
ESTADO E SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À FOME E À POBREZA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO / Iraneth Rodrigues Monteiro. - Rio de
Janeiro, 2020.
175 f.

Orientador: Alexandre Fortes. Tese (Doutorado). -
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,
Programa de Pós Graduação em História, 2020.

1. fome. 2. pobreza. 3. direitos sociais. 4.
políticas públicas. 5. participação social. I. Fortes,
Alexandre, 1970-, orient. II Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós Graduação em
História III. Título.



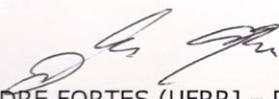
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA – MESTRADO E
DOUTORADO

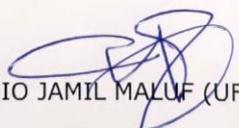
IRANETH RODRIGUES MONTEIRO

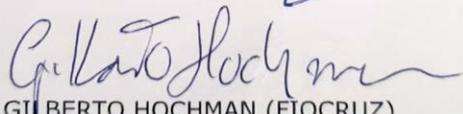
Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de DOUTORA EM HISTÓRIA, no Programa de Pós-Graduação em História – Curso de DOUTORADO, área de concentração em Relações de Poder e Cultura.

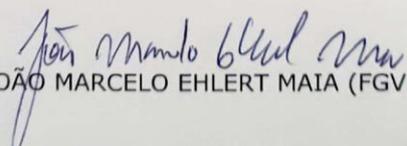
TESE APROVADA EM 06/03/2020

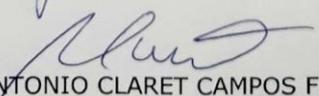
Banca Examinadora:


ALEXANDRE FORTES (UFRRJ – Presidente e orientador)


RENATO SERGIO JAMIL MALUF (UFRRJ)


GILBERTO HOCHMAN (FIOCRUZ)


JOÃO MARCELO EHLERT MAIA (FGV)


ANTONIO CLARET CAMPOS FILHO (ENAP)

*O presente trabalho foi realizado com apoio da
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de
financiamento 001*

*This study was financed in part by the
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior – Brasil – (CAPES) – Finance
Code 001*

Para Mariana, minha filha, meu amor maior, que ilumina todos os dias da minha vida, pelo apoio incondicional.
Para meus pais Zeca e Detinha (*in memoriam*), pelo exemplo de vida digna e honrada.

Agradecimentos

Ao professor Alexandre Fortes, orientador, pelo acompanhamento.

Ao professor João Marcelo Ehlert Maia (FGV/RJ), pelo incentivo e paciência.

Aos professores Luiz Teixeira (COC/Fiocruz), João Márcio Pereira (UFRRJ) e Marco Porto (UFF), pelo apoio.

Aos meus irmãos e sobrinhos por todo o incentivo e apoio.

Ao meu filho do coração, Rafael Palmares, pelo apoio.

À minha amiga-irmã, Júlia Marinho Rodrigues, pela compreensão, apoio acadêmico, revisão dos textos e ajuda em toda caminhada.

Ao amigo Cid Benjamin por todo incentivo, apoio e ajuda neste período.

Aos amigos Márcia Moraes e Tiago Magaldi, pelo apoio acadêmico e revisão criteriosa dos meus textos.

Aos colegas da Fiocruz pela compreensão e apoio.

Às amigas Bena, Ester, Leila Brasil e Paula Melin, pelo incentivo.

Aos professores, servidores da UFRRJ e colegas de curso, pela troca de experiências.

Aos profissionais do arquivo do CPDOC/FGV/RJ pela ajuda no acesso ao arquivo do Betinho.

A todos os amigos, pelo incentivo ao Doutorado.

Resumo

Esta tese analisa o fenômeno sociocultural complexo e multidimensional do combate à fome enquanto política pública efetiva, aplicada em distintos contextos históricos no Brasil. Nesse sentido, apresenta a participação de diversas instituições e atores sociais, governamentais e não governamentais, seus processos de participação política, as lutas por direitos e cidadania, e as relações de poder na construção de políticas de combate à pobreza no período contemporâneo do país. Analisa que o movimento histórico, que culminou na elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, foi um marco expressivo de alteração da intervenção social do Estado, ampliando o campo dos direitos sociais, com impactos relevantes nas políticas públicas de proteção social no Brasil. Dentre os principais avanços nessa área destaca-se a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção, articulado e integrado às políticas de previdência, saúde e assistência social. Com os novos direitos sociais assegurados pela Carta, surge um rico cenário de análises, estudos, proposições e de disputa política, visando à regulamentação das suas disposições. Assim, conforme a Constituição, algumas políticas sociais assumem um caráter universal, em sintonia com a nova dimensão, socialmente exigida, da cidadania brasileira, rompendo com as bases da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) que até então conformara o sistema nacional de proteção social no país. A redemocratização recolocou a questão da pobreza em uma dimensão central. Por conseguinte, a reconstrução da cidadania reafirma a igualdade de todos os cidadãos no que se refere à participação política, ao mesmo tempo em que os ideais universalistas se consolidam como norteadores da ação pública no campo da proteção do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Com isso, reafirma a igualdade e o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica. No âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, os Conselhos Nacionais desempenharam papel significativo enquanto arranjos participativos específicos. Segundo essa abordagem, elas foram instituições híbridas, nas quais participaram, em ação conjunta, representantes governamentais e da sociedade civil, das quais analisamos, em particular, a ação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

Palavras-chave: fome, pobreza, Estado Social, direitos sociais, políticas públicas, participação social, Consea e Comunidade Solidária

Abstract

This dissertation analyzes the complex and multidimensional socio-cultural phenomenon of fighting hunger as an effective public policy applied in different historical contexts in Brazil. In this sense it highlights the participation of several institutions and governmental and non-governmental social actors, their processes of political participation, their fights for rights and citizenship and the power relations in the construction of policies to combat poverty in current times. Furthermore, it asserts that the historical movement that culminated into the elaboration and promulgation of the Federal Constitution in 1988 was an expressive landmark in the transformation of the State's social intervention, by expanding the field of social rights with relevant impacts in public policies concerning social protection in Brazil. Among the main advances in this area, stands out the definition of Social Security as a basic system of protection, articulated and integrated with pensions, health and social assistance policies. Following the creation of new social rights by the above-mentioned Constitution, a rich scenario emerges, marked by analysis, studies, propositions and political dispute aiming to regulate its provisions. Thus, according to the Constitution, some social policies assume a universal character, in tune with the new, socially demanded, dimensions of Brazilian citizenship, breaking with the paradigm of 'regulated citizenship' (SANTOS, 1979), that until that moment conformed what was the national system of social protection in Brazil. The redemocratization brought back poverty as a fundamental issue. Thereafter the rebuilt of citizenship reaffirms the equality of all citizens regarding political participation, while universalist ideals are consolidated as guidelines of political action in the field of citizen protection, whether in the field of civil rights, or in the field of social rights. Thereby reaffirms equality and recognition of citizens, regardless of their economic status. In the context of formulation and implementation of public policies, National Councils played a significant role as a specific arrangement. According to this approach, National Councils were hybrid institutions that participate with government and civil society representatives, among which we focus, particularly, in the actions of the National Council for Food and Nutritional Security (Consea) and the Solidary Community Program.

Keywords: poverty, Social Status, social rights, social participation, public policies, Solidary Community, Consea.

Lista de Quadros

Quadro I – Políticas Sociais no Brasil no período de 1930 - 1945.....	37
Quadro II – Políticas Sociais no Brasil no período de 1946 – 1985.....	45
Quadro III – Direitos Sociais, trabalhistas e sindicais aprovados na Constituição de 1988.....	62
Quadro IV – Políticas Sociais no Brasil de 1985 – 1992.....	74
Quadro V – Programas de Transferência de Renda (em 2002).....	115
Quadro VI – Detalhamento da Proposta Básica de Unificação dos Programas de Transferências de Renda (abril de 2003).....	135
Quadro VII – Detalhamento das Condicionalidades do Novo Programa.....	137
Quadro VIII – Cenários da proposta preliminar de Unificação das Transferências..	137
Quadro IX – Dúvidas e Divergências no Desenho do Novo Programa.....	139
Quadro X – Versão Final do Novo Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades.....	141
Quadro XI – Competências dos Atores e Instâncias Federativas no novo Programa	144
Quadro XII – Evolução do Número de Beneficiários do Programa Bolsa Família....	149
Quadro XIII – Evolução do Número de Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).....	150
Quadro XIV – Evolução de Recursos Orçamentários do MDS.....	151
Quadro XV – Reajuste do Salário Mínimo (2002 – 2010).....	151
Quadro XVI – Salário Mínimo: Nominal x em Dólares.....	152

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ABIA - Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids

ABONG - Associação Brasileira de Organizações da Sociedade Civil

AESP – Assessoria Especial do Presidente

AP – Ação Popular

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento Social

BIRD - Banco Mundial

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPs – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CAPFESP - Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos

CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência

CBMM – Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração

CEBs – Comunidades Eclesiais de Bases

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenamento

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNA – Comissão Nacional de Alimentação

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNSA - Conferência Nacional de Segurança Alimentar

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

COEP - Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida

CONCLAT – Congresso Nacional da Classe Trabalhadora

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPS – Câmara de Política Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar

FAO – *Food and Agriculture Organization* – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FMI - Fundo Monetário Internacional

FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do Menor

FUNRURAL – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural

IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões

IAPB – Instituto de Assistência de Previdência dos Bancários

IAPC – Instituto de Assistência de Previdência dos Comerciantes

IAPETEC – Instituto de Assistência de Previdência dos Trabalhadores de Transporte de Carga

IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBOPE - Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística

INAN – Instituto de Alimentação e Nutrição

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica

JUC – Juventude Universitária Católica

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MAB – Movimento de Atingidos por Barragens

MAPS – Ministério de Assistência e Promoção Social

MBES - Ministério do Bem-Estar Social

MCC – Movimento Contra a Carestia

MCV – Movimento do Custo de Vida

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MEC – Ministério da Educação

MEP – Movimento pela Ética na Política

MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MIN – Ministério de Integração Nacional

MME – Ministério de Minas e Energia

MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social

MS – Ministério da Saúde

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organizações Não Governamentais

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAIE - Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares

PAIS – Plano de Ações Integradas de Saúde

PAP – Programa de Alimentação Popular

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PAT – Programa de Alimentação do Trabalhador

PBF – Programa Bolsa Família

PCA – Programa de Complementação Alimentar

PCBE - Programa de Combate ao Bócio Endêmico

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PIASS – Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento

PIS – Programa de Integração Social

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD – Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar

PNIAM - Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno

PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

PNME – Programa Nacional de Merenda Escolar

PNS – Programa de Nutrição em Saúde

PROAB – Programa de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda

PROCAB - Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda

PROGRESA - *Programa de Educacion, Salud y Alimentacion*

PRONAN – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição

PRORURAL – Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural

PSA – Programa de Suplementação Alimentar

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTRC - Programas de Transferência de Renda Condicionada

RMPS - Redes Mínimas de Proteção Social

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SAS/MPAS - Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SCA – Serviço Central de Alimentação

SEAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SECOM - Secretaria de Comunicação da Presidência da República

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUDS - Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados

SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPRA – Superintendência de Política Agrária

SUS – Sistema Único de Saúde

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UDR – União Democrática Ruralista

UNB – Universidade de Brasília

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

Sumário

Introdução.....	01
1. Capitalismo e Política Social no Brasil no período 1930 – 1988: Antecedentes da Constituição Cidadã.....	08
1. A questão Social e o Estado.....	08
1.1. O caso inglês: contribuições clássicas.....	08
1.2. O “ <i>Welfare State</i> ” e a abordagem complexa da questão social.....	11
1.3. A construção da política social no Brasil.....	18
1.4. As políticas sociais no Brasil de 1930 – 1945.....	26
1.5. As políticas sociais no Brasil no período de 1946 a 1985.....	40
2. Da Redemocratização ao Governo Collor de Melo: Início dos Programas de Transferência de Renda.....	51
2.1. O ressurgimento dos Movimentos Sociais nos anos 70 e 80.....	51
2.2. O processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988.....	56
2.3. Direitos sociais na Constituição de 1988.....	58
2.4. Governo Sarney (1985 – 1990).....	67
2.5. Governo Fernando Collor de Melo (1990 – 1992).....	72
2.6. Início dos programas de transferência de renda no Brasil.....	75
3. O Governo Itamar Franco e o Governo Fernando Henrique Cardoso: Estabilidade Econômica, CONSEA e Comunidade Solidária.....	83
3.1. Surge a Ação da Cidadania.....	83
3.2. O Governo Itamar Franco e a criação do I Consea.....	89
3.3. Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998).....	102
3.4. Segundo Governo Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2003).....	109
4. O Governo Lula e a Retomada da Agenda da Segurança Alimentar: Do Projeto Fome Zero ao Bolsa Família.....	118
4.1. As origens do programa Fome Zero: antecedentes políticos e institucionais da gestão petista.....	118
4.2. A Era Lula (2003- 2011).....	122
4.2.1 A efervescência nos primeiros três meses de 2003.....	124
4.2.2 A unificação dos programas de transferência de renda.....	130
4.2.3 Surge o Bolsa Família.....	133
4.2.4 O MDS e o impacto do Programa Bolsa Família.....	148
4.2.5 A recriação do Consea.....	152
Considerações Finais.....	156
Bibliografia.....	163

Introdução

“Na dúvida, fique do lado dos pobres”.
Dom Pedro Casaldáliga

No Brasil, ao lado da pobreza que aflige milhões de brasileiros, possivelmente nenhum outro aspecto desperte tanta perplexidade como a fome. Paralelamente aos elevados índices de pobreza absoluta, o que causa indignação à sociedade brasileira é o contraste entre as carências dos mais pobres e a abundância material dos mais ricos. À vista disso, o desenho e a implantação de políticas públicas voltadas a aumentar a coesão social e reduzir os níveis de pobreza constituem um desafio para qualquer governo. Diante desse cenário, os temas da fome e da pobreza fizeram parte de toda a minha vida adulta. Em primeiro lugar, enquanto intelectual, por não aceitar sua ocorrência como algo natural; em segundo lugar, enquanto militante, como norteadora na luta por sua superação e, depois, na atuação profissional no âmbito das políticas públicas voltadas para o seu enfrentamento. Partindo dessa experiência, busco nesta tese investigar a trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e o final do Governo Lula, em 2010. Além das políticas públicas efetivamente estatais, procuro destacar também a participação da sociedade civil na construção desta trajetória.

O estudo se insere na linha de pesquisa Poder, Trabalho e Práticas Culturais do Programa ao buscar uma análise do fenômeno sociocultural complexo e multidimensional de enfrentamento à fome enquanto política pública efetiva, aplicada em distintos contextos históricos. Nesse sentido, apresenta a participação de diversas instituições e atores sociais, governamentais e não governamentais, seus processos de participação política, as lutas por direitos e cidadania e as relações de poder na construção de políticas de combate à pobreza no período contemporâneo do país.

Parto da premissa de que o movimento histórico, que culminou na elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, foi um marco expressivo de alteração da intervenção social do Estado, ampliando o campo dos direitos sociais, com impactos

relevantes nas políticas públicas de proteção social no Brasil. Dentre os principais avanços nessa área destaca-se a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção, articulado e integrado às políticas de previdência, saúde e assistência social. Dessa forma, destaco como conquistas alicerçadas no texto constitucional o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento de saúde, em todos os níveis de complexidade, com a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), descentralizado e participativo. A partir desse viés, relevo, sobretudo, a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações pobres, e a instituição de uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência, bem como para pessoas em situação de extrema pobreza. Além disso, a nova Constituição assegurou direito à aposentadoria, aos trabalhadores rurais e o reconhecimento do seguro-desemprego como conquista de uma provisão temporária de renda, ao trabalhador em situação de perda circunstancial de emprego.

Tais avanços buscaram responder às deficiências impostas pelo modelo de capitalismo que aqui se produziu, além de significarem a tentativa de atender às demandas por igualdade, contextualizadas nas lutas pelo retorno de um regime democrático no país. Logo, representaram conquistas obtidas pelos cidadãos e por entidades da sociedade civil, na construção de políticas de combate à pobreza, redesenhando uma nova possibilidade de organização política e estatal da sociedade brasileira.

No Brasil, a temática de combate à miséria cresceu de forma significativa no campo das políticas públicas sociais com a Constituição Federal de 1988. Com os novos direitos sociais assegurados pela Carta surge um rico cenário de análises, estudos, proposições e de disputa política, visando à regulamentação das suas disposições. Assim, conforme a Constituição, algumas políticas sociais assumem um caráter universal, em sintonia com a nova dimensão da cidadania brasileira socialmente exigida, rompendo com as bases da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) que até então conformara o sistema nacional de proteção social no país.

A redemocratização recolocou, então, a questão da pobreza numa dimensão central. Por conseguinte, a reconstrução da cidadania reafirma a igualdade de todos os cidadãos no que se refere à participação política, ao mesmo tempo em que os ideais universalistas se consolidam como norteadores da ação pública no campo da proteção

do cidadão, seja no âmbito dos direitos civis, seja no dos direitos sociais. Com isso, reafirma a igualdade e o reconhecimento do cidadão, independentemente de sua condição socioeconômica.

Nos anos 1990, o desafio de construção das políticas sociais segundo o novo modelo universal e redistributivista encontrou dificuldades. Isso se deu, principalmente, devido à crise econômica. Não obstante, também se fez relevante à oposição do pensamento hegemônico no cenário internacional (Consenso de Washington) e seus representantes em terras brasileiras, os quais defendiam a ideia do Estado Mínimo e atribuíam aos gastos sociais a responsabilidade pela crise fiscal do Estado.

No entanto, a agenda (neo)liberal não impediu os avanços trazidos nas políticas sociais pela Constituição Federal de 1988, em parte em função da grande mobilização popular que lastreou politicamente a Carta, em parte devido às próprias garantias jurídicas do sistema brasileiro de proteção social, juridicamente lastreado em princípios universais de igualdade, combate à pobreza e equidade. Assim, no Brasil, não apenas os trabalhadores vinculados a contratos formais de trabalho, mas também os trabalhadores em regime de economia rural, idosos e deficientes em situação de indigência e as famílias em situação de extrema pobreza passaram a ser assistidos pela proteção social pública.

Historicamente, pode-se observar como a participação de entidades da sociedade civil no combate à pobreza foi significativa no Brasil – nas décadas de 1970 e 80, com as Comunidades Eclesiais de Bases (CEBs) da Igreja Católica, formadas principalmente por lideranças formuladoras da “teologia da libertação”, movimentos urbanos diversos e, principalmente o Movimento Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, coordenado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, na década de 1990. Nesse período existia um entendimento segundo o qual, tendo em vista a gravidade da pobreza no Brasil, era preciso que a sociedade civil agisse onde o Estado mostrava-se ausente e inoperante, ou seja, que os problemas sociais também se resolvessem a partir de soluções societariamente desenvolvidas, complementando ou mesmo substituindo a ação estatal propriamente dita.

No âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, os Conselhos Nacionais desempenharam papel significativo enquanto arranjos participativos específicos. Segundo essa abordagem, elas foram instituições híbridas, nas quais

participaram, em ação conjunta, representantes governamentais e da sociedade civil. Nesta pesquisa, analisamos particularmente a ação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), nos períodos Itamar Franco e Lula, e do Conselho do Programa Comunidade Solidária, no período de Fernando Henrique Cardoso.

Este recorte permite analisar os legados de suas trajetórias anteriores e como estes conselhos participaram do processo de elaboração e implementação das políticas públicas de combate à pobreza no país. Durante sua trajetória, políticas públicas incorporam, em seus objetivos, traços dominantes de projetos políticos, adquiridos ao longo de seu desenvolvimento histórico institucional, ao mesmo tempo em que os projetos políticos presentes nas políticas públicas condicionam, por sua vez, o desenho institucional, a atuação e o funcionamento destes arranjos institucionais, isto é, os meios para a execução de seus objetivos.

Cabe destacar ainda que a abordagem adotada nesta pesquisa no que se refere à pobreza é a que a trata enquanto fenômeno multidimensional e complexo. Trata-se de consenso dentre a literatura e os gestores públicos. Dando suporte a essa forma de interpretação, significa dizer que é algo referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente, isto é, uma vida *digna*. Assim sendo, a multiplicidade de carências e penúrias impostas àqueles que vivem em situações de pobreza faz com que suas existências possam ser prematuramente encurtadas, além de dolorosas e perigosas. Em suas manifestações subjetivas, o fenômeno provoca nas pessoas sentimentos de impotência diante de seus destinos, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político. Além disso, como a pobreza não se esgota nos aspectos materiais e individuais, contudo, inclui as relações sociais, como o acesso ao trabalho, à saúde, à educação e à assistência, as abordagens multidimensionais abarcam ainda dimensões sociais e mesmo políticas.

Minha hipótese é a de que, embora as políticas de combate à fome possam ser vistas enquanto apenas meios de “aparar as arestas” do modo de produção capitalista produzido e reproduzido no Brasil – um país periférico quanto ao seu desenvolvimento – e, portanto, como uma garantia contra a degradação social e possíveis convulsões políticas – em outras palavras, como uma estratégia conservadora –, essas mesmas

políticas podem servir como ponta-de-lança de um forte engajamento da sociedade civil, engajamento este que, embora possa não alcançar todos os seus objetivos, produz efeitos de participação política e integração social que consolidam o regime democrático.

Busca esmiuçar os meios através dos quais essa participação e esse engajamento estiveram em relação com os diferentes atores políticos no Brasil contemporâneo: os personagens, os partidos, as instituições, os conselhos, os governos e, enfim, as políticas públicas.

Como fontes primárias foram analisados os documentos do arquivo do Betinho; os programas de governo dos candidatos do PSDB e PT, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva; os discursos dos presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva; as respectivas repercussões dos discursos nos jornais Folha de São Paulo e O Globo; as atas e relatórios do Consea e Comunidade Solidária, as atas da Câmara de Política Social do governo Luiz Inácio Lula da Silva e publicações de Rute Cardoso e Anna Peliano, do Comunidade Solidária.

O argumento da tese se organiza da seguinte forma: no primeiro capítulo parto de algumas considerações sobre o papel funcional das políticas sociais, no então nascente modo capitalista de produção, tomando o caso inglês como principal referência histórica para tanto, em função das contribuições clássicas sobre aquele país, destacando-se a conhecida crítica de Karl Polanyi. Em um segundo momento, passo à análise clássica do que ficou conhecido, no período do pós-guerra, como Welfare State, observando particularmente os diferentes olhares possíveis frente à questão da pobreza e da miséria, e das formas de erradicá-los através de políticas públicas. Por fim, trago a análise desses temas para o contexto brasileiro, de modo a delinear o “desenho”, sempre precário, do conjunto das políticas sociais existente no Brasil no correr do século XX, com foco particular no instituto da Previdência Social, e tendo por principal referência teórica o conceito de “cidadania regulada” de Wanderley Guilherme dos Santos (1979), como forma de evidenciar o contraste particular/universal no caráter das políticas públicas brasileiras sempre presente em nossa história.

O segundo capítulo é dedicado a avaliação do ressurgimento dos movimentos sociais de massa nos anos 1970 e 1980 no Brasil, como as Comunidades Eclesiais de Base, o “novo sindicalismo”, os movimentos no campo da saúde, etc.. Nessa análise,

traço um fio que conduz tais expressões de insatisfação pelo caráter precário das políticas sociais brasileiras, no tempo mencionado, até o início dos programas de transferência de renda, já durante o malfadado governo Collor de Mello, passando pelo estabelecimento de uma forte agenda de direitos sociais pelo movimento constituinte. Este movimento culmina com a promulgação da Constituição Cidadã, em 1988, e continua ativo durante o governo de José Sarney, que substituiu Tancredo Neves como primeiro presidente civil após o fim da ditadura militar. Entretanto, nos anos 90, na chamada “década neoliberal”, há a tentativa de implantar a agenda neoliberal, mundialmente hegemônica, também nas políticas públicas. Essa tentativa teve pouco sucesso, na medida em que o movimento que levou à constituinte ainda era muito recente, e o governo Collor não teve fôlego político para impô-la.

No terceiro capítulo passo a focar particularmente no surgimento e desenvolvimento do “Movimento Ação da Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”, ou simplesmente “Ação da Cidadania”, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, e seus efeitos institucionais, particularmente a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Consea. Seguimos ambos, através do curto governo Itamar Franco e dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, quando, no caso do último, a agenda de segurança alimentar sofreu fortes modificações e a transferência de renda assume papel importante nas ações estatais.

No quarto e último capítulo reconstruímos os meios através dos quais a questão da segurança alimentar reconquistou a centralidade, durante os dois mandatos de Lula. Tal abordagem tornou-se um dos carros-chefes do governo petista, mesmo após a criação do Programa Bolsa Família (PBF). O capítulo acompanha a articulação estratégica técnico-política dos integrantes do governo, incluindo o próprio presidente da república, que aparentava grande desejo pessoal de ver o programa funcionar. Acompanhamos de perto como o emaranhado de programas ultra focalizados, legados pelos anos FHC, vão-se unificando até tornarem-se o PBF, de desenho relativamente simples e execução sólida, sempre supervisionada pelo Consea, enquanto espaço fundamental de articulação de políticas de segurança alimentar.

Nas considerações finais, retomo o fio do argumento do primeiro capítulo para afirmar o caráter funcional das políticas sociais, e particularmente daquelas voltadas para a segurança alimentar, como foi o caso do PBF durante os governos petistas.

Espero que o estudo contribua para que a academia conheça melhor essa dimensão das políticas públicas que, estou certa, é um dos mais confiáveis caminhos para a erradicação dos graves problemas sociais que existem em nosso país. Deste modo, se é verdade que boa parte deles exista praticamente desde o início da civilização conhecida, também o é que hoje dispomos de formidáveis instrumentos para superá-los. Neste viés, exigindo de nós, enquanto sociedade organizada, a defesa de seu bom uso – isto é, o uso das políticas públicas para fins de benefício público –, a despeito do que os arautos do “Estado mínimo” possam bradar em louvação ao caráter, quase milagroso, da crença na dinâmica produzida, exclusivamente, pelos interesses individuais.

1. CAPITALISMO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL NO PERÍODO 1930-1988: ANTECEDENTES DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ

1. A questão social e o Estado

1.1. O caso inglês: contribuições clássicas

Nem sempre o poder político legítimo institucionalizado tomou como sua responsabilidade o equacionamento de problemas sociais, isto é, o “aparar de arestas” das consequências do modo de produção e distribuição de bens dentro de uma determinada sociedade. A avocação dessa atividade para as mãos do Estado no Ocidente, quando antes era âmbito de atuação específica da Igreja Católica e da filantropia privada mantida por notáveis, foi resultado da necessidade de estabilizar politicamente as sociedades europeias, abaladas pelas graves convulsões sociais que tiveram seu início histórico com os movimentos que levaram à queda da Bastilha em 1789, inaugurando o imperativo de construção da nova ordem burguesa em boa parte do continente europeu.

Neste capítulo procuraremos reconstruir, através de alguns autores clássicos da literatura sobre a chamada “questão social”, a trilha histórica que levou o Estado a tornar-se o principal responsável por aveludar os ásperos conflitos ligados às problemáticas da pobreza e do trabalho, bem como as diferentes maneiras de enxergar e abordar a questão. O caso clássico estudado por grande parte da literatura é o da Inglaterra, não por acaso também considerada o caso clássico para o estudo da chamada revolução industrial. Assim, salvo, quando indicarmos expressamente, a referência empírica para nossa discussão – por enquanto, apenas teórica – será o caso inglês.

No âmbito das ciências sociais, as temáticas da pobreza, da exclusão e da vulnerabilidade tornaram-se objeto de estudos nas mais diversas áreas. Nestes estudos, há convergência em que a atuação social do Estado no Ocidente europeu teve origem no aparecimento das classes trabalhadoras – aquelas que agregavam os novos “trabalhadores livres”, expropriados de suas terras e instrumentos de trabalho (MARX,

1988)¹ – e no esforço para dar respostas aos conflitos que marcaram as relações capital-trabalho, no contexto da crescente industrialização do final do século XVIII e início do século XIX (CASTEL, 2012). Os conflitos sociais, associados ao processo de industrialização das sociedades modernas, impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias, na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado – isto é, por meio da dinâmica intrínseca ao próprio sistema –, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes.

Karl Polanyi (1980), ao buscar apreender a dinâmica histórica do século XIX e das primeiras décadas do século XX, identifica uma contradição interna fundamental do sistema de mercado como regulador das atividades econômicas da sociedade. É aquilo que o autor denomina de “duplo movimento”: por um lado, um movimento de expansão da sociabilidade capitalista e, por outro, um contra movimento contestatório de autoproteção da sociedade contra o estabelecimento do que chamou de “moinho satânico”: o catastrófico resultado social a que se chegou com a condução dos problemas, unicamente, por meio do mecanismo de mercado, que catapultou a desigualdade social e a miséria dentre os trabalhadores para níveis industriais.

Para o autor, o problema mais grave do nascente liberalismo econômico era a crença de que o trabalho, a terra e o dinheiro seriam elementos essenciais da indústria, que deveriam ser organizados em mercados. De fato, esses “produtos” formam uma parte absolutamente vital do sistema econômico. Todavia, o trabalho, a terra e o dinheiro obviamente não são mercadorias. Trabalho é apenas outro nome para a atividade humana que acompanha a própria vida, que, por sua vez, não é produzida para a venda, mas por razões inteiramente diversas. Essa atividade não pode ser destacada do resto da vida, não pode ser armazenada ou imobilizada. Terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem. Finalmente, o dinheiro é apenas um símbolo do poder de compra e, como regra, ele não é produzido, contudo, adquire vida através do mecanismo dos bancos e das finanças estatais. Nenhum deles é produzido para a venda. A descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadoria é inteiramente fictícia. Acontece, porém, que o trabalho e a terra são inerentes à própria vida humana, juntos à qual constituem a própria sociedade e o ambiente natural no qual

¹ “A expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo o processo [de formação do modo de produção capitalista]” (MARX, 1988:830)

ela existe. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a substância da própria sociedade às leis do mercado. Nesse sentido, conclui o autor:

Nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um período de tempo curto, a menos que sua substância humana natural, assim como a organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico. (...) Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade. (POLANYI, 1980:93)

Observa-se ainda que a institucionalização legal e a imposição prática do “trabalho livre”, que se impôs no século XVIII, teve um impacto revolucionário e introduziu a questão social sobre bases absolutamente novas. A condição operária foi ao mesmo tempo frágil e libertadora. Se ela libertou os trabalhadores dos laços de servidão, também os colocou em situação de extrema vulnerabilidade, destituídos de terras e instrumental de trabalho para conseguir reproduzir sua própria vida. Segundo Castel (2012), os trabalhadores descobrem, neste processo, que a liberdade sem proteção social pode levar à pior servidão: a da necessidade.

Anteriormente às revoluções burguesas, houve as tutelas e as coerções que o feudalismo, com sua organização tradicional dos ofícios, manteve. Ao final do século XVIII dá-se o advento dos contratos e da liberdade de empreender que o liberalismo, trazido no bojo do movimento iluminista, impõe aos fatos através da Revolução Industrial. Da sociedade pré-industrial à sociedade industrial, opera-se, assim, uma reviravolta, tanto objetiva – relativamente às restrições concretas ao trabalho – quanto subjetiva – relativamente a uma nova configuração ideológica nas visões de mundo.

A tarefa de uma política social a partir do século XIX seria escorar a estrutura do livre contrato de trabalho e a redução de riscos, tecendo, em torno da relação de trabalho, sistemas de garantias mais ou menos sólidas. A liberdade e o espaço da ação individual, contudo, comportariam uma face sombria: a situação vulnerável de todos aqueles que se encontravam sem vínculos de trabalho e sem suporte, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento. Surge, então, a questão social, que é o termo usado para designar os problemas colocados, nas esferas social e política, pela classe trabalhadora e que aqui é entendido no sentido que lhe dá Castel: como uma contradição em torno da qual “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura” (CASTEL, 2012: 30).

Para E.P.Thompson (1987), o problema que ganhou cada vez mais centralidade no século XIX foi o da situação da massa do povo, que impôs uma nova organização do conjunto do trabalho. A tomada de consciência de uma vulnerabilidade de massa associada à da percepção do valor do trabalho como produtor da riqueza social provocou o descrédito das políticas tradicionais de distribuição de auxílios e de trabalho forçado, e irá isolá-las em um papel secundário. A questão social pôde então ser formulada como a questão da reorganização do modo como o trabalho era utilizado na produção social e de todos aqueles que se encontram sem vínculos e sem suporte, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento.

Seguindo com Castel (2012), o Estado Social começou sua trajetória quando os *notáveis deixaram de dominar sem restrições e quando o povo fracassa ao resolver a questão social por sua própria conta*. A origem das políticas sociais foi geralmente, portanto, relacionada aos movimentos de massa social democratas e ao estabelecimento dos Estados-Nações na Europa do final do século XIX, marcos do fracasso da ordem social puramente liberal. A consolidação da sociedade burguesa exigiu uma forma superior de coordenação social, que pudesse integrar, ainda que de forma tensa e conflituosa, todos aqueles que haviam sido “liberados” de seus laços de servidão, e que agora se viam não só incapazes de, por si mesmos, produzir o necessário para a sua subsistência, mas também totalmente desamparados dos mecanismos filantrópicos anteriormente disponíveis, seja via senhor feudal, seja via filantropia religiosa.

1.2. O “Welfare State” e a abordagem complexa da questão social

A ampliação do Estado Social tem no pós-Segunda Guerra Mundial (pós-1945) seu momento de maior aceleração, quando os Estados de Bem-Estar² se tornaram verdadeiros organizadores de sistemas de garantias legais e do acesso a bens e serviços que assegurassem a proteção social do indivíduo contra as vulnerabilidades sociais. Nesse sentido, podemos defini-los enquanto a mobilização em larga escala do aparelho

²O Estado do Bem-Estar também é conhecido por sua denominação em inglês, Welfare State. Segundo Fiori, o Estado de Bem-Estar Social é a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social, que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos (FIORI, s/d).

de Estado em uma sociedade capitalista a fim de executar medidas orientadas diretamente ao bem-estar de sua população (MEDEIROS, 2001). Presentes nesse campo estão as ações de proteção contra riscos sociais – doenças, velhice, morte, desemprego – , contra a pobreza e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde (PIERSON, 1991).

As demandas por proteção social e por igualdade organizaram-se, contudo, de forma diferenciada em cada sociedade, e interagiam em função de sua dinâmica econômica, social, da forma de organização e de legitimação de seu sistema político. A resposta a elas apresentada dependia da forma como a sociedade como um todo compreendia a questão social.

Enquanto a pobreza operária correspondeu, nas sociedades modernas, a uma questão social ligada ao trabalho, já amplamente reconhecida na Europa em meados do século XIX e no Brasil no primeiro quarto do século XX, outras situações de pobreza – como é o caso dos doentes, das crianças ou dos inválidos, por exemplo – são, há muito, objeto de intervenções públicas especializadas que visam assistir os casos não atendidos pelas redes de sociabilidade primária e, portanto, encontram suas raízes históricas antes na tradição filantrópica que na “questão social” propriamente dita.

É o que argumenta Castel (2012), quando afirma que a preocupação sobre “o que se deve fazer” ou “como lidar” com os pobres de uma sociedade não é uma novidade contemporânea, entretanto, um velho problema social, que se acentuou com o desenvolvimento do capitalismo nas sociedades pré-industriais da Europa Ocidental. A problemática emerge da percepção de que a estabilidade do conjunto da sociedade se encontra ameaçada pela pressão de indivíduos que não se encaixam na organização social do trabalho. Desde antes da revolução industrial distintas concepções de pobreza têm surgido ao longo do tempo e inspirado políticas e ações de enfrentamento da questão, vindo a culminar na atual noção de que se trata de um fenômeno multidimensional e complexo.

De forma resumida, podemos caracterizar os cinco principais conceitos, sistematizados por Codes (2008): subsistência; necessidades básicas; privação relativa; privação de capacidades; e pobreza multidimensional. Inicialmente, predominava a concepção unidimensional de pobreza, a de “subsistência”, que era definida com base no critério da renda necessária para a sobrevivência exclusivamente física do indivíduo.

Esta abordagem definia como “pobre” a família cuja renda não fosse suficiente para obter o mínimo necessário para sua manutenção meramente física (TOWNSEND, 1993). Nos termos utilizados no debate atual, tal noção corresponde à de pobreza absoluta, vinculada apenas às questões de sobrevivência física, ao não atendimento das necessidades relacionadas com o mínimo vital (ROCHA, 2003).

Em seguida ocorre uma ampliação do conceito que veio com a formulação da noção de “necessidades básicas”, instaurando a perspectiva segundo a qual a pobreza tem várias faces, manifestando-se por intermédio de diversos tipos de carências, perspectiva esta que ganhou evidência nos anos 1970 (DREWNWSKI; SCOTT, 1966). A ideia de necessidades básicas passa a caracterizar uma abordagem multifacetada da pobreza, e inclui dois grupos de elementos. Primeiro, um mínimo de requerimentos de uma família para consumo privado: comida, abrigo, roupas, assim como mobílias e equipamentos. Segundo, o grupo de necessidades referentes aos serviços essenciais providos por e para a comunidade como um todo: água potável, serviços sanitários, transporte público, saúde, educação e acesso à cultura (ROCHA, 2003).

Uma terceira e mais abrangente formulação do significado da pobreza é a construída ao redor da noção de “privação relativa”. Constitui-se na constatação de que a relação entre privações e renda é mutável ao longo do tempo e entre comunidades que ocupam diferentes territórios (TOWNSEND, 1993). Por isso, a definição de um conceito de pobreza e a escolha de procedimentos de mensuração pertinentes resultam de uma análise cuidadosa de cada realidade social específica, de modo que se possa identificar os traços essenciais da pobreza em determinada sociedade (ROCHA, 2003).

O economista indiano Amartya Sen (1999) contribuiu com o conceito de “privação de capacidades”, remetendo a discussão ao campo da justiça social, da política, das desigualdades e da subjetividade. Segundo o autor, a contribuição da perspectiva das capacidades para o campo de análises da pobreza está no fato de que ela aumenta a compreensão da natureza e das causas da pobreza e das privações, por transferir a atenção dos “meios” (entendendo-se que a renda é apenas um meio a que é usualmente devotada muita atenção) para os “fins” a que as pessoas se dedicam em suas vidas e, correspondentemente, para a liberdade de ser capaz de satisfazer a esses fins. Dessa forma, a relevância da perspectiva da pobreza de capacidades está no fato de que

as privações são vistas em um nível mais fundamental, mais próximo das demandas de justiça social.

Estas mudanças na forma de entender a pobreza, reconhecida não mais como fenômeno natural ou como simples decorrência das trajetórias individuais, refletiram-se no desenvolvimento de interpretações e de intervenções diversas no campo social. Destacam-se as respostas de cunho econômico, ancoradas na valorização e na obrigação do trabalho e na sua promoção por meio do desenvolvimento da atividade produtiva (JACCOUD, 2009). Tais visões, entretanto, começaram a mostrar seus limites com a reprodução da miséria entre as classes trabalhadoras e o aumento dos conflitos sociais ligados às condições de trabalho no decorrer do século XIX e início do século XX³.

Nesse contexto histórico, destacaram-se outros esforços como os desenvolvidos em torno da problemática da pobreza da população não trabalhadora como um campo diferenciado da intervenção pública, que, na maioria dos países desenvolvidos, só posteriormente incorporou-se ao campo de intervenção do Estado. É o caso de crianças órfãs ou abandonadas, idosos, deficientes e doentes sem recursos, mulheres com crianças em situação de pobreza, além de grupos vitimados por calamidades, para os quais se aceitou a legitimidade da necessidade de atenção específica, na base de suportes e ajudas sociais, fornecidas, ao longo de séculos, por iniciativas de caráter filantrópico (JACCOUD, 2009).

Voltando-nos novamente para Castel (2012), o autor afirma que a consolidação do Estado Social está diretamente relacionada ao reconhecimento, na esfera política, da ineficácia de outras formas de regulação sobre a questão social. Esse foi um processo

³ Atualmente, reconhece-se que este é um fenômeno intrinsecamente multidimensional, e os estudos mais recentes tendem a afinar-se com tal perspectiva, buscando enfatizar sua natureza complexa. É consensual, hoje, a noção de que se trata de um fenômeno social complexo, referente não apenas a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente. A multiplicidade de carências e penúrias impostas àqueles que vivem em situações de pobreza faz com que suas existências possam ser prematuramente encurtadas, além de duras e perigosas. Em suas manifestações subjetivas, o fenômeno provoca nas pessoas sentimentos de impotência diante de seus destinos, de falta de esperança, de vulnerabilidade, de insegurança e de falta de poder político. Além disso, como a pobreza não se esgota nos aspectos materiais e individuais, mas inclui as relações sociais, como o acesso ao trabalho e à assistência, as abordagens multidimensionais abarcam ainda dimensões sociais e mesmo políticas relacionadas a essa questão (Salama e Destremau, 2001; United Nations, 2002; Anand e Sen, 2003)

Tal evolução conceitual não significa que as formulações mais antigas tenham sido descartadas pelas mais recentes. Observa-se, ainda nos dias de hoje, a coexistência delas. Entretanto, nota-se que os atuais debates sobre o tema tendem a enfatizar a ideia de que se trata de um fenômeno multidimensional e complexo, que concerne a situações em que as necessidades humanas não são suficientemente satisfeitas e em que diferentes fatores estão interligados.

particularmente vigoroso nos países onde o crescimento da produção de riquezas não ocorreu juntamente com a redução da pobreza operária. Tal processo foi acompanhado pela emergência de uma esfera diferenciada de intervenção estatal – a social –, distinta das esferas econômica e política. De fato, o avanço do processo de legitimação da participação do indivíduo pobre no espaço político e a reprodução da pobreza no âmbito das relações econômicas permitiram a ampliação do campo de ação social do Estado por meio de políticas sociais.

Foi nesse contexto que, no pós-guerra, o Estado de bem-estar – *Welfare State* – se consolida.

Por *Welfare State* estamos entendendo, no âmbito do Estado capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora (DRAIBE; AURELIANO, 1989: 2).

Por outro lado, não parece razoável afirmar a existência de uma universalidade no modelo de Estado de Bem-Estar, vez que seu desenho institucional necessariamente estará sujeito às oscilações políticas e econômicas enfrentadas por cada país no decorrer de sua história. Como coloca claramente Esping-Andersen (1991: 3) “há diferentes welfare states e eles são resultado da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder”.

O autor procura construir uma tipologia, e para tanto identifica três tipos de *welfare state*: i) liberal, ii) corporativo-conservador e iii) social-democrata. No tipo liberal estariam EUA, Canadá e Austrália. Nesses países, o Estado somente interviria quando o mercado impusesse demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde os canais “naturais” de satisfação das necessidades mostram-se insuficientes; ii) o segundo grupo, corporativo-conservador, conteria Áustria, França, Alemanha e Itália. Aqui, o Estado agiu não para encorajar o mercado, mas para preservar as diferenças de classe e *status* e seu impacto redistributivo é desprezível; iii) No terceiro tipo encontramos os países escandinavos, nos quais o universalismo e a desmercadorização

também teriam incluído as novas classes médias⁴: é o regime “social-democrata”. Aqui promoveu-se uma igualdade de qualidade de bens e serviços, que procurou satisfazer necessidades, indo além do básico para a reprodução dos indivíduos, e o bem-estar social é garantido a todos os cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

A ampliação da questão social para outros âmbitos que não apenas a sobrevivência física ou a alocação em uma posição de trabalho, no entanto, não levou ao abandono dessas dimensões, ou à estagnação do pensamento sobre como remediá-los. Um exemplo claro disso é a questão da segurança alimentar, desenvolvida a partir da dramática questão da fome. A busca por mecanismos mais abrangentes no sentido de garantir o bem-estar da humanidade representou também um marco importante no âmbito da segurança alimentar. Foi criada, em 16 de outubro de 1945, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and Agriculture Organization* (FAO) - organismo internacional para o desenvolvimento da agricultura e da alimentação. Josué de Castro, brasileiro, médico, geógrafo, antropólogo e autor de diversos livros sobre a fome, assumiu, em 1952, a presidência do seu conselho, nele ficando por três anos.

A partir de então, a FAO é considerada o principal instrumento de articulação internacional para a elaboração e o planejamento de estratégias contra a fome em nível global. Desde sua criação ela declarou que o problema da fome global não é uma questão exclusiva de pouca disponibilidade de alimentos, mas sim derivada da pobreza de grande parte da população (HIRAI; ANJOS, 2007; SILVA, 2014), isto é, um problema de ordem distributiva.

Para alcançar a eliminação da fome no mundo, a FAO seguiu defendendo a necessidade de disseminação do conhecimento sobre os melhores métodos de produção, processamento e distribuição, assim como o melhor uso dos alimentos. A alimentação nos diversos países, especialmente no pós-guerra, frente à destruição em massa de campos de produção de alimentos, adquiriu um significado estratégico, impondo a cada país a necessidade de assegurar o suprimento da maior parte dos alimentos que sua população consumisse, inaugurando um conjunto de políticas específicas, entre as quais a formação de estoque de alimentos (MALUF; MENEZES, 2001).

⁴ Entendida aqui no sentido do livro clássico de C. W. Mills (1979) enquanto a camada de trabalhadores de “colarinho branco”, advinda do processo de complexificação e racionalização das ocupações não diretamente produtivas.

Josué de Castro (1946) afirmava que a fome é um produto de estruturas econômicas defeituosas e não um problema de limitação da produção por coerção de forças naturais. É, antes, um problema de distribuição. Para o médico pernambucano, o “flagelo da fome” não se devia à ideia tradicional de que a miséria e a desnutrição eram resultado do crescimento populacional e da escassez de recursos naturais. Nas suas obras *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil* (1932), *A Geografia da Fome* (1946) e *A Geopolítica da Fome* (1951), Castro destacou que a concentração de riquezas e de oportunidades de inclusão produtiva era o principal motivo para a pobreza extrema; sugeriu então a implementação de políticas que promovessem mais igualdade social, permitindo o acesso popular a fatores de produção, como a terra. Para ele, a fome não era causada por fatores naturais e sim pela desigualdade social.

Foi neste ambiente de debates do pós-guerra que se afirmou a questão do combate à desigualdade como questão central, cujas implicações situam-se fora do campo econômico e requisitam a intervenção pública pela via de políticas de Estado. A cidadania, expandida tanto em termos políticos como em termos sociais, permitiu a construção de um novo paradigma para a organização da proteção social: os direitos sociais. Assim, a construção dos direitos sociais de educação, saúde e proteção social, reporta-se a uma estratégia de enfrentar a temática da desigualdade (JACCOUD, 2009).

A trajetória da elaboração pública sobre a questão social surge para os contemporâneos hoje como uma grande rede de noções, conceitos e instituições, que configuram um emaranhado de formulações distintas, disputas conceituais e diferentes maneiras de intervir na realidade social. No interior de um único de seus muitos tópicos, como a já mencionada alimentação, é possível delinear os contornos de muitas e multifacetadas disputas acerca do melhor caminho a se tomar na resolução dos problemas. Por outro lado, no entanto, podemos dizer que o objetivo geral dos debates e intervenções segue a mesma linha desde o surgimento da questão social contemporânea, isto é, desde a reconfiguração da questão social levada a cabo em meio à “era das revoluções” (HOBSBAWN, 1996): trata-se, ontem como hoje, de encontrar formas de amortecer o impacto humano produzido pelo modo de produção capitalista, procurando, em suas vertentes mais críticas, modificar alguns de seus pressupostos mais sagrados, como a propriedade privada, mesmo que sem propor jamais sua abolição⁵; já em suas

⁵ Exemplo dessa mitigação pode ser encontrado no que ficou consignado no art. 5º, inciso XXIII de nossa Constituição Federal: “a propriedade atenderá a sua função social”.

vertentes mais apologéticas, procura-se apenas fazer com que o Estado tenha uma ação meramente “residual” na questão social, deixado ao mercado a principal “responsabilidade” para lidar com o problema distributivo.

Tanto uma quanto outra vertente conformam a amplitude máxima da oscilação do debate acerca da questão social no que tange à elaboração de políticas públicas, desde seu surgimento até hoje. Podemos, por exemplo, tomar o debate promovido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) nos últimos anos acerca do “trabalho decente” (ILO, 1999), que em linhas gerais reforça a importância do trabalho justamente remunerado e seguro. O que é proposto pela entidade em 1999 sob esta rubrica pouco tem de diferente, em linhas gerais, daquilo que a famosa encíclica *Rerum Novarum*⁶, escrita pelo papa Leão XIII (1891) ainda em 1891, propunha enquanto parâmetro para o trabalho justo na sociedade capitalista.

De modo que é importante que tenhamos sempre em consideração que, embora as discussões e a própria realidade da questão social tenham se modificado bastante desde o seu surgimento com feições contemporâneas, seu significado político conservador se mantém praticamente intacto; isto é, é seu propósito fulcral suavizar a aspereza da turbulência social que poderia colocar o modo de produção em risco.

1.3. A construção da política social no Brasil

Tendo pintado a largas pinceladas o quadro do desenvolvimento das políticas sociais em sua configuração europeia clássica, nos cabe tratar da influência que este desenvolvimento teve sobre o caso brasileiro. Para tanto, tomaremos como principais interlocutores Wanderley Guilherme dos Santos, referência crucial nos estudos sobre o tema no Brasil, e os escritos de Sonia Fleury, cuja obra é um marco dos estudos sobre Previdência Social no nosso país.

Segundo o primeiro, a atuação social do Estado brasileiro teve origem na busca pela atenuação das consequências do aparecimento das classes trabalhadoras urbanas: os conflitos que marcaram as relações capital-trabalho no processo de crescente

⁶ Cujas tradução, nesse contexto, acaba por trazer certa ironia: significa, literalmente, “das coisas novas”.

industrialização. Por volta da década de 1930, a produção da riqueza nacional deixava de ser exclusivamente agrícola e passava a ser também industrial. Ao mesmo tempo, fortalecia-se a tese da necessidade da ação estatal na promoção do desenvolvimento econômico.

“(…) termo **industrialização** não pode ser tomado, aqui, em seu sentido estrito, isto é, como criação de atividades industriais nos lugares, mas em sua mais ampla significação, como um processo complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações e ativa o próprio processo de urbanização. Essa nova base econômica ultrapassa o nível regional, para situar-se na escala do país; por isso a partir daí uma nova urbanização cada vez mais envolvente e mais presente no território dá-se com o crescimento demográfico sustentado das cidades médias e maiores, incluídas, naturalmente, as capitais dos estados” (SANTOS, 2005: 30 – grifos do autor)

O Estado brasileiro nasceu, assim, sob o signo de forte ambiguidade entre o liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática, no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. Tem-se uma ordem legal e política controlada de dentro e para dentro e uma economia produzindo para fora e consumindo de fora: “um mercado interno nuclearmente heteronômico e voltado para fora” (FERNANDES, 1987: 111). A democracia não era uma condição geral da sociedade: estava aprisionada no âmbito da sociedade civil, da qual faziam parte apenas as classes dominantes, as quais utilizavam o Estado nacional nascente para o patrocínio de seus interesses gerais.

A persistente presença do trabalho escravo teve impactos importantes no nascimento do trabalho livre:

“em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se, estrutural e dinamicamente, ao clima de mandonismo, do paternalismo e do conformismo, imposto pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo” (FERNANDES, 1987: 228).

Fernandes aponta ainda que a consolidação conservadora burguesa no Brasil não tolerava manifestações dos de baixo e que a relação com a classe operária era marcada pela repressão ou pela cooptação/corrupção: “Isso faz com que a intolerância tenha raiz e sentido políticos e que a democracia burguesa seja de fato uma democracia restrita,

aberta e funcional só para os que têm acesso à dominação burguesa” (FERNANDES, 1987: 249).

Oliveira (1975) observa, no entanto, que na transição do capitalismo brasileiro da fase agrário-exportadora para a da acumulação urbano-industrial, a partir da década de 30, o Estado desempenhou um papel estratégico junto à criação das novas bases materiais de acumulação. A coexistência de uma indústria capitalista com o setor de serviços e a agricultura, estruturados em relações não capitalistas de produção, não constituiu num entrave à acumulação urbano-industrial brasileira. Ao contrário, essa coexistência foi fundamental para a acumulação ao garantir um baixo custo de reprodução da força de trabalho e a formação de um “exército industrial de reserva” nas cidades, composto principalmente pelos trabalhadores oriundos do campo.

“(…) a expansão do capitalismo no Brasil se dá introduzindo relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução das relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução das relações arcaicas no novo **preserva** o potencial de acumulação liberado **exclusivamente** pra fins de expansão do próprio novo” (OLIVEIRA, 1975:60 Grifos do autor)

Fernandes (1987) aponta para o fato de que o regime de classes forjado pela acumulação industrial brasileira foi capaz de traduzir a relação tradicional/moderno (“modernização do arcaico” e a “arcaização do moderno”, nos termos do autor), resultando numa recorrente reprodução da existência de desenvolvimento com iniquidade. Assim ocorreu porque as classes privilegiadas limitavam o acesso das classes populares aos possíveis efeitos sociais positivos do desenvolvimento. Emerge, neste contexto, uma mudança na forma de compreender o valor do trabalho e na forma de perceber as massas trabalhadoras urbanas e suas vulnerabilidades; passa a ser gestada a construção de uma nova forma de governabilidade sobre o social, distinta tanto das ações assistenciais privadas, quanto das redes de proteção assentadas nas tutelas de cunho tradicional. Como no caso europeu que acompanhamos acima, também no Brasil tivemos um momento no qual o Estado se viu obrigado a tomar para si as responsabilidades em torno da questão social.

Para Boris Fausto (1997), as décadas de 1910 e 20 do século XX foram marcadas por profundas mudanças econômicas e sociais no país, acompanhadas de um

vigoroso movimento dos então “novos” segmentos sociais, com o surgimento das classes assalariadas urbanas num contexto de crescente industrialização. É a partir de então que se cristaliza, no país, a concepção de que a “questão social” é algo estritamente associado ao trabalho. É, portanto, através da posição de trabalho que determinados problemas sociais da realidade brasileira transformam-se em questão social.

No Brasil, como em outros países, a interferência governamental no âmbito das relações sociais acompanhou a intensidade dos conflitos gerados pela forma industrial de acumulação. Com o industrialismo, o Estado passa a intervir nas relações de trabalho, particularmente sobre as questões referentes a acidentes e trabalho, e, em seguida, na questão previdenciária (velhice, invalidez), expandindo-se depois para outras áreas, até chegar ao seguro-desemprego (SANTOS, 1979).

Os projetos de modernização da economia e da sociedade que se sucederam desde o fim da República Velha (1889-1930) previam a integração dos pobres, em especial dos pobres urbanos, aos benefícios do progresso pela via do trabalho, e, mais especificamente, do trabalho assalariado. Este modelo de gestão econômica da pobreza se projetava no futuro, com a promessa de sua incorporação progressiva ao mundo do trabalho regulado. Antes disso, no entanto, a primeira constituição brasileira, de 1824, havia consagrado a noção de que o mercado seria o mecanismo mais eficiente para combinar altas taxas de acumulação e justa distribuição de riqueza. Essa distribuição seria feita conforme cada indivíduo fosse livre para competir no mercado, onde seria então recompensado por suas capacidades, e não por intermédio de títulos nobiliárquicos ou de posições em corporações de ofícios. Foi o que o autor chamou de “utopia meritocrática” (SANTOS, 1979).

Neste modo de pensar, a desigualdade resultante seria expressão das desigualdades naturais existentes entre os homens, desigualdades estas que não caberia ao Estado remediar – e que nem poderia, mesmo se quisesse, dada sua condição “natural”. Por conseguinte, a própria tentativa de fazê-lo “artificialmente”, ao arrepio da “mão invisível” do mercado, seria causa de grandes infortúnios econômicos. Embora hoje essa concepção pareça bastante conservadora, a Constituição de 1824 estava afinada com o pensamento mais avançado de sua época: desconhecia a questão social e, principalmente, não regulamentou profissões, isto é, propôs a abolição formal do

sistema de corporações de ofício. Foi em outro aspecto que ela poderia ser considerada francamente reacionária, mesmo para sua época: na manutenção do trabalho escravo.

A proposta *laissez-fairiana* de ausência de legislação social provocou o aparecimento de associações privadas, organizadas por ofício. Apenas no final do século XIX temos a formalização da proteção social oferecida pelo poder público: em 1888 é aprovada a primeira lei de amparo social, provendo ajuda aos empregados em períodos de doença e auxílio-funeral. Tal legislação, no entanto, e a que se sucederia, foram estabelecidas mediante fortes filtros ocupacionais, estando muito distantes de qualquer universalismo. Assim sendo, apenas os empregados das estradas de ferro e da Imprensa Nacional possuíam tais privilégios. Esse padrão se estenderia para outras categorias de trabalhadores, e em 1907 haveria o reconhecimento por parte do poder público do direito de organização e formação de sindicatos para todas as categorias profissionais, reconhecimento este que significava uma ruptura no *laissez-fairianismo* da ordem institucional anterior, pois admitia a existência de demandas coletivas, e, portanto sujeitos coletivos, e não apenas cidadãos individuais (SANTOS, 1979). A questão social e os conflitos decorrentes de sua má regulação *laissez-fairiana* terminariam por impor seus termos aos responsáveis pela regulação social do então nascente industrialismo brasileiro.

Também para Fleury e Oliveira (1989), de 1891 até 1919, o Estado brasileiro era um Estado extremamente liberal no que tange ao mercado de trabalho. Até então o Estado brasileiro se negava a intervir nas relações contratuais de trabalho estabelecidas “livremente” no mercado, isto é, conforme os interesses daqueles que poderiam contratar trabalho – os empresários. Dessa forma, questões como jornada de trabalho, acidentes de trabalho, estabilidade no emprego, dentre muitas outras, são deixadas a cargo da livre determinação pelo mercado, estando o trabalhador, que dispunha apenas da sua força de trabalho para sobreviver, em situação extremamente insegura. Ao Estado liberal de corte *laissez-fairiano* interessava, sobretudo, à nascente burguesia industrial, e não incomodava a oligarquia agrária, a quem interessava, principalmente, a autonomia dos estados, que garantia a manutenção regional de suas vantagens econômicas. Nesse sentido, a “visão de mundo” liberal forneceu o contexto ideológico que cimentou o acordo entre essas duas frações de classe. De um lado, não intervencionismo no mercado de trabalho; de outro, federalismo.

No entanto, a massa urbana assalariada, que no início do século XX já se avolumava trabalhando em empreendimentos industriais (possíveis graças ao boom das *commodities* ainda no século XIX), não fora chamada a participar deste acordo, mesmo sendo a mais interessada em uma eventual regulação do mercado de trabalho. A partir da década de 1910 começam a surgir propostas de regulação deste mercado, sendo sempre rejeitadas. Nos anos de 1917 e 1919 grandes mobilizações operárias tomam conta do país, chegando a serem organizadas greves gerais, a despeito das fortes medidas repressivas então empregadas. Embora contando com muitas lideranças anarquistas, gradualmente os operários passaram a querer tratar o Estado como interlocutor e cobraram a intervenção estatal no mercado de trabalho, de maneira a regulá-lo, e assim dar algumas garantias estruturais para os trabalhadores, garantias que não variassem conforme as frequentes flutuações da economia liberalizada (FLEURY; OLIVEIRA,1989).

Destarte, a forte movimentação operária marca o início da ruptura entre as frações oligárquicas e industriais da burguesia brasileira. A repressão ao movimento não mais conseguia dar conta de contê-lo e seria preciso, além da força repressiva, conquistar o consenso das classes subalternas. Gramscianamente⁷ as burguesias brasileiras se viram no risco de perder sua hegemonia, e tiveram de mudar de rumo quanto às táticas de convencimento das massas. Além desse fator, o contexto de crise econômica no qual se viu a oligarquia agrária, então dominante, minou seu poder em outras bases: camadas médias e militares, por exemplo, passaram a pressionar o governo, intensificando a necessidade por mudanças.

Era preciso atentar também para a conjuntura política internacional mais ampla: a década de 1910 viu a primeira revolução proletária vitoriosa, fato que determinava não apenas a apreensão subjetiva das classes dominantes brasileiras, mas que levou a um efetivo compromisso do capitalismo internacional com pelo menos a atenuação das questões sociais, dada a incapacidade do capitalismo radicalmente liberal para saná-las. Nesse contexto de crise decide-se pela ruptura do pacto com a nascente burguesia industrial brasileira. A partir de 1919, uma série de dispositivos legais será produzida visando atender parte das reivindicações operárias. O próprio ano de 1919 é considerado o marco do início da legislação trabalhista (Lei 3734/1919). Até 1923, quando se abre

⁷ Sobre o tema da produção do consenso como fundamental para a manutenção da hegemonia de classe, ver GRAMSCI (2001).

uma nova etapa da legislação social no Brasil, pouco será feito, à exceção do Decreto-Lei nº 3.724/1919, relativo à responsabilidade do empregador em caso de acidente de trabalho (FLEURY; OLIVEIRA, 1989).

No ano de 1923 será instaurado o esquema clássico de aposentadoria através do que ficou conhecida como “Lei Eloy Chaves”: criava-se um fundo de aposentadoria e pensão para os ferroviários, financiado tripartidamente por empregadores, empregados e Estado. Nesse esquema, o trabalhador abria mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda estaria trabalhando, para receber parte dela no futuro, quando já estivesse fora do processo produtivo. No entanto, Santos (1979) nos lembra que não se tratava ainda de um direito de cidadania, mas de um contrato individual.

Alguns pontos-chave da Lei Eloy Chaves merecem ser destacados: i) foi estabelecido nos anos seguintes à sua publicação um limite de gastos para assistência médica, limite este que, nas décadas seguintes, seria extinto; ii) quanto ao financiamento tripartido, a parte relativa ao Estado era proveniente de carga tributária adicional sobre os serviços prestados por aqueles cobertos pela Caixa específica (serviços ferroviários, marítimos, etc.); a parte relativa ao empregador começou como fração da renda bruta anual da empresa. No entanto, a pretexto de dificuldade para estabelecer a renda anual bruta das empresas de pesca, ficou estabelecido que a contribuição dos empregadores fosse um montante equivalente à contribuição dos empregados. Essa modificação central no espírito da lei foi por fim consagrada pela Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960; iii) quanto à administração dos fundos previdenciários, foi entregue a representantes dos empregados e dos empregadores, em números iguais, até 1966, quando a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) tornou toda a área da previdência governada apenas pelo Estado. (Então os institutos e seus fundos haviam crescido em valor e importância estratégica, tornando a participação em sua administração importante recurso de poder). Por fim, iv) a Lei previa o caso de impossibilidade de demissão do empregado após dez anos de serviço, e colocava em pauta a questão da estabilidade, que terá grande desenvolvimento legal e político posterior.

Em 1926, três anos após a promulgação de Lei Eloy Chaves, já havia trinta e três caixas de aposentadoria baseadas neste modelo clássico, demonstrando a importância histórica da lei. No entanto, o modelo previdenciário da Lei Eloy Chaves era

basicamente contratual, isto é, privado. Em 1933 essa situação será modificada. Neste ano é criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), com esquema de financiamento tripartido, semelhante ao das caixas, mas com um presidente nomeado pelo poder público, ainda que mantendo a representação paritária de empregadores e empregados. Além disso, o IAPM inova ao colocar todos os membros de uma mesma categoria profissional no regime das caixas de previdência, antes que por empresa. De suas bases surgiram os institutos de inúmeras outras categorias de trabalhadores (comerciários, bancários, industriários) (SANTOS, 1979) e, o que hoje nos é óbvio, mas foi uma grande inovação histórica, houve a própria percepção da “categoria” de trabalhadores enquanto um conjunto existente, reconhecido. A força disso foi tão grande que até hoje o sindicalismo é organizado por “categorias”, e trata-se de uma palavra central no mundo sindical e trabalhista.

Observa-se, portanto, que as políticas sociais no período anterior à Revolução de 1930 eram fragmentadas e emergencialistas, apesar de haver indícios da disposição de uma atuação mais global por parte do Estado, como a instituição por lei dos Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e a promulgação, em 1923, do Código Sanitário e da Lei Eloy Chaves. Os conflitos entre capital e trabalho eram regulados por legislação esparsa, e tratados basicamente pelo aparato policial. Além disso, questões de saúde pública eram tratadas pelas autoridades locais e a atuação do Estado restringia-se a situações emergenciais, como as epidemias em centros urbanos. A educação era atendida por uma rede escolar muito reduzida, de caráter elitista e acadêmico, que visava preparar alunos para a formação superior. Assim como a previdência era predominantemente privada, organizada por empresas e categorias profissionais, e a questão habitacional não era considerada objeto de política pública (BARCELLOS, 1983).

O *laissez-farianismo* ortodoxo estatal brasileiro dura de 1888 até 1931, quando o governo passa a intervir pesadamente na regulação das relações sociais e, em especial, da questão social. Ainda assim, seus princípios são atuantes apenas na área urbana do país. No campo, embora tenha sido abolida a escravidão, existia um regime, na prática, de servidão. Neste período, em suma, a exacerbação das questões sociais encontrou elites dirigentes com uma rígida ideologia *laissez-fairiana*, incompatível com a configuração econômica, social e política concretas do país no momento. Sua insistência na coação simples para tratar dos problemas sociais somou-se a uma série de

fatores produtores de instabilidade política, que levaram à necessidade de mudança na composição da elite política no país. Advinda a Revolução de 1930, ela alçou a figura de Getúlio Vargas ao poder. A partir de então, o Estado passa a intervir pesadamente na regulação das relações sociais e econômicas. Com Getúlio foi enterrado o período *laissez-fairiano*, e começou-se a gestar o seu contrário: a participação decisiva do Estado no fomento e na gestão do capitalismo brasileiro.

1.4. As políticas sociais no Brasil no período de 1930-1945

O ano de 1930 representou definitiva mudança de rumo na história política brasileira. O historiador José Murilo de Carvalho (2008) defende que a obtenção dos direitos sociais no Brasil se deu a partir de 1930 sem que os direitos civis e políticos estivessem garantidos. Para ele, ao contrário, a conquista dos direitos sociais contribuiu para impulsionar a sociedade na busca pelos direitos políticos e civis, ou seja, pela cidadania, comparável à concepção clássica de Thomas Humphrey Marshall (1967). Marshall destacou que a cidadania só é plena se dotada de três partes / elementos – civil, política e social –, que seguiriam uma sequência ao mesmo tempo histórica e lógica. Ele aponta que: (i) O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça; (ii) Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo; (iii) O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar uma vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

No entanto, para Carvalho (2008), é importante considerar que este processo se deu a partir de um acúmulo histórico de lutas populares e dos trabalhadores organizados em associações e sindicatos nas décadas anteriores do século XX, servindo como impulsionador para os avanços dos direitos sociais no país. O ano de 1930 foi o divisor

de águas na história do país. A partir desta data, ocorreu a aceleração do ritmo das mudanças sociais e políticas: “a história começou a andar mais rápido” (2008: 87).

No Brasil a cidadania foi influenciada pela regulação do trabalho e pela disciplina imposta ao trabalhador urbano tutelado pelo Estado. A esse tipo de cidadania Wanderley Guilherme dos Santos denomina “cidadania regulada”, assim definida:

Por **cidadania regulada** entendo 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. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante a ampliação do escopo de direitos associados a estas profissões, antes que por expansão de valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. (...) Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece. (SANTOS, 1979: 75. Grifos do autor).

O autor destaca ainda as seguintes características dos direitos sociais no Brasil: “A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, 1979: 75). Dessa forma, era o “Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão” (SANTOS, 1979: 75). Nesta concepção de cidadania regulada, restrita ao mundo do trabalho formal, os desempregados, subempregados e trabalhadores rurais estavam à margem das ações do Estado e da proteção legal.

Nesse sentido, o Estado será o fiador da noção de cidadania, podendo reconhecer ou não as ocupações legitimadas a participar efetivamente do pacto social. Normativamente, é uma afirmação da necessidade de uma cidadania “universalizada”, em oposição à “regulada”. O autor defende a universalização dos direitos de cidadania e a ruptura do modelo que liga proteção social estatal às tarefas de acumulação. Em chave claramente liberal, mas não *laissez-fairiana*, Santos afirma que a cidadania, para se universalizar, deve romper com a necessidade de regulação estatal e de ligação com as atividades de acumulação. Cidadão deveria ser o indivíduo titular de direitos e deveres,

independentemente das variações do processo de acumulação. E assim também para as políticas sociais.

A cidadania regulada é uma ruptura com o *laissez-farianismo* do período anterior, pré-1930, na medida em que abre um espaço no qual o Estado é o agente mais importante: ele define e regulamenta as ocupações na sociedade, regulação esta que determina a extensão da cidadania, isto é, dos direitos e benefícios ligados a ela. Isso não significa que esse novo espaço ideológico seja anticapitalista ou reacionário, pelo contrário: trata-se da forma como o capitalismo passa a avançar no Brasil.

Os três parâmetros que conformam a noção de cidadania regulada na prática são a regulamentação das profissões, a carteira profissional de trabalho e o sindicato, todos passando necessariamente pelo poder público: “os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal” (SANTOS, 1979:76). O instrumento que comprova a ligação de uma pessoa à condição de cidadão será a carteira de trabalho, que se torna mais que uma evidência trabalhista. Trata-se de verdadeira “certidão de nascimento cívico”.

No que tange à política previdenciária, este modo de entender a cidadania levou à estratificação dos benefícios. Estratificados por profissões, os benefícios previdenciários eram função das contribuições. E como as contribuições eram função da renda de cada ocupação profissional, quem mais podia contribuir mais podia demandar: a desigualdade manteve-se através do sistema previdenciário. Aparecia aqui, novamente, a vinculação entre o momento da acumulação (contribuição pelo trabalho) e o da equidade (benefícios proporcionais oferecidos). O princípio anterior de vinculação às Caixas de Aposentadoria, que privilegiava o contribuinte individual, foi substituído pelo sistema da cidadania regulada, isto é, a estratificação da contribuição e do benefício por ocupação.

A regulamentação do mundo do trabalho assalariado, combinado com a implantação do sistema previdenciário, manteve ainda a exclusão do sistema de proteção das populações não participantes do processo de acumulação. No entanto, a implementação do direito social, mesmo restrito ao campo do trabalho formal, significou a instituição de mecanismos de transferências monetárias para os trabalhadores assalariados em impossibilidade de trabalho por motivo de doença,

velhice, invalidez ou morte para esta parcela importante da população nacional (SANTOS 1979).

Para Draibe (1990) e Faleiros (1980), esse esforço regulatório se deu entre os anos de 1930 e 1943, que podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil. Com relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho e em 1932, a Carteira de Trabalho. São regulamentados o trabalho feminino, o de menores, a jornada de trabalho, as férias, as demissões e assuntos relevantes a acidentes de trabalho. É consagrada a intervenção do Estado nos conflitos trabalhistas com a criação da Justiça do Trabalho e a regulamentação explícita das formas de negociação salarial e organização sindical.

Ademais, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, incorporou importantes segmentos da classe trabalhadora e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais. Garantiu, portanto, níveis mínimos de manutenção da força de trabalho, legitimou politicamente o Estado e aumentou, em princípio, o poder regulatório do Estado patrimonialista (BARCELLOS, 1983).

Nesse contexto, a partir de 1933, o governo de Getúlio iniciou um movimento de transformação das CAPs (Caixas de Aposentadorias e Pensões) em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que passaram a congregam os trabalhadores por categorias profissionais, constituindo assim o sistema público de previdência. Assim, ferroviários, estivadores, marítimos, comerciários, bancários e funcionários públicos passaram a fazer parte desses institutos. O primeiro a ser criado foi IAPM, dos marítimos, em 1933.

À vista disso, as CAPs foram organizadas individualmente por empresas, de modo que cada empresa contava com o seu próprio fundo de previdência social. Por conseguinte, a administração das Caixas era realizada por um colegiado formado por três representantes da empresa e dois dos trabalhadores. A legislação determinava que o Estado não participaria de seu financiamento, a não ser como instância recursal (como

para qualquer relação contratual existente entre dois indivíduos). Logo, as contribuições que financiariam as CAPs viriam dos próprios trabalhadores, das empresas e dos usuários dos serviços fornecidos pela empresa, isto é, os serviços teriam em seu preço as “contribuições” dos usuários embutidas. Ainda segundo a Lei Eloy Chaves, *as próprias empresas seriam as responsáveis pelo recolhimento de todas as contribuições*, característica que marca definitivamente a natureza “civil” da Previdência Social desse período.

Já os IAPs ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado. Segundo Behring e Boschetti (2011), os institutos possuíam uma orientação *contencionista*, ou seja, estavam menos preocupados com a prestação de serviços e mais com a acumulação de reservas financeiras. Essa orientação leva a uma diminuição dos gastos por segurado, da participação da assistência médica no total das despesas, da concessão de aposentadorias e do valor médio pago aos beneficiários (aposentadorias e pensões). O controle dos gastos, num primeiro momento, foi realizado através da definição de limites orçamentários máximos para as despesas com assistência médico-hospitalar e farmacêutica. Em um segundo momento, foi estabelecido que as obrigações da previdência social fossem restritas às aposentadorias e pensões, ficando a concessão de assistência médica na dependência da existência de recursos em cada instituição (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

Fleury e Oliveira (1989) explicam que, criada a Previdência Social, seria natural esperar o aumento do montante recebido, uma vez que muitos estariam começando a contribuir, enquanto poucos estariam se aposentando, necessitando de benefícios etc. No entanto, este dado básico de “demografia previdenciária” não é suficiente para explicar a capitalização das instituições da previdência. Houve uma ativa ação contencionista, isto é, de restrição de despesa. A assistência médica, por exemplo, não viu aumento de oferta proporcional à entrada de segurados no regime, pelo contrário. Mas a contenção não se limitou a restringir a oferta de assistência médica; chegou mesmo a atingir as aposentadorias e pensões. E não apenas no número de benefícios concedidos, que diminuiu no período, mas também no valor real médio dos benefícios.

Em primeiro lugar, e fundamentalmente, houve um esforço legislativo já a partir de 1931 no sentido de diferenciar a prestação de “serviços” (médicos e outros) da

concessão de “benefícios”. Em seguida, começa a ser estabelecida a noção de que apenas a segunda dessas atividades é prioritária para a previdência social. Dessa forma, um meio de estabelecer tal prioridade foi criar um teto para os gastos em assistência médica – que era equivalente ao efetivamente gasto naquele ano - procurava-se “congelar” esse tipo de gasto.

Em 1933, com a criação do primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensões (IAP), o dos Marítimos, esse teto já havia sido incorporado, e valeria para todos os outros IAPs criados em sequência. Apesar de aparentemente “a salvo” do restricionismo legislativo, os benefícios pecuniários também sofreram alterações. A elevação da idade mínima de aposentadoria, por exemplo, foi efetuada para diversas categorias, bem como a dupla exigência de idade e tempo de serviço.

Além disso, o IAPM passou a não mais conceder aposentadorias ordinárias, mas apenas por invalidez, uma vez que exigia, para a concessão da aposentadoria “ordinária”, o aval de uma junta médica. A legislação que criou o IAP dos industriários, com maior número de segurados, por sua vez, simplesmente não colocava como uma de suas atribuições a concessão de aposentadorias ordinárias. Assim sendo, o segurado corria o risco de passar uma vida inteira contribuindo e jamais fazer jus aos benefícios da Previdência, a não ser que desse a “sorte” de tornar-se inválido para o trabalho (FLEURY; OLIVEIRA, 1989).

Vale ressaltar, que um ponto importantíssimo no âmbito desse movimento contencionista é a tática de não mais explicitar na legislação o cálculo do valor das aposentadorias, transferindo sua definição para o âmbito burocrático, a ser decidida por critérios “técnicos” “atuariais”. Tendo começado também no IAPM, foi utilizado pelos outros IAPs.

Em suma, segundo Fleury e Oliveira (1989), o modelo de previdência social produzido no período 1930-1945 estava mais propenso a *acumular* que a *repartir* os fundos que amealhava dos próprios trabalhadores, aumentando a contribuição por parte dos segurados. Os autores o chamam de “regime de capitalização” da previdência social: organizado visando à *acumulação*.

Do ponto de vista das relações de trabalho, o primeiro governo Vargas buscou: (i) despolitizar as relações de trabalho, impedindo que as organizações de trabalhadores

se legitimassem como instrumentos fortes de reivindicações; e (ii) fazer dos trabalhadores um ponto de apoio do regime. Tais objetivos foram alcançados por meio de uma combinação de repressão à oposição e concessão aos movimentos de trabalhadores que apoiavam o regime. Logo, em vez de mobilizar, o regime buscou cooptar seletivamente segmentos de trabalhadores em um processo de “inclusão controlada”. Trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos não organizados foram sistematicamente ignorados nesse processo (BARCELLOS, 1983).

Na relação entre o Estado e a classe trabalhadora convergem os fenômenos de patrimonialismo, cooptação e corporativismo. Um dos elementos fundamentais para essa implantação foi o esquema de proteção social criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana, fundamentado no sistema de previdência social, cuja história é basicamente a da formação das Caixas de Aposentadoria e Pensões e de sua transformação nos Institutos de Aposentadoria e Pensões. Tal movimento ocorre sob o comando do Estado, numa fase de intensa produção legislativa no campo social e do trabalho, que culminou com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Todo este conjunto de regulamentações ajuda a transformar o status da questão social no país. Trata-se agora, em grande medida, de como regular o mundo do trabalho, associando ao assalariamento garantias no campo da proteção social.

Em relação à assistência social, segundo Draibe (1990), certa centralização se inicia com a criação da Legião Brasileira da Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). O CNSS foi criado em 1938, ligado ao Ministério da Educação e Saúde, com o objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, predominantemente desenvolvidas por entidades privadas. Já a LBA surge, em 1942, para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama Darci Vargas, o que denota características de tutela, favor e clientelismo na relação com o Estado. Esse organismo representa a simbiose entre a iniciativa privada e pública e a relação benefício/caridade. Ao mesmo tempo, observa-se, de um lado, a influência das elites políticas no campo da assistência social e, de outro, na garantia da contribuição financeira do Estado às obras e entidades assistenciais.

Nesse contexto, a LBA vai se consolidando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas conveniadas. Não obstante, sem perder a marca assistencialista do “primeiro-damismo”, fortemente seletiva, que só será alterada com a Constituição Federal de 1988.

Segundo Luciana Jaccoud (2006: 190), “sob a hegemonia de um projeto de bem-estar baseado no desenvolvimento da produção econômica nacional e na ampliação do assalariamento”, a proteção social às populações vulneráveis não assalariadas continuaria, nesse período, sendo realizada fundamentalmente por instituições filantrópicas privadas, com o apoio de financiamento público. Historicamente, as políticas de assistência social ganham densidade institucional para os grupos sociais que, desobrigados de garantir sua sobrevivência pelo trabalho, se encontram em condições de carência. Crianças desassistidas, mulheres pobres – notadamente as viúvas e/ou mães de filhos pequenos –, portadores de deficiências e idosos incapacitados para o trabalho, desde que sem outro tipo de proteção, compõem tradicionalmente o escopo da assistência que se organizou, no Brasil como em outros países, por meio da intervenção privada com base na caridade e na filantropia.

Já a temática da fome passou a assumir importância no cenário nacional partir da década de 1930⁸, principalmente pelo pioneirismo de Josué de Castro e seu reconhecimento internacional⁹. Seus trabalhos enfatizam o caráter político da fome¹⁰ e a necessidade de responsabilização dos governos com o tema.

⁸ Os clássicos trabalhos da historiadora Maria Yedda Linhares (*História do Abastecimento: uma problemática em questão (1530-1918)* (1979a) e *História Política do Abastecimento (1918-1974)* (1979b), demonstraram que o país viveu crises crônicas de falta de alimentos, desde o período colonial até a década de 1970. Segundo a autora, pode-se afirmar que, no século XX, especialmente a partir da criação do Comissariado de Alimentação Pública, em 1918, até a década de 1970, a história política do Brasil confunde-se com a história política do abastecimento, tal a quantidade de leis, medidas e órgãos públicos criados para tentar solucionar o que a autora chamou de “crise crônica de abastecimento alimentar” no país.

⁹ Outro importante nome no combate à fome e à pobreza e que desempenhou um papel importante na sociedade civil brasileira foi dom Hélder Pessoa Câmara. Cearense, filho de um jornalista e uma professora, iniciou suas atividades eclesiais e sociais nos anos de 1940 colocando-se sempre contra a exploração, a fome e a favor dos mais pobres. Foi dele a articulação para criar, no Rio de Janeiro, a Cruzada São Sebastião (1955) e o Banco da Providência (1959), que entre suas ações, incluía o combate à fome e à pobreza. Foi bispo auxiliar no Rio de Janeiro e em 12 de março de 1964 foi nomeado Arcebispo de Olinda e Recife, onde passou a ser também defensor dos perseguidos pela ditadura militar. Organizou mais de 500 comunidades eclesiais de base e foi um dos inspiradores e criador da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que desde então realiza importantes ações no combate à fome no país, da qual foi secretário durante 12 anos. Conhecido como o *Santo Rebelde*, dom Hélder era, nos anos de 1960 e início dos anos 1970, a voz da Igreja Católica da América Latina mais escutada e reconhecida no mundo, sendo por quatro vezes indicado ao prêmio Nobel da Paz.

Ao realizar um estudo sobre as condições de vida de famílias operárias do Recife, em 1932, Josué de Castro observou que o consumo alimentar, à base de açúcar, café, charque, farinha, feijão e pão, fornecia apenas cerca de 1.646 calorias, custava cerca de 70% do valor do salário, era pobre em vitaminas e sais minerais e gerava alta mortalidade e baixa esperança de vida. De acordo com Peliano:

Os primeiros inquéritos alimentares e nutricionais, no País, tiveram seu início nos anos 30. O pioneiro, realizado na cidade de Recife (1933) e coordenado por Josué de Castro, abrangeu 500 famílias residentes em núcleos operários. Visava, especialmente, a conhecer as condições de vida do operário urbano, identificar sua dieta alimentar básica, apurar os níveis salariais e a distribuição proporcional de seus gastos. Os resultados evidenciaram que o operário no Recife despendia mais de 70% de seus ganhos com alimentação e, mesmo gastando tudo o que ganha na alimentação, consome apenas 1.646 calorias, quando são necessárias 2.000 a 4.000 calorias (PELIANO, 2001: 20).

Em 1946, ao lançar o clássico *Geografia da Fome*, além de traçar o primeiro mapa da fome no país, Josué de Castro analisava os seus principais determinantes e possíveis caminhos de superação:

Esta dramática situação alimentar (...) impõe a necessidade inadiável de uma política alimentar mais efetiva, que não seja apenas de paliativos e de correção das falhas mais gritantes através de programas simplesmente assistenciais. Impõe-se uma política que, acelerando o processo de desenvolvimento, quebrando as mais reacionárias forças de contenção que impedem o acesso à economia do país a grupos e setores enormes da nacionalidade, venha a criar os meios indispensáveis à elevação dos nossos padrões de alimentação (CASTRO, 1946: 180).

Neste livro, Josué de Castro buscava retratar, pela primeira vez, os hábitos e os problemas alimentares da população em todo o território nacional, concluindo que:

Das cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três são nitidamente áreas de fome: a Área da Amazônia, a da Mata e a do Sertão Nordeste. Nelas vivem populações que, em grande maioria, quase diria na sua totalidade, exibem permanente ou ciclicamente as marcas inconfundíveis da fome coletiva. Nas outras duas regiões, a do Centro Oeste e a do Extremo Sul, embora os hábitos alimentares estejam longe de ser perfeitos, não se apresentam, contudo, deficiências alimentares tão pronunciadas, a ponto de arrastarem a maioria da coletividade aos estados de fome. É verdade que

¹⁰ Destaque para dois trabalhos de Josué de Castro com grande repercussão no período: *As condições de Vida da Classe Operária de Recife: estudo econômico de sua alimentação* de 1935, onde o autor reúne argumentos para a emergente luta pela criação do salário-mínimo, e o seu mais famoso livro, lançado em 1946, *A Geografia da Fome* (TAKAGI, 2006).

também se manifestaram nestas áreas os desequilíbrios e as carências alimentares, sejam em suas formas discretas, subclínicas, sejam mesmo em suas exteriorizações completas, mas sempre como quadros de exceção, atingindo grupos reduzidos, representantes de determinadas classes, e não massas inteiras de populações, quase sua totalidade, como ocorre nas três outras áreas alimentares do País (Castro, 1946: 25).

Considera-se que a primeira política de combate à fome, com expressão nacional, surgiu com a publicação da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, e do Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938. Consequentemente, estabeleceu o salário-mínimo no Brasil, visando garantir ao cidadão o acesso à alimentação, moradia, saúde, transporte, educação, vestuário, higiene, lazer e previdência (TAKAGI, 2006).

Evidencia-se, portanto, que diversas ações governamentais foram instituídas para a melhoria da alimentação do trabalhador: i) em 1939 foi criado o Serviço Central de Alimentação (SCA)¹¹, e tornou-se obrigatório que as empresas com quadro de funcionários superior a quinhentos, tivessem um refeitório; ii) em 1940 foi criado o Programa de Alimentação de Trabalhadores, coordenado pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS¹², proposto por Josué de Castro. Sua instituição visava melhorar a alimentação do trabalhador a fim de aumentar sua resistência e capacidade de trabalho, além de promover ações de educação alimentar, instalação e funcionamento de restaurantes para os trabalhadores e fornecimento de alimentos por parte das empresas em refeitórios; iii) Em 1945 foi instalada Comissão Nacional de Alimentação (CNA)¹³, responsável pela elaboração de uma proposta de política de segurança alimentar e nutricional direcionada, especificamente, aos grupos sociais menos favorecidos, por meio do Plano Nacional de Alimentação (PNA) (TAKAGI, 2006; SILVA, 2014).

Draibe (1990) aponta que a toda a década de 1930 e ao início da seguinte corresponde um movimento de criação da base institucional-legal para as políticas sociais:

A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de

¹¹ O SCA foi criado subordinado ao Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI), através do Decreto-Lei n. 1.238, de 02 de maio de 1939.

¹² O SAPS surge vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em substituição ao Serviço Central de Alimentação (SCA), através do Decreto-Lei 2.478, de 05 de agosto de 1940.

¹³ Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945.

aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país (DRAIBE, 1990: 8).

A Constituição de 1934 consagrou, pela primeira vez, a existência de direitos sociais, e a competência da União para preservá-los, intervindo e regulando contratos da esfera da produção. Contudo, isso não significou uma intervenção em nome da universalização de direitos, isto é, da cidadania perante o Estado. Como já observado acima, para Santos (1979) o cidadão deveria ser o indivíduo titular de direitos e deveres, independentemente do processo de acumulação. Na concepção de cidadania regulada, restrita ao mundo do trabalho formal, os desempregados, subempregados e trabalhadores rurais não estavam incluídos na comunidade política.

Na maioria dos países que vivenciaram a montagem e desenvolvimento dos Estados de bem-estar social, a responsabilidade pela proteção social das populações mais pobres foi assumida progressivamente pelo poder público. No Brasil, as respostas oferecidas para fazer frente às situações de carência e vulnerabilidade desta população pobre, não envolvida em vínculos formais de trabalho, continuaram majoritariamente sendo oferecidas pelas instituições privadas. Contudo, a intervenção do Estado consolidou-se historicamente, visando não à substituição, mas à colaboração com o trabalho filantrópico, institucionalizando progressivamente a transferência de recursos diretos e indiretos às entidades privadas, responsáveis pelo atendimento da população pobre.

Sob a hegemonia de um projeto de bem-estar baseado no desenvolvimento da produção econômica nacional e na ampliação do assalariamento, a proteção social às populações vulneráveis, não incorporadas pelo trabalho assalariado, continuaria durante esse período, orientada na forma de uma gestão filantrópica da pobreza, realizada predominantemente por instituições privadas que contavam com o apoio de financiamento público. Assim, no Brasil, a história da intervenção social em prol dos pobres teve início com ações e instituições de caráter assistencial não-estatal, movidas pelos ideais da caridade e da solidariedade.

Quadro I. Políticas Sociais no Brasil no período de 1930 – 1945

Ano	Intervenção	Características
1930	Criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio.	Com meios materiais e humanos para executar e fiscalizar a legislação trabalhista e previdenciária.
1930	Criação do Ministério da Educação e da Saúde(criado em 1930 com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública; em 1937 passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde)	“Reforma Francisco Campos” (1930-32): ênfase na criação de universidades dedicadas ao ensino e à pesquisa, e na implantação do ensino secundário (posteriormente, em 1934-1945, enfatizará o “ensino industrial”).
1932	Criação da carteira de trabalho obrigatória para os trabalhadores urbanos.	Comprova acessibilidade aos direitos trabalhistas
1933	Criação do IAPM (Instituto de Assistência e Previdência dos Marítimos).	Primeiro instituto de previdência por categoria profissional, não mais por empresa, com financiamento e governança tripartite (empresa, empregado, governo, com presidente do Conselho indicado pelo governo).
1934	Constituição de 1934 cria capítulo sobre Ordem Econômica e Social	Reconhece a existência de direitos sociais e delega ao governo a competência para intervir e regular contratos na esfera da produção; cabe ao Estado legislar sobre salário-mínimo, indenização do trabalhador demitido, regular o exercício das profissões. Princípio do ensino primário gratuito e da frequência obrigatória.
1934	Decreto sobre sindicalização	Reconhece aos sindicatos o direito de lutar pelos interesses econômicos e demais demandas dos trabalhadores, como órgãos colaboradores do poder público.
1934	Criação do IAPC (Instituto de Assistência e Previdência dos Comerciários) e do IAPB (Instituto de Assistência e Previdência dos Bancários).	
1934	Regularização da jornada de trabalho geral de 8 horas, da jornada de mulheres e menores, das condições de trabalho (segurança e higiene) e das férias.	

1934	Voto facultativo das mulheres (obrigatório apenas para as que exercem função pública remunerada).	
1935	Estabilidade no emprego	É vinculada ao contrato de trabalho (ao invés de assegurada pelo seguro previdenciário, como ocorria nas CAPs e IAPs)
1936	Lei do salário mínimo	Pode-se considerar que a primeira política de combate à fome, com expressão nacional, surgiu com a publicação da Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, e do Decreto-Lei nº 399, de 30 de abril de 1938, os quais estabeleceram o salário-mínimo no Brasil, visando garantir ao cidadão o acesso a alimentação, moradia, saúde, transporte, educação, vestuário, higiene, lazer e previdência.
1937	Instituído o sindicato único integrado ao aparelho estatal	Ficam estabelecidos o fim do pluralismo e da autonomia sindicais; proibição de greves.
1938	Criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).	Vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, com o objetivo de normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, predominantemente desenvolvidas por entidades privadas.
1938	Criação do IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários), IAPETEC (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Transporte de Carga) e IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado)	
1939	Criação do Serviço Central de Alimentação (SCA), no âmbito do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAP).	O Decreto-Lei nº 1.238, de 2 de maio de 1939, instituindo também a obrigatoriedade das empresas, com quadro de funcionários superior a quinhentos, a ter um refeitório.
1939	Criação da Justiça do Trabalho	Origem nas Juntas de Conciliação e Julgamento
1940	Criação do Programa de Alimentação de Trabalhadores, coordenado pelo Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio,	Decreto-Lei 2.478, de 05/08/1940, em substituição ao SCA, e proposto por Josué de Castro. Sua instituição surge na perspectiva de melhorar a alimentação dos trabalhadores para aumentar sua resistência e capacidade de trabalho, além de promover ações de educação alimentar, instalação e funcionamento de restaurantes para os

		trabalhadores e fornecimento de alimentos por parte das empresas em refeitórios.
1940	Primeira tabela efetiva do salário-mínimo	Regulamentação e implementação da Lei do salário mínimo.
1940	Criação do Imposto Sindical	Pago por todo empregado, sindicalizado ou não; 20% se destinavam ao Fundo Social Sindical.
1942	Criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)	Criação através do Decreto-Lei Nº 4.830, de 15 de outubro de 1942, como ação da primeira-dama Darcy Vargas. Tem como objetivo prestar serviços de assistência social, direta ou indiretamente, através da colaboração com instituições especializadas (é fundada como um órgão de cooperação entre Estado e sociedade). O objetivo, na prática, era amparar as famílias dos soldados que haviam sido convocados para a Segunda Guerra Mundial.
1943	Criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)	Legislação referente ao direito do trabalho e ao direito processual, criada através do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 e sancionada pelo presidente Getúlio Vargas. Unificou toda a legislação trabalhista existente no período.
1945	Criação da Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945, instalou-se a CNA, responsável pela elaboração de política de segurança alimentar e nutricional direcionada, especificamente, aos grupos sociais menos favorecidos, por meio do Plano Nacional de Alimentação (PNA), recomendado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

FONTE: KERSTENETZKY (2012); TAKAGI (2006); SILVA (2014). Elaboração própria.

1.5. As políticas sociais no Brasil no período de 1946 a 1985¹⁴

Este período foi marcado pela continuidade com o anterior. Segundo Draibe (1990), o sistema de proteção social público brasileiro se consolida e se expande até meados da década de 1970, num contexto adverso de ditadura militar:

[...] momento em que efetivamente se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados nas áreas de bens e serviços sociais básicos (educação, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva, abrindo espaços para certas tendências universalizantes, mas principalmente para implementação de políticas de massas, de relativa ampla cobertura (DRAIBE, 1990: 211).

Durante o período autoritário a política previdenciária ampliou a sua clientela e promoveu uma nova reestruturação do sistema, com instituições centralizadoras e unificadoras, tais como promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que efetivou a fusão dos IAPs. Centralizava-se em um único instituto toda a previdência social brasileira, ao mesmo tempo em que eram reduzidos ao mínimo os representantes dos trabalhadores, e ao máximo os do Estado. Uniformização e centralização estas que não significaram universalização: muitos trabalhadores, e particularmente os trabalhadores rurais, seguem carentes de previdência social; e os trabalhadores urbanos, que são segurados, são os principais financiadores do sistema:

uniformização da legislação, sobre contribuições e benefícios, centralização em um único instituto, com a correspondente perda dos direitos dos trabalhadores de gerirem a instituição e de definirem a política previdenciária (FLEURY; OLIVEIRA, 1989: 197).

Em 1966 ocorreu ainda a incorporação à previdência do seguro contra acidentes de trabalho e a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em troca do estatuto da estabilidade no emprego. E foi criado, em 1970, o Programa de Integração Social (PIS), numa tentativa de vincular o trabalhador aos ganhos de produtividade advindos do crescimento da economia nacional.

¹⁴ Do ponto de vista das políticas sociais, alguns autores, especialmente Kerstenetzky (2012), utilizam o período entre 1946 e 1964 – conhecido como interregno democrático - como um momento específico para análise. Para efeito deste trabalho adota-se o relato em conjunto com o período da ditadura militar.

Destaca-se que, em 1971, criou-se o Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural (Prorural), estendendo a previdência social aos trabalhadores rurais através do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural). As trabalhadoras domésticas são incorporadas também e, seis meses depois, a Lei 5.890/1972 passa a contemplar os trabalhadores autônomos. Entretanto, esta extensão foi fiel ao princípio contributivo, reafirmando a identidade desta política como seguro social. O reduzido impacto redistributivo inerente à lógica do sistema previdenciário impunha uma barreira ao acesso dos trabalhadores não-formais.

O Prorural permitiu a concessão de aposentadorias e pensões para trabalhadores da economia familiar rural sem a exigência de contribuições passadas. Era financiado a partir de uma contribuição incidente sobre a folha de salário das empresas do setor urbano, mediante a qual se instituía uma transferência de renda para o Funrural. Este programa pode ser entendido como uma resposta tardia a uma nova questão social que se afirmara no país no final dos anos 1950: a chamada questão camponesa, estruturada em suas duas vertentes: a do acesso a terra e a da regulamentação do trabalho assalariado, ambas colocando em questão a natureza e o processo de acumulação no meio rural.

O Funrural não previa contribuição direta do trabalhador para seu financiamento. O programa era financiado por impostos sobre a comercialização de produtos e sobre empresas urbanas. Assim, tem-se o reconhecimento do trabalho como contribuição básica do cidadão à sociedade, donde decorre seu direito à previdência. Rompe-se com a noção contratual de direitos sociais e com o conceito de cidadania regulada: o trabalhador genérico passa a ser titular de direitos independentemente de sua contribuição direta e de sua posição na estrutura de ocupações. Não poderia dizer-se o mesmo de programas como o PIS-Pasep ou o FGTS, embora sua natureza fosse explicitamente redistributiva (SANTOS, 1979).

Contudo, a partir do início da década de 1970, a previdência social passa a sofrer reformas no sentido da ampliação da população coberta, algumas das quais incorporaram critérios que indicavam certo afrouxamento do vínculo contributivo.

Extensão da cobertura previdenciária de forma a abranger a quase totalidade da população urbana e ainda parte da população rural. A política de concessão de assistência é assumida como um direito 'consensual' (FLEURY; OLIVEIRA, 1989:207).

Também no âmbito da assistência médica é possível notar uma ampliação. A primeira característica deste período é a extensão da cobertura previdenciária. A segunda característica é o foco da assistência médica no tratamento individual, assistencialista, em detrimento de ações de saúde coletiva, preventiva. Isto se dá conjuntamente com os interesses de uma medicina já capitalista, contando principalmente com o capital internacional, organizada por empresas farmacêuticas e de equipamentos hospitalares, o que nos leva à terceira característica do período: com a demanda gigantesca da Previdência Social, o foco na medicina individualizada e curativa – antes que na saúde coletiva e preventiva – ajuda na construção de um complexo médico-industrial (FLEURY; OLIVEIRA, 1989).

Os idosos, de uma forma geral, também foram incluídos em um programa de renda mínima (“Renda Mínima Vitalícia”), através da lei 6.179/1974, que aprova o amparo da previdência social para os carentes com mais de 70 anos e para inválidos, no valor de meio salário-mínimo, que já tivessem contribuído ao menos durante 12 meses com a Previdência Social, desde que cumprissem os requisitos de não exercer atividades remuneradas, de não ser mantidos por outras pessoas e de não ter outro meio de subsistência. Esta Renda Mínima Vitalícia (RMV), em que pese pertencer a uma configuração diferente de políticas, repete a inovação do Prorural/Funrural no que se refere à busca de novas fontes de custeio. Apesar da exigência de contribuições passadas, este programa tinha fraca aderência à lógica contributiva. É importante ressaltar que a RMV se assentava na exigência de realização de um trabalho pretérito pelo público-alvo e sua comprovação por meio de contribuições à Previdência, como também na legitimidade, típica do campo assistencial, da defesa dos pobres reconhecidamente inaptos para o trabalho (no caso, idosos de mais de 70 anos e inválidos).

Com a criação, em 1977, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), a LBA e a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (Funabem) passaram a incorporar o sistema previdenciário. Essa unificação representou uma tentativa de centralização, pois a LBA passou a ser encarregada de implementar e executar a política nacional de assistência social, bem como de orientar, coordenar e supervisionar outras entidades executoras dessa política. Mesmo que a inclusão dessas instituições no Sinpas tenha ampliado a clientela, os benefícios, os programas

implementados, a interiorização dessas instituições mantiveram “a separação histórica entre a assistência e as demais políticas sociais, o que se refletiu no pequeno volume de recursos alocados para as duas fundações, responsável pelo caráter transitório, fragmentado e quase sempre experimental dos programas de assistência social” (FLEURY; OLIVEIRA, 1986: 164).

Para Santos (1979), no período autoritário, o desbaratamento das organizações sociais que mediam a percepção da escassez em busca de melhor posicionamento nos fluxos de renda produz uma cidadania que estaria aquém da própria cidadania regulada. O lema governamental segundo o qual seria preciso “fazer crescer o bolo e só depois distribuí-lo” afirmava a prevalência da acumulação sobre a distribuição (equidade). Por este motivo fez-se o controle do sistema sindical, mantendo inalterado o salário da força industrial urbana. A própria determinação da remuneração básica por ocupação passa da Justiça do Trabalho para as autoridades financeiras. Assim, o Estado passa a regular não apenas a profissão, mas também o seu salário, independentemente do mercado.

Em termos de política social esta situação é desastrosa. O controle e a vigilância sobre parte da força de trabalho, principalmente a industrial urbana, produzem um fosso ainda maior de desigualdades. As disparidades crescentes de renda terminam por impactar outras áreas, particularmente educação e saúde, crescendo-se aos problemas já tratados de manutenção das disparidades através da estratificação ocupacional, que determina tanto a renda diferenciada quanto o acesso à previdência.

Por outro lado, tanto o número de benefícios quanto os valores pagos aumentaram consideravelmente no período autoritário. No entanto, se observarmos os números com atenção, veremos que a expansão dos gastos com benefícios é função, por exemplo, do aumento de acidentes de trabalho, não podendo ser utilizado como indicador de progresso social, pelo contrário. Conclui-se pelo caráter conservador do sistema:

Por trás da enorme quantidade de segurados e dependentes, dos números relativos a benefícios e das vultosas somas administrativas pela rede previdenciária brasileira, o que, efetivamente, ressalta é o caráter conservador do sistema em relação ao perfil de desigualdades, exceto no que diz respeito à assistência médica. Uma política de promoção da cidadania não tem que se refletir, necessariamente, na manipulação de somas gigantescas, ou melhor, a alocação de ponderável parcela de recursos financeiros não indica *ipso facto* a existência de uma dinâmica em direção à maior equidade na distribuição dos benefícios sociais. Ela pode indicar, ao contrário, como é o caso brasileiro, crescentes necessidades de alocação de recursos para tratamento médico, o que,

em muitos casos, é o resultado de políticas preventivas deficientes, assim como revelar, como é igualmente o caso brasileiro, que as condições em que se processa a criação de riquezas são altamente insatisfatórias e detrimenais para a força de trabalho urbano (SANTOS, 1979: 113).

No que diz respeito às ações na área de alimentação, o quadro também é heterogêneo e marcado pela descontinuidade. Trinta anos após a publicação de *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, foi realizado um estudo nacional sobre as condições de vida, de alimentação e nutrição da população. O Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF) foi realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com a FAO, nos anos de 1974/75. Seu objetivo era avaliar o consumo alimentar, a estrutura de despesa familiar e o estado nutricional de uma amostra da população brasileira, representativa dos Estados da Federação. Seu resultado identificou que dois terços da população brasileira não atingiam os níveis de consumo recomendados pelo Fundo de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas/Organização Mundial de Alimentação FAO/OMS, de 2.240 calorias/ dia, sendo que 17% apresentavam um déficit diário de 400 ou mais calorias.

O ENDEF apontou, ainda, que de cada 10 crianças brasileiras menores de cinco anos, três apresentavam problemas nutricionais e 46,1% dos menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do feminino apresentavam desnutrição energético proteico (PELIANO, 2001). As ações governamentais na área de alimentação, no período, destinavam-se preferencialmente ao público materno-infantil e à distribuição emergencial de alimentos. O programa Merenda Escolar foi a única ação estruturada e consolidada neste campo no país. Criado em 1955, no Ministério da Educação e Cultura, teve expansão significativa nas décadas de 1970 e 1980.

No início dos anos 1960 foram criadas estruturas de armazenagem e abastecimento de alimentos pelo governo federal: a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) e a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab). Em 1972 foi criado o Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN) e dois novos programas foram lançados: o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e o II Pronan. Para Peliano (2010), o II Pronan pode ser considerado um marco na política de alimentação e nutrição do país, por ser o

primeiro a enfatizar a importância de se utilizarem alimentos básicos nos programas alimentares, em detrimento dos produtos industrializados dos programas anteriores.

Entre as ações implementadas no II Pronan, destaca-se o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), instituído pela Lei n. 6.321 de 1976, em vigor até os dias atuais. O PAT permite às empresas realizarem programas de alimentação de seus trabalhadores e deduzirem o dobro dos gastos efetuados no lucro tributável, para fins de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). O objetivo central desse programa é melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores, em especial os de baixa renda, para evitar doenças e acidentes de trabalho, bem como propiciar aumento da produtividade.

Quadro II. Políticas Sociais no Brasil no período de 1946 – 1985

Ano	Intervenção	Características
1946	Na Constituição Federal de 1946 ocorre a inclusão do voto obrigatório das mulheres (alfabetizadas); o reconhecimento do direito de greve, à exceção dos setores que exerciam atividades essenciais.	
1953	Criação da CAPFESP (Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários). Fim das CAPs	Unificação das caixas de aposentadorias dos ferroviários.
1953	Criação do Ministério da Saúde (desde 1930 funcionava em conjunto com a Educação)	Coordena ações e programas de saúde, incluindo vacinação, e controle de endemias/epidemias e promoção e prevenção.
1954	Reajuste de 100% do salário-mínimo	
1955	Criação do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME)	Foi criado pelo Decreto n. 37.106 de 31/03/1955, subordinado ao Ministério da Educação (MEC). Em 1983, foi criada a Fundação de Assistência ao Educando (FAE) que assumiu a coordenação do PNME passando a se chamar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS)	Uniformização dos benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPS (menos em termos de benefícios monetários do que de qualidade dos serviços médicos).

1962	Criação da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal)	Criada por João Goulart, a Cobal fazia parte dos programas sociais de abastecimento com comercialização de gêneros alimentícios a preços populares, competindo com a iniciativa privada, atendendo principalmente as famílias de baixa renda. A COBAL coordenou o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento com o objetivo de receber e estender a todo o País o programa de implantação de centrais.
1962	Criação da Superintendência Nacional de Abastecimento (Sunab)	Autarquia federal criada pelo presidente João Goulart, com poderes para intervir no mercado, fixando preços e controlando estoques.
1962	Criação da Superintendência de Política Agrária (Supra).	Criada para executar a reforma agrária.
1963	Instituído o salário família para o trabalhador urbano na CLT	Financiado por aumento da carga fiscal das empresas, repassáveis aos preços finais. O salário família é uma fração do salário-mínimo.
1963	Criado do Estatuto do Trabalhador Rural	Instituição da carteira profissional, regulação da duração do trabalho, salário mínimo, repouso semanal e férias remuneradas.
1963	Criação do Conselho Nacional de Política Salarial	Mais tarde passará a regular também os salários profissionais.
1964	Criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem)	Através da Lei n° 4.513, de 1° de dezembro de 1964, foi criada a Funabem, órgão normativo com a finalidade de criar e implementar a "política nacional de bem-estar do menor".
1966	Criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social)	Lei de 1967. Unificação de todos os IAPS, menos o IPASE (Servidores do Estado). Benefícios e serviços são uniformizados, há unificação político-administrativa de todas as agências estatais incumbidas de prover serviços de proteção social. Ficam sob o controle do INPS os recursos dos seguros de acidentes de trabalho.
1966	Criação do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço)	Como alternativa à estabilidade do emprego, funcionando como substituto precário de um seguro-desemprego.
1967	Seguros por acidente de trabalho são integrados ao INPS	
1970	Criação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep)	Criados em 07/09/1970, através da Lei Complementar 7/70. São contribuições sociais de natureza tributária, devidas pelas pessoas jurídicas, com objetivo de financiar o

		pagamento do <u>seguro-desemprego</u> , do <u>abono</u> e da participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados. O PIS é destinado aos funcionários de <u>empresas privadas</u> e o Pasep aos servidores públicos.
1971	Criação do Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural e Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural/Funrural).	Estende aos trabalhadores rurais uma legislação previdenciária (apenas ao chefe de família). Cobre aposentadoria por velhice ou invalidez, não por tempo de serviço, pensão ao dependente por morte do segurado direto, auxílio funeral e acidente de trabalho. Cobre ainda assistência médica (hospitalar, ambulatorial e odontológica), limitada aos recursos materiais e humanos existentes (escopo limitado).
1972	Criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan)	Através da Lei nº. 5829/1972, como uma autarquia vinculada ao Ministério da Saúde, assumiu as atribuições da extinta Comissão Nacional de Alimentação com o objetivo de formular uma Política de Alimentação e Nutrição para garantir a qualidade dos alimentos destinados ao consumo no país e a promoção de práticas saudáveis para prevenir e controlar distúrbios nutricionais e propiciar o acesso universal aos alimentos.
1972	Benefícios da previdência são estendidos às empregadas domésticas.	
1973	Benefícios da previdência são estendidos aos trabalhadores autônomos (regulamentação).	
1973	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan)	I Pronan em 1973 e II Pronan em 1979 Em 1979, no âmbito do II Pronan foi lançado o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab). Direcionava-se à população de baixa renda das periferias dos grandes centros urbanos da Região Nordeste, promovendo a integração do pequeno comércio varejista local ao sistema de vendas por atacado da Cobal, com a concessão de até 30% de subsídios sobre o preço final de venda ao consumidor. Era coordenado pelo Inan e executado pela Cobal em conjunto com os governos estaduais e as prefeituras.
1974	Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)	
1974	Instituição do Salário Maternidade	Através da Lei nº 6.136, de 7/11/74 o salário maternidade passou a ser uma prestação previdenciária.

1974	Criação da Renda Mensal Vitalícia (RMV)	<p>Instituição do benefício para maiores de 70 anos e inválidos que tenham contribuído por pelo menos 12 meses para a previdência.</p> <p>A RMV foi criada por meio da Lei nº 6.179/74, como benefício previdenciário destinado às pessoas “maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, <i>definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerçam atividade remunerada</i>” e não recebiam rendimento superior a 60% do valor do salário mínimo. Além disso, não poderiam ser mantidos pela família bem como não poderiam ter outro meio de se sustentar.</p>
1974	Extensão do seguro de acidentes de trabalho para a área rural.	
1974	Criação do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)	O FAS foi criado pela Lei nº 6.168, de 09/12/1974, tendo como finalidade atender os setores mais carentes da população, fazendo gestão junto às áreas de saúde, previdência e assistência social, trabalho, justiça, educação e cultura. Os recursos destacados para compor o referido Fundo tiveram origem na renda líquida das loterias esportivas e federal.
1974	Instituição do Programa Pronta Ação em Saúde	Este Plano não altera o modelo de atenção à saúde então vigente, mas a partir dele ocorre uma expansão dos níveis de cobertura do sistema (é um embrião da universalização com o SUS).
1975	Criação do Sistema Nacional de Saúde	Introdução de provedores privados e de um segmento público de saúde emergencial. Estabelece, também, as principais competências na área de saúde atribuídas às distintas esferas de governo.
1975	Criação do Programa de Nutrição em Saúde (PNS) (Inan – Ministério da Saúde)	O Inan criou o PNS com o objetivo de suplementar a dieta dos grupos biologicamente mais vulneráveis à desnutrição (gestantes, nutrizes e crianças), pertencentes a famílias com renda inferior a dois salários mínimos mensais, através da distribuição gratuita de uma cesta básica de alimentos in natura (arroz, feijão, leite, fubá, farinha de mandioca) nos postos e centros de saúde da rede pública.
1976	Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)	Instituído pela Lei 6.321/76, vinculado ao Ministério do Trabalho, com o objetivo de melhorar as condições nutricionais dos trabalhadores.

1976	Instituição do Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS)	Suas diretrizes tinham como objetivo a organização de uma estrutura básica de saúde nos municípios com até 20.000 habitantes, utilizando pessoal de nível auxiliar e da própria comunidade.
1977	Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas)	Novo desenho institucional para o sistema previdenciário, voltado para a especialização e integração de suas diferentes atividades e instituições.
1977	Programa de Complementação Alimentar (PCA)	Implantado pela Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) destinava à população materno-infantil de baixa renda, distribuindo gratuitamente alimentos na periferia das regiões metropolitanas do país – especialmente em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro.
1982	Criação do Fundo de Investimento Social (Finsocial)	Administrado pelo BNDES o Fundo era destinado a projetos de caráter social.
1984	Instituição do Plano de Ações Integradas de Saúde (PAIS)	Convênios com as secretarias municipais de saúde para a utilização conjunta das redes públicas, abertas para a população em geral.

FONTE: KERSTENETZKY (2012); TAKAGI (2006); SILVA (2014); OLIVEIRA; TEIXEIRA (1989).
Elaboração própria.

Da *cidadania regulada*, na qual apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão, para o autoritarismo político emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, em que a União centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados. Para Fagnani (2005), a estratégia para as políticas sociais adotadas pelo regime militar potencializou a capacidade de intervenção do Estado, ampliando o alcance da gestão governamental. No entanto, o autor destaca que o período militar foi marcado por uma modernização conservadora, que beneficiava as classes médias e altas em detrimento das camadas mais pobres da população, aumentando significativamente a desigualdade social.

Em sentido semelhante concluiu Santos (1979), para quem os avanços das políticas sociais, no Brasil, se deram via processos políticos autoritários. No primeiro, em 1937-45, cria-se a *cidadania regulada*; o segundo, em 1964, caracteriza-se pelo

recesso da cidadania política. Para o autor, se é verdade que a política social se define por ordenar “escolhas trágicas segundo um princípio de justiça consistente e coerente”, pode-se afirmar que, entre 1930 e 1980, no campo da ação social do Estado, vigora um princípio de justiça fundado na lógica da proteção exclusiva e restrita do trabalhador assalariado.

2. DA REDEMOCRATIZAÇÃO AO GOVERNO COLLOR DE MELO: INÍCIO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

2.1.O RESSURGIMENTO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS 70 E 80

A partir de meados dos anos 70 e ao longo dos anos 80, diversos movimentos populares e segmentos de setores médios da sociedade começaram a se organizar na resistência à ditadura militar e na luta pela redemocratização do país, advogando a necessidade de uma assembleia nacional constituinte que incorporasse o acúmulo produzido em torno de reivindicações específicas, nas áreas de saúde, educação, moradia, transporte coletivo, entre outras¹⁵. Para Gohn (2012) o período compreendido entre 1975 e 1982 corresponde à fase de “resistência”, na qual houve o enfrentamento ao regime militar, e que produziu uma das experiências mais ricas da história política brasileira quanto às formas de luta e visões de mundo sobre qual seria a principal agenda para superar os problemas sociais do país. Tratou-se de momento histórico de verdadeira produção de novos significados para a atividade política

Importante ressaltar que existia um clima de esperança, de crença na necessidade da retomada da democracia, da necessidade da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo e das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. Segundo Gohn (2012) os moradores das periferias, das favelas e dos cortiços saíram da penumbra e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de serem novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social.

¹⁵ “Surgem no Brasil, durante a ditadura militar (nos anos de 1970) e particularmente na década de 1980, os movimentos populares. Foram chamados de “movimentos”, para acentuar sua natureza instável e mutante, e de “populares”, devido ao seu distanciamento em relação aos aparelhos de Estado e de orientação de sua atuação pela luta de classes. Tratava-se de construir um contrapoder, uma força popular autônoma, independente do Estado. São exemplo desses movimentos as comunidades eclesiais de base e as associações de moradores (...) os movimentos sociais são em geral definidos pela natureza de seus filiados (trabalhadores, sem-terra, sem-teto, operários, seringueiros, atingidos por barragens, crianças de rua, estudantes) ou prioridade temática (direitos humanos, reforma urbana, reforma agrária, saúde, educação, gênero, raça/etnia, orientação sexual, meio ambiente). A força organizacional desses movimentos varia desde grandes sindicatos consolidados até movimentos mais novos, como o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB). O número de filiados pode variar de centenas a vários milhões. Articulam-se por objetivos de médios e longos prazos, seus membros são chamados de militantes e se unem em redes de interesses comuns” (BEGHIN, 2009: 193)

Em sentido semelhante, Ruth Cardoso (1994) afirmou que o período compreendido entre os anos 70 e início da década de 80 pode ser caracterizado como a “fase heroica dos movimentos”, onde novos atores contribuíram com a mudança no sistema político no país, preenchendo os espaços vazios de representação da sociedade então deixados paulatinamente pelos governos militares em crise. Evelina Dagnino (1994) destaca que a atuação dos movimentos sociais na década de 80 contribuiu com a ampliação da perspectiva da cidadania e da mudança da noção de direitos, a partir das lutas específicas nascidas da própria experiência cotidiana da sociedade, onde cidadãos “emergentes” (pobres, negros, mulheres), passaram a se recusar a fechar-se nas posições preestabelecidas pelo autoritarismo social.

Foi neste contexto, em parte como resultado de um longo período de lutas contra o regime militar, que despontaram movimentos expressivos pela restauração do Estado Democrático de Direito e por reivindicações diversas; movimentos estes ligados à Igreja Católica, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs); ao movimento sindical urbano, a partir dos trabalhadores metalúrgicos do ABC paulista e da Oposição Sindical paulista (SADER, 1988) e a formação das Centrais Sindicais; às associações comunitárias na luta por moradia, saneamento e transporte coletivo; às associações profissionais, como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Associação Brasileira de Imprensa (ABI); ao movimento estudantil, com a União Nacional dos Estudantes (UNE); à intenção de formação de novos partidos políticos; e aos trabalhadores rurais, com o Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), bem como diversos sindicatos no campo.

De acordo com Avritzer (2002), a ampliação da participação política de diversos segmentos no Brasil, na década de 70, relaciona-se com uma multiplicidade de fatores, dentre os quais destacam: o crescimento das associações civis, em especial das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da ideia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações, e a tentativa de diálogo com o Estado.

O movimento das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), de base cristã, ligados à Igreja Católica, teve inspiração na Teologia da Libertação, sistematizada pelo peruano Gustavo Gutierrez e desenvolvida no Brasil pelos irmãos Boff, Leonardo e Clodovis. Segundo Gohn (1995), este movimento reafirmava a necessidade da Igreja se

voltar para os mais pobres, trocando o foco no reino dos céus que estaria no porvir pela luta por melhorias nas condições de existência na Terra. Dessa maneira, procurava-se redefinir o próprio significado de ser cristão, tomando-o enquanto um sujeito que luta contra as injustiças sociais.

As CEBs inspiraram, entre outros, em 1973, a estruturação inicial do Movimento do Custo de Vida (MCV), também conhecido como Movimento contra a Carestia (MCC)¹⁶, considerado por Gohn (1995), como um dos principais movimentos populares dos anos de 1970. O MCV protestava contra a baixa qualidade de vida da população e reivindicava congelamento de preços para produtos alimentícios, entre muitos outros pontos.

No âmbito do movimento de trabalhadores, os metalúrgicos do ABC paulista, a partir da campanha salarial de 1978, despontaram como a vanguarda do movimento sindical e operário neste momento, fazendo surgir aquilo que ficou conhecido como “novo sindicalismo” ou “sindicalismo autêntico”. Esse movimento passou a questionar a estrutura sindical autoritária e a buscar uma nova prática sindical. Adotou uma agenda de mudanças que contemplava a defesa da democratização política do país com as reivindicações específicas da categoria – melhoria das condições de trabalho, autonomia sindical, direito de greve, negociação coletiva e representação sindical nas fábricas. Segundo Mattoso (1995), com o novo sindicalismo, paralelamente ao crescimento da oposição política ao regime militar, as lideranças dos trabalhadores conseguiram, com sucesso, ampliar sua participação no debate público nacional, transformando uma atuação dispersa em um crescente movimento de massas, que se alargou geograficamente e adentrou a organização de categorias profissionais em todo país, para muito além dos metalúrgicos.

Oliveira (2002) destaca que, a partir da onda de greves que se propagava no ABC paulista, o movimento sindical torna-se o porta-voz de reivindicações que extrapolaram no âmbito das relações de trabalho e se confundiram com a luta pelo restabelecimento de direitos civis, políticos e pela justiça social. Sem desprezar os

¹⁶ O Movimento do Custo de Vida foi criado em 1973, em São Paulo, por iniciativa do Clube de Mães da Zona Sul, na periferia da capital paulistana, apoiado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), sob liderança do Cardeal Arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns. Em 1979 o movimento se politizou, tomando feições partidárias, através da ação do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), tendo mudado seu nome para Movimento de Luta contra a Carestia, e reduzindo de forma significativa a participação das CEBs (GOHN, 1995).

canais institucionais existentes, as novas lideranças sindicais restabeleceram na prática o direito de greve e o papel dos sindicatos oficiais, como espaço de representação coletiva. Dessa forma, logo reivindicaram o reconhecimento legal desse direito, bem como a liberdade e autonomia sindical. Daí em diante, as greves passaram a ser a principal forma de atuação dos trabalhadores para a defesa de seus interesses mais imediatos, para a reconstrução de suas entidades de classe e para a sua afirmação como interlocutores do governo, do empresariado e de outros segmentos sociais.

Essa trajetória de expansão sindical possibilitou, ainda, a criação das centrais sindicais, com destaque para a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 28 de agosto de 1983, na cidade de São Bernardo do Campo, em São Paulo, durante o 1º Congresso Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), a despeito da proibição formal à organização centralizada nacionalmente.

O sindicalismo rural também teve destaque no final dos anos 70. O III Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), realizado em 1979, buscou uma clara aproximação com o movimento sindical urbano, adotando como bandeiras principais a luta por uma Reforma Agrária, com distribuição massiva e imediata da terra, além do cumprimento do Estatuto da Terra. Esse processo refletiu, durante a realização da 1ª Conferência Nacional das Classes Trabalhadoras, em 1981, cujo evento reuniu dirigentes sindicais de todo o país, e no qual a Reforma Agrária surgiu como uma das bandeiras de luta do conjunto da classe trabalhadora, do campo e da cidade, junto com o combate ao desemprego e à carestia, o direito à moradia, à estabilidade no emprego, a unificação do salário-mínimo, a garantia das liberdades democráticas e da autonomia sindical. Surgiram também, neste período, oposições sindicais no campo; no Sul do país ocorreram várias ocupações de terra que acabaram por gerar uma organização própria, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Esse movimento passou a disputar com o sindicalismo rural tradicional a condução das lutas por terra e em defesa da reforma agrária. Destaca-se também, que no início dos anos 80, a luta pela Reforma Agrária ganhou apoio ainda mais decisivo de setores progressistas da Igreja Católica, sobretudo em função da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBS) e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Em 1980, a Reforma Agrária foi eleita como tema central na 18ª Assembleia Geral da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (GOHN, 1995).

O campo da saúde também apresentou forte mobilização por suas pautas. O movimento pela reforma sanitária teve destacada atuação para a garantia da saúde como direito de todo o cidadão, do acesso da população a ações de cunho preventivo e curativo, da descentralização da gestão pública da área e do controle social das ações de saúde no país. Esse movimento, cujas origens remontavam aos primeiros anos da ditadura militar, reuniu amplo leque de forças progressistas, incluindo profissionais da área médica, sindicatos, parlamento e universidades. Posteriormente, terá papel significativo na inclusão do conceito de seguridade social na Constituição Federal de 1988 (ESCOREL, 1987; FLEURY, 1988).

A Reforma Sanitária brasileira nasceu na luta contra a ditadura, com o tema Saúde e Democracia, e estruturou-se nas universidades, no movimento sindical, em experiências regionais de organização de serviços. Esse movimento social consolidou-se na 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, na qual, pela primeira vez, mais de cinco mil representantes de todos os seguimentos da sociedade civil discutiram um novo modelo de saúde para o Brasil. O resultado foi garantir na Constituição, por meio de emenda popular, que a saúde é um direito do cidadão e um dever do Estado. (AROUCA, 1998: 1).

No âmbito das lutas por liberdades e direitos básicos de cidadania, neste período destacam-se ainda o movimento pela Anistia, o movimento dos moradores de favelas nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Minas Gerais, dos profissionais da área de educação e de servidores públicos, além de lutas específicas pela conquista de moradias e pela redução dos preços das passagens de transportes coletivos.

No entanto, a maior luta política do período foi o Movimento Diretas Já. Considerado por Gohn (2012: 32) como “o maior movimento ocorrido no Brasil no século XX, ou até mesmo na história do país”, envolveu a participação de milhares de pessoas nas ruas, passeatas ou comícios, buscando restabelecer a democracia no país por meio de eleições diretas para a Presidência da República em 1982. Mesmo com a derrota da emenda Dante de Oliveira e a eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, essa experiência de luta foi marcante no processo de amadurecimento da participação política e social no país.

Segundo Fagnani (2005), foi justamente nessas formas de mobilização política, que indicavam a necessidade de reacomodação das forças em um novo arranjo institucional, cuja hegemonia vinha da sociedade civil, que as forças oposicionistas puderam construir uma extensa agenda política visando mudanças sociais profundas. Para o autor, na primeira metade dos anos 80, já era possível identificar os contornos de

“um amplo projeto de reforma de cunho nacional, democrático, desenvolvimentista e igualitário. A construção de um efetivo Estado Social, universal e equânime, era um dos cerne desse projeto” (2005: 156). E esse novo projeto se refletirá na nova Constituição Federal.

A atuação dos movimentos sociais urbanos do final da década de 70 até meados da década de 80 contribuiu para as mudanças no padrão de relacionamento Estado/sociedade, conformando novos instrumentos e mecanismos de participação social nas políticas públicas e novos arranjos institucionais na Constituição de 1988.

2.2.O processo constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988

Uma Assembleia Nacional Constituinte foi palavra de ordem defendida por diversos setores da sociedade, em especial daqueles que se opunham ao regime militar ao longo dos anos 70 e no início dos anos 80¹⁷. A sua realização retiraria o chamado “entulho autoritário”, fruto do ordenamento jurídico constitucional do país ao longo dos anos de autoritarismo. Em 1986, já na vigência da Nova República, o Congresso Nacional aprovou mensagem presidencial transformando a legislatura que iniciaria em 1987, em Assembleia Nacional Constituinte, sem prejuízo das atribuições normais do Congresso. Funcionou durante um ano e oito meses e em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a nova Carta Magna.

Desde a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, diversas entidades da sociedade civil procuraram organizar debates públicos e campanhas, com farta produção de cartilhas e artigos que esclareciam sobre a importância da participação dos cidadãos na elaboração da nova Carta Magna. Diferentes cartazes espalhados nas ruas adotavam discursos participativos, com frases como “Constituinte sem povo não cria nada de novo”; “Participe da Constituinte”; “Fale por nós agora, ou cale-se para sempre”; “De olho neles!”; “Participe: exija de seu candidato um programa em defesa da criança”; “Meio ambiente na Constituinte: direito de todos, dever de cada um. Participe!”;

¹⁷ Segundo Aragão (1993), em março de 1970, Ulisses Guimarães, presidente do MDB, entregou um documento partidário ao então ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, defendendo a redemocratização do país através da realização de uma reforma constitucional e da revogação dos atos institucionais.

“Direitos iguais: nessa Constituinte a gente tem que chegar juntos!”; e “Vamos fazer as novas regras do jogo!” (VERSIANI, 2010).

Segundo Aragão (1993), ao longo dos trabalhos legislativos ocorreram inúmeras disputas de grupos de pressão em torno de dispositivos constitucionais¹⁸. Um dos embates conhecidos e significativos foi a disputa, no campo da política fundiária, de dois poderosos movimentos da sociedade: de um lado estava o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), apoiado por todas as centrais sindicais, sindicatos de trabalhadores e movimentos de esquerda, e de outro estava a União Democrática Ruralista (UDR), entidade representativa dos proprietários de terras.

Na Constituinte, houve uma grande “festa cívica” com a participação de quase 400 grupos de pressão identificados, vinculados a trabalhadores, empresários, governo e demais setores da sociedade. Propostas de emendas constitucionais tiveram a assinatura de milhões de eleitores. Dezenas de audiências públicas, nas várias fases do processo, reuniram mais de uma centena de depoentes, representando uma enorme variedade de pontos de vistas (ARAGÃO, 1993: 6)

Propostas de emendas de iniciativa popular, as chamadas emendas populares, foram adotadas pelo Regimento Interno da Constituinte, permitindo uma participação ativa da sociedade na elaboração da nova Carta. Boschetti (2006) destaca que houve forte mobilização social, em função da qual foram apresentadas cerca de 120 emendas populares, contando, em seu conjunto, com mais de 12 milhões de assinaturas¹⁹. Para Versiani (2010), o recolhimento de assinaturas para as emendas populares envolveu

¹⁸ Sobre a participação no processo da Constituinte de 1988, consultar especialmente: Aragão (1993); Barbosa de Oliveira, Siqueira Neto e Oliveira (1994); Cunha (1991); Levcovitz (1997); Oliveira (2002); Pereira Filho (1994); Rodriguez Neto (1997), Versiani (2010), Vianna (1998).

¹⁹ Segundo VERSIANI (2010: 12) importantes registros sobre a participação na Constituinte “encontram-se hoje depositados no Arquivo Histórico do Museu da República, no Rio de Janeiro. Trata-se de um vasto acervo arquivístico, denominado ‘Coleção Memória da Constituinte’, que foi produzido e acumulado durante o processo constituinte que antecedeu a promulgação da Carta Federal de 1988. O material reúne um conjunto de em torno de vinte mil itens, incluindo uma série de documentos elaborados durante as discussões e decisões no Congresso; tomadas fotográficas dos parlamentares constituintes em atividade e da presença da sociedade acompanhando as discussões, de dentro do Plenário ou no entorno do Congresso Nacional; painéis e desenhos assinados por Rubens Gerchman, Aguillar, Millôr Fernandes, Carlos Scliar e Nássara, entre outros, que expressam artisticamente o momento de reconstrução democrática do país; uma série de cartilhas produzidas por movimentos sociais, ensinando o que é um processo constituinte e como dele participar; publicações de partidos políticos; cartazes de organizações da sociedade civil; vasto material audiovisual, com depoimentos de parlamentares constituintes, de personagens brasileiros com trajetória pública amplamente reconhecida e, também, depoimentos de cidadãos sem notoriedade pública, tomados em diferentes momentos de seu cotidiano. Compõe ainda a Coleção Memória da Constituinte um conjunto de mais de cinco mil cartas com pedidos e sugestões para o texto constitucional que se pretendia promulgar, encaminhadas aos governantes por diversas entidades da sociedade brasileira ou assinadas individualmente, por pessoas que se apresentavam, nas missivas, sem qualquer vínculo institucional”.

universidades, sindicatos, órgãos do poder público, associações de mães, aldeias indígenas, religiosos, organizações de vítimas, estudantes, idosos, pessoas com deficiência e muitos outros.

O Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães, no entanto, em seu discurso de promulgação da Constituição de 1988, ressaltou que a participação popular foi além da elaboração e entrega de emendas²⁰:

A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar.

[...] Tem substância popular e cristã o título que a consagra: “a Constituição Cidadã” (ULYSSES GUIMARÃES, 1988)

Observa-se que ao longo do processo constituinte houve o envolvimento de pessoas e entidades diversas, demonstrando um forte ímpeto por mudança e participação, em um conjunto de temas que envolveram questões políticas, econômicas, sociais e culturais. Não obstante as contradições, embates ideológicos e disputas por interesses diversos, houve uma experiência de cidadania política ampliando os espaços de envolvimento, reconhecimento e de participação na sociedade brasileira.

2.3.Direitos sociais na Constituição de 1988

A “Constituição Cidadã” assegurou um conjunto de novos direitos sociais aos brasileiros, contribuindo no processo de construção no país com um sistema de proteção social universal e igualitário, independentemente da inserção no mercado de trabalho, característico da cidadania regulada do período anterior, na perspectiva dos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar Social. Combinou, por conseguinte, um arcabouço de justiça social no qual as dimensões da redistribuição e do reconhecimento estão

²⁰ “O enorme esforço admissionado pelas 61.020 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas no longo caminho das subcomissões até a redação final” (ULYSSES GUIMARÃES, 1988).

presentes. Assim, a Carta Magna definiu o direito dos cidadãos à proteção social, independentemente de raça, cor, sexo ou idade, assegurando o dever do Estado na garantia desse direito.

Destaca-se, claramente, a ampliação e inovação dos direitos sociais na nova Constituição Federal. Condições essas que podem ser detectadas dentro de uma perspectiva de intensificação da universalização do bem-estar, seja por ampliação da cobertura ou uniformização de benefício e serviços, seja ainda pela criação de um patamar mínimo no plano social para a seguridade igualando, assim, o direito para todos os brasileiros, independente da sua inserção no mercado de trabalho. A cidadania passa a ser assegurada a todos e não mais limitada à vinculação ao trabalho.

Para Pereira (2011), graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais na nova Constituição, transformando em *direito* o que sempre fora tratado como *favor* e reconhecendo os desamparados como sujeitos de direito. Os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, dentre outros, passaram, de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser implantado no país.

Dentre os novos direitos destaca-se: i) a universalização da previdência social; ii) a assistência social que deixou de ser caridade e passou a ser um direito, com cobertura universal e prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social; iii) a universalização da educação básica (ensino fundamental e médio); iv) a saúde como direito do cidadão e dever do Estado em garantir de forma universal, pública e gratuita, por meio da instituição do Sistema Único de Saúde (SUS); v) a incorporação de novos direitos à criança, ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência; e vi) a ampliação dos direitos trabalhistas e sindicais.

A nova Carta instituiu o princípio da seguridade social como um sistema de proteção social, por meio do qual a sociedade assegura aos seus membros um conjunto de medidas públicas.

Entende-se por seguridade social a modalidade de intervenção específica do Estado na área social adotada em vários países desenvolvidos, principalmente no pós-guerra, caracterizada pela distribuição de benefícios, ações e serviços a todos os cidadãos de uma nação, abrangendo previdência, saúde, assistência social, educação e outros direitos sociais.

No Brasil, a seguridade social foi instituída no artigo 194 da Constituição de 1988. Ela “compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”. Compete ao poder público organizá-la em uma lógica universalista e equitativa, financiada por fontes diversificadas de receitas de impostos e contribuições sociais, dos orçamentos da União, dos estados e dos municípios (VIANA; LEVCOVITZ, 2005:7)

A Constituição alterou, assim, a concepção contratual de seguro para a de seguridade social, onde a garantia da renda de acordo com a capacidade contributiva do segurado deveria ser substituída pela lógica de solidariedade entre os contribuintes. Na concepção contratual de seguro o acesso aos benefícios era restrito: dependia da obtenção e da manutenção do emprego e da contribuição durante um período de carência, perdendo o direito após um ano sem contribuição. Já a concepção de seguridade social visa garantir um conjunto de ações integradas destinadas a assegurar direitos sociais universais nos campos da previdência, saúde e assistência social, independentemente da contribuição individual para o financiamento dessas ações.

O texto da Constituição (CF 1988) que trata da seguridade social é o Artigo 194, que diz:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

A Constituição, ao mesmo tempo, estabeleceu uma clara diferenciação entre previdência e assistência social. A previdência destina-se à manutenção da renda dos indivíduos com capacidade contributiva. O acesso à assistência social, por outro lado,

não depende de contribuição. Destina-se aos indivíduos sem capacidade contributiva e socialmente vulneráveis. Segundo Jaccoud (2005), de uma ação residual, fragmentada e ancorada no dever moral de ajuda, com atuação limitada do Estado na oferta direta de serviços, a assistência social foi assegurada como dever do Estado para aqueles que necessitarem dela, como reza o art. 203::

Art.203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei ²¹.

Observa-se, ainda, que a nova Carta aperfeiçoou e ampliou o benefício “Renda Mensal Vitalícia (RMV)”, que mais adiante será conhecido como Benefício de Prestação Continuada (BCP). Trata-se, segundo Jaccoud (2005), do primeiro mínimo social brasileiro garantido constitucionalmente. Ele deixa de ser um benefício da previdência e passa a ser da assistência social, destinado “a quem dele necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social”. De acordo com o art. 202, o RMV “garante um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Antes da nova Carta o valor desse benefício era de meio salário mínimo, e era destinado apenas aos maiores de 70 anos ou inválidos que tivessem contribuído para o sistema previdenciários, durante doze meses, consecutivos ou não.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 representou uma efetiva inovação na assistência social, em diversos aspectos, destacando pelo menos quatro pontos, segundo destaca Jaccoud (2005): O primeiro ponto a ressaltar é a integração da assistência social a um princípio mais amplo de proteção social, identificado com a Seguridade Social. O segundo se refere à garantia de atendimento a quem dele necessitar, independentemente

²¹ Além da assistência social, a Constituição assegurou um conjunto de novos direitos à criança, ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência (Título VIII – Da Ordem Social; Capítulo VII – Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso Art.226-230.) (CF 1988).

de contribuição à Seguridade. Afirma-se, dessa maneira, a sua instituição como política não contributiva de Seguridade Social, e o direito de acesso a seus serviços e benefícios. O terceiro aspecto refere-se à instituição do BPC, benefício monetário continuado e não contributivo aos idosos e deficientes sem meios de prover o seu sustento. Uma quarta inovação que deve ser enfatizada diz respeito às regras de organização institucional, onde a descentralização da execução das ações é afirmada junto à responsabilidade da esfera federal na coordenação e na definição de normas gerais, e a participação social na formulação e no controle dessa política.

A Constituição Federal do Brasil transforma, assim, em sujeito de direitos àqueles desamparados, tratados, até então, de forma residual e fragmentada, baseada em uma lógica de favor e ancorada no dever moral de ajuda da sociedade, com ações pontuais de Estado.

Quadro III. Direitos Sociais, trabalhistas e sindicais aprovados na Constituição de 1988.

Área	Direitos
SEGURIDADE SOCIAL	<p>Previdência Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; - Abono anual (13º benefício); - Alteração das regras de cálculo do valor do benefício; - Reposição do valor real dos benefícios entre 1979 e 1984; - Estabelecimento de piso de um salário mínimo para os benefícios; - Preservação do poder aquisitivo real dos benefícios; - Vinculação da correção do valor dos benefícios à correção do salário mínimo; - Mantidas as regras para a aposentadoria por tempo de trabalho e velhice. <p>Saúde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passa a ser um direito de todos e dever do Estado; - Instituição do Sistema Único de Saúde (SUS); - Instituições privadas com participação complementar ao SUS. <p>Assistência Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A assistência social deixou de ser caridade e passou a ser um direito, com cobertura universal; - Aperfeiçoamento e ampliação do benefício “Renda Mensal Vitalícia (RMV)”, que mais adiante será conhecido como Benefício de Prestação Continuada (BPC); - Estabelecimento de um artigo específico sobre o financiamento da seguridade social, o art. 195: “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

<p>DIREITOS DA FAMÍLIA, DA CRIANÇA, DO ADOLESCENTE E DO IDOSO.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - O art. 227 estabeleceu que é dever da família, da sociedade e do Estado “assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”; - Proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz; - Para as crianças e aos adolescentes portadores de deficiência física, sensorial ou mental, a Constituição determinou a “criação de programas de prevenção e atendimento especializado” e ações visando à “integração social mediante o treinamento para o trabalho e a convivência e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos”; - Garantia de que os menores de 18 anos são “penalmente inimputáveis” e sujeitos às normas da “legislação especial posterior”; - O Art. 230 atribuiu à família, à sociedade e ao Estado o “dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida”. Que “os programas de amparo aos idosos” serão executados preferencialmente em seus lares. E garante gratuidade dos transportes públicos aos maiores de 65 anos.
<p>DIREITOS EDUCACIONAIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Educação como direito universal. “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205); - Gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais; - Ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, com oferta de material didático-escolar, de transporte, de alimentação e de assistência à saúde; - Progressiva universalização do ensino médio gratuito; - Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; - Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade; - Divisão de competências e colaboração entre entes federativos. À União caberia organizar e financiar o Sistema Federal de Ensino (Instituições de Ensino Superior, IES; e escolas técnicas) e o Sistema de Ensino dos Territórios, além de prestar assistência técnico-financeira aos estados, municípios e Distrito Federal para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Os Estados e Distrito Federal “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (art. 211, §3º) E os municípios “atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” (art. 211, §2º). - Vinculação de recursos para o ensino. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 212); - Autonomia universitária e indissociabilidade entre pesquisa e ensino; - Liberdade do ensino à iniciativa privada; - Ensino religioso facultativo no ensino fundamental;

<p>DIREITOS ÀS PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Proibição de “qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência” (art. 7º, XXXI); - É “competência comum” da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências” (art. 23, II); - Legislação complementar “reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiências e definirá os critérios de sua admissão” (art. 37, VIII); - “A lei disporá sobre normas de construção de logradouros e dos edifícios de uso público e de fabricação de veículos de transporte coletivo, a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência” (art. 227, §2º); - “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.” (art. 208, III)
<p>DIREITOS TRABALHISTAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Equiparação dos direitos do trabalhador urbano ao trabalhador rural; - Redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais; - Redução da jornada de revezamento de oito para seis horas; - Salário Mínimo Nacional Unificado; - Piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; - Ampliação do valor das horas-extras para “no mínimo”, 50% do salário normal; - Adicional de férias com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; - Proteção à gestante - A duração da licença à gestante foi ampliada de 90 para 120 dias; e nas das Disposições Transitórias veda a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto; - Licença-paternidade passou de um dia para cinco; - Proteção contra dispensa arbitrária sem justa causa. A multa prevista na Lei n. 5107/66 – relativa ao FGTS foi ampliada de 10% para 40%; - O Aviso Prévio passou a ser “proporcional ao tempo de serviço”, sendo no mínimo de trinta dias; - Seguro contra acidentes de trabalho deixou de ser responsabilidade da previdência social e passou a ser do empregador; - O prazo para o trabalhador reclamar judicialmente algum direito trabalhista foi ampliado de dois para cinco anos (trabalhador urbano) e fixado em dois anos para o trabalhador rural; - Igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso; - Carta incluiu ainda como direitos do trabalhador: i) “proteção em face da automação, na forma da lei”; ii) “proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos nos termos da lei”; iii) “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de 18 anos e de qualquer trabalho aos menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz”, enquanto a legislação anterior permitia o trabalho a partir dos doze anos em qualquer horário; iv) proíbe “qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência”; v) e inclui como direito do trabalhador a “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escola”.

<p>DIREITOS SINDICAIS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Liberdade e da autonomia sindical. Foi subtraído do Estado o poder de intervir nos sindicatos, a autorização do Estado para a fundação de sindicato também deixou de ser exigida; - Livre associação profissional e sindical; - Direito de greve. “É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender”. E “a lei definirá os serviços ou atividades essenciais e disporá sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade” (art. 9º); - Manutenção da contribuição sindical compulsória e da unicidade sindical; - Obrigatoriedade da participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho; - Estabilidade para os dirigentes sindicais pelo prazo de um ano após o final do mandato; - Representação política dos trabalhadores nas empresas públicas e privadas, garantindo, nas empresas com mais de 200 empregados, a eleição de um representante dos trabalhadores com a finalidade exclusiva de promover o entendimento direto com os empregadores.
---------------------------	---

FONTE: Baseado em FAGNANI (2005); JACCOUD (2005); KERSTENETZKY (2012); SILVA (2014).
Elaboração própria

A Constituição de 1988, além de proclamar uma concepção universalista dos direitos sociais, sedimentou o processo de construção de um sistema de proteção social universal e igualitário no país. Para Fagnani (2005), exceto a Reforma Agrária e as políticas urbanas, as principais bandeiras do projeto reformista progressista construído pelas forças políticas que lutavam contra o regime militar foram incorporadas na Carta de 1988.

A nova Constituição, ao mesmo tempo em que avançou no reconhecimento de direitos sociais, alargou o conceito de democracia, ao conjugar a democracia representativa com a democracia participativa²². Tal conceito veio a definir importantes espaços de participação social, como mecanismos de ampliação democrática, apontando no seu art. 14 a centralidade do sufrágio universal e do voto direto e secreto como meios de exercício da soberania popular. Já no primeiro artigo apresentou o modelo de democracia que deveria vigorar a partir de então: um misto de democracia representativa e direta: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. A possibilidade do exercício direto do poder

²² De modo geral entende por democracia o governo do povo, ou seja, um sistema democrático é um sistema em que a população define seu próprio governo, tanto em termos de preferências políticas quanto dos próprios ocupantes do poder.

pelo povo foi uma das maiores inovações do novo texto constitucional (BENEVIDES, 1991).

Foram estabelecidos princípios e sistemas de gestão democrática em vários campos da administração pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art.29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art.206,VI); a gestão administrativa da seguridade social, estabelecendo o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (Art. 194, VII) e a participação da população por meio de organizações representativas na formulação e no controle das políticas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (Art.227, VII, § 7º).

Avritzer (2002) destaca o reconhecimento da importância da participação no âmbito da Constituição de 1988:

No interior da Assembleia Nacional Constituinte propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas «iniciativas populares», levando, com a sua aprovação a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos ao nível da sociedade na institucionalidade emergente. O reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes ao nível local (AVRITZER, 2002: 6).

Habermas (1995), ao formular a teoria da democracia deliberativa, destacava que a democracia não pode se restringir a um sistema de seleção de governantes, no qual a participação dos cidadãos na política esteja limitada ao momento do voto. Para o autor, as decisões políticas do Estado não devem estar desancoradas das demandas advindas do mundo da vida, constituído pela sociedade civil e, garantindo, assim, um lugar central às opiniões dos cidadãos. Apenas dessa maneira seria possível deter as tendências do “sistema-Estado” em fechar-se em si mesmo.

No âmbito da democracia participativa, a nova Carta estabeleceu os conselhos gestores de políticas públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas públicas deveriam ter caráter democrático e descentralizado. A ampliação do diálogo dos movimentos sociais com o Estado e a disposição desses atores em ocupar esses novos arranjos institucionais de participação ampliaram as possibilidades de formulação e de apresentação de políticas públicas. Tendo em vista, conseqüentemente, que estes segmentos destacavam que suas reivindicações não seriam satisfeitas somente por meio de eleições, lutando também pela existência de mecanismos participativos na gestão do Estado (DAGNINO, 1994).

Essa longa trajetória dos movimentos sociais foi construída em um difícil caminho, permeado por conflitos e lutas por reconhecimento. A sua ação contribuiu para a superação da cidadania regulada, tutelada ou concedida, dominante no período anterior, para a construção de uma *nova cidadania*, que incorpora a dimensão social dos direitos coletivos universais com inúmeros mecanismos participativos e reafirma o “direito a ter direitos”. Ademais, participação política e social para grupos antes excluídos é implementada com base na universalidade e na integralidade dos direitos sociais, independentemente de qualquer condicionalidade e lugar social em que se encontram os cidadãos. Além disso, compartilham, através de diversos mecanismos participativos, o processo decisório de construção de políticas públicas.

2.4. Governo Sarney (1985-1990)

Com a morte inesperada de Tancredo Neves, então presidente eleito indiretamente pelo Colégio Eleitoral reunido em 15 de janeiro de 1985, José Sarney assumia a presidência da República em 21 de abril de 1985, ficando no poder até 15 de março de 1990. Por conseguinte, iniciando a chamada Nova República. Já neste período a Constituição começa a ser alterada.

Para Fagnani (2005), no âmbito das políticas sociais, ocorreram as primeiras contramarchas, reativas às mudanças iniciadas na Constituição de 1988, pois o governo procurou esterilizar o projeto reformista, descontinuando e minando as iniciativas que vinham sendo implementadas. Assim sendo, as contramarchas atingiram a Reforma

Agrária e as políticas federais urbanas (habitação, saneamento e transporte público), bem como saúde, previdência social, educação, seguro-desemprego e suplementação alimentar.

Este período foi marcado, portanto, pelo retrocesso na reforma agrária; no colapso das políticas urbanas; nos obstáculos à Reforma Sanitária; do continuísmo na educação; da paralisia do Programa de Seguro-desemprego; na fragmentação da alimentação popular; e no reforço do clientelismo. Foi neste momento que ressurgiram os planos emergenciais de combate à fome, dentro de uma perspectiva de suplementação alimentar, em um movimento maior de busca de reestruturação da política social do governo, visando ampliar seu escopo e superar a fragmentação típica do período anterior.

Os beneficiários dos programas federais de alimentação popular cresceram de 25,3 para 48,8 milhões entre 1984 e 1986 e o patamar do gasto federal foi ampliado em mais de quatro vezes em relação ao de 1980 e quase em três vezes em relação ao de 1984. Essa ampliação se deu em um movimento que combinou mudanças nos programas existentes com criação de novas ações governamentais (FAGNANI, 2005).

As modificações ocorreram nos seguintes programas existentes: Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa de Nutrição em Saúde (PNS), que passou a se chamar Programa de Suplementação Alimentar (PSA); Programa de Complementação Alimentar (PCA) e Programa de Abastecimento em Áreas de Baixa Renda (Proab). No Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 1986, o governo ampliou o número de dias de fornecimento da merenda de 180 dias/ano para 270 dias/ano, incluindo o período de férias escolares. Ampliou, também, o público atendido, a partir da institucionalização do Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares (Paie), também conhecido como “Programa dos Irmãozinhos”, com o objetivo de fornecer, durante todos os dias úteis do ano, uma refeição às crianças em idade pré-escolar (4-6 anos), residentes em regiões carentes e com irmãos matriculados na rede oficial de ensino de 1º grau ou em entidades filantrópicas. Com estas mudanças, o gasto público quase triplicou em termos reais e o número de beneficiários (Pnae e Paie) passou de 20,8 para 31,1 milhões de pessoas (NEPP, 1989 apud FAGNANI, 2005).

O Programa de Nutrição em Saúde (PNS) passou a denominar-se Programa de Suplementação Alimentar (PSA), garantindo o objetivo de suplementar a dieta dos grupos biologicamente mais vulneráveis à desnutrição (gestantes, nutrizes e crianças), pertencentes a famílias com renda inferior a dois salários mínimos mensais, através da distribuição gratuita de uma cesta básica de alimentos *in natura* (arroz, feijão, leite, fubá, farinha de mandioca), nos postos e centros de saúde da rede pública. Até então concentrado no Nordeste o PSA estendeu-se a todas as regiões do país, atingindo cerca de quatro mil municípios e aumentando a idade de cobertura das crianças atendidas, de três para quatro anos de idade. Além disso, buscou-se maior integração com o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança, também no Ministério da Saúde. Esse programa combinava suplementação alimentar, incentivo ao aleitamento materno, prevenção e combate às carências nutricionais específicas (bócio endêmico, anemia nutricional e hipovitaminose A) e combate às doenças respiratórias agudas e às diarreias. Com estas mudanças o PSA quase dobrou o número de beneficiários, entre os anos 1984 e 1986, saindo de 4,4 para 8,7 milhões (NEPP, 1989, apud FAGNANI, 2005).

O Programa de Complementação Alimentar (PCA) que atendia à população materno-infantil de baixa renda, distribuindo gratuitamente alimentos na periferia das regiões metropolitanas do país, especialmente em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro, passou a distribuir alimentos naturais em caráter experimental, expandindo sua área de atuação para o Nordeste. Com isso, o número de beneficiários passou de 650 mil pessoas, em 1984, para 1.178 mil pessoas em 1987, dos quais cerca de 60% dos beneficiários residia na Região Nordeste. Já no Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab) direcionado à população de baixa renda das periferias dos grandes centros urbanos da Região Nordeste, que promovia a integração do pequeno comércio varejista local ao sistema de vendas por atacado da Cobal, com a concessão de até 30% de subsídios sobre o preço final de venda ao consumidor, houve um reforço do volume de alimentos comercializados. Entre os anos de 1984 e 1986 houve expansão dos beneficiários (de 2 para 2,7 milhões), do número de pequenos varejistas cadastrados e do volume de alimentos comercializados (NEPP, 1989 apud FAGNANI, 2005).

Quanto à criação de novas ações governamentais federais destaca-se o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e o Programa de Alimentação

Popular (PAP). Este último foi lançado em maio de 1985 com o objetivo de garantir o suprimento de gêneros alimentícios a preços reduzidos através do controle dos preços finais dos alimentos comercializados por pequenos varejistas que tinham acesso aos estoques governamentais. Executado pela Cobal, o programa funcionou de forma complementar ao Proab, alcançando dezessete cidades brasileiras e beneficiando 3,9 milhões de pessoas (TAKAGI, 2006). Já o PNLCC foi lançado, por meio do Decreto Lei nº 93.120, em 1986. De cobertura massiva, passou a ser o “carro-chefe” da política social federal (FAGNANI, 2005). Tinha como objetivo fornecer um litro de leite por dia a todas as crianças de até sete anos de idade, pertencente a famílias com renda de até dois salários mínimos, sob coordenação da Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República (Seac).

Ainda segundo Fagnani (2005), a forma de operação do PNLCC representou uma inovação em face dos programas tradicionais. No lugar da distribuição direta de produtos, optou-se por um sistema de distribuição indireto, mediante a entrega de cupons (“vale-leite”). Conhecidos como os “tíquetes do Sarney”, os cupons eram distribuídos às famílias previamente cadastradas em associações comunitárias e entidades filantrópicas, coordenadas pela Seac, e eram trocados por um litro de leite tipo “C” na rede varejista de abastecimento. Esses varejistas resgatavam os cupons com os atacadistas de leite, que eram ressarcidos pelo Banco do Brasil. Destacaram-se como a primeira experiência em grande escala de distribuição de alimentos no Brasil, em forma de tíquetes, ao invés da distribuição em espécie (TAKAGI, 2006).

Segundo Torres Filho e Carvalho (1989), em setembro de 1987 o PNLCC se encontrava presente em 259 municípios do país, distribuindo cerca de 2,0 milhões de litros de leite por dia e beneficiando cerca de 4,9 milhões de crianças através de 15.110 entidades comunitárias credenciadas. O programa foi bastante criticado devido à utilização dos tíquetes para outras finalidades, além da obrigatoriedade, por parte dos comerciantes, da compra “casada” de outros produtos na troca do tíquete por leite (COHN, 1995).

Por outro lado, de acordo com o Instituto Cidadania observou-se um “significativo aumento na produção de leite no país (20,1% entre 1986 e 1990) e um crescimento no consumo per capita de 94 litros/ano para 109 litros/ ano período” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 12). O Governo Federal chegou ao final da década

de 80 operando 12 programas de alimentação e nutrição²³, dentre os quais, para o grupo materno infantil havia quatro programas diferentes de distribuição gratuita de alimentos, além do programa de merenda escolar. No entanto, Peliano (2001: 3) destaca que, “em que pese a rica experiência brasileira em programas de alimentação, as avaliações sobre o seu desempenho até os anos 80 não foram muito favoráveis”. A autora enumera seis aspectos desta avaliação: i) os programas, sobretudo os de distribuição gratuita de alimentos, não foram devidamente focalizados na faixa etária prioritária, nos grupos de menor poder aquisitivo e nas regiões menos desenvolvidas; ii) os recursos financeiros, ainda que gradativamente ampliados, foram insuficientes e aquém do necessário, até mesmo para atender às metas estabelecidas oficialmente. Em 1989, os 12 programas existentes absorveram cerca de U\$ 1 bilhão; iii) os programas apresentaram descontinuidade no atendimento, inviabilizando a cobertura do déficit alimentar e nutricional dos grupos atendidos. Segundo a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (PNSN), cerca de 27% das crianças menores de 7 anos e 35% das gestantes e nutrizes inscritas nos programas de alimentação não haviam recebido os benefícios no mês anterior à realização da Pesquisa; iv) as instituições encarregadas da gestão dos programas não obtiveram o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas; v) os programas federais estiveram excessivamente centralizados, observando-se a ausência de participação e controle por parte das comunidades beneficiadas; vi) a superposição das ações se deu em paralelo à falta de uma efetiva coordenação das ações, e o INAN, órgão encarregado de tal tarefa, não recebeu do governo o respaldo necessário para exercê-la (PELIANO, 2001: 4).

A década de oitenta se encerra, portanto, com uma multiplicidade de programas de alimentação. Não obstante, pulverizados em distintas instituições governamentais, com superposição de clientelas, com a expansão da cobertura, em geral à custa da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos,. Além disso, fica evidente a centralização excessiva dos programas federais e a falta de controle por parte das comunidades beneficiadas.

²³ Programa de Suplementação Alimentar - PSA; Programa de Complementação Alimentar - PCA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares - PAIE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes - PNLCC; Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; Projeto de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda - PROAB; Projeto de Aquisição de Alimentos Básicos em Áreas Rurais de Baixa Renda - PROCAB; Programa de Combate ao Bócio Endêmico - PCBE; Programa de Combate a Anemia Ferropriva; Programa de Combate a Hipovitaminose A; Programa de Incentivo ao Aleitamento Materno - PNIAM; e, Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT (PELIANO, 2001).

2.5. Governo Fernando Collor de Melo (1990-1992)

Empossado em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Melo tornou-se o primeiro presidente eleito pelo voto direto depois do regime militar. No dia seguinte à posse, o governo anunciou seu Plano de Estabilização Econômica, ou Plano Brasil Novo, que ficaria conhecido como Plano Collor. Entre outras medidas, o plano realizou o congelamento de preços e salários, que passariam a ser reajustados conforme índices de inflação prefixados e realizou o bloqueio, por 18 meses, dos saldos em conta corrente e cadernetas de poupança que excedessem 50 mil cruzeiros.

Os objetivos estratégicos do Plano Collor estavam sintonizados com as recomendações do Consenso de Washington, denominação dada às conclusões do seminário que, em novembro de 1989, reuniu especialistas do governo dos Estados Unidos, do FMI, do Banco Mundial e do BID, para avaliar as reformas econômicas na América Latina. O seminário aprovou os programas de ajuste inspirados nas medidas que o governo norte-americano recomendava como pressupostos para o estabelecimento de cooperação financeira. Tais medidas giravam em torno de três eixos principais: a retirada do Estado das atividades econômicas; a liberalização dos mercados nacionais para a importação de bens e serviços e a entrada de capitais de risco; e a obtenção da estabilidade monetária, por meio do combate intransigente à inflação, ainda que à custa de recessão, aumento do desemprego, contenção salarial e diminuição dos investimentos públicos na área social. (TAKAGI, 2006)

Fagnani (2005) alerta para o fato de que o contexto dos anos 90 se apresentou bastante hostil à cidadania recém-conquistada. Assim, o Estado Social esboçado na Constituição de 1988 encontrou fortes objeções, já nos seus primeiros anos de vida. Dessa forma, colocou em risco suas próprias chances de sobrevivência. Já Dagnino (2004) destaca que a eleição de Collor, em 1989, era parte da estratégia para a implementação do ajuste neoliberal, e da emergência de um projeto de Estado mínimo, que se isentava progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo duro do bem conhecido processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington.

Este curto governo Collor de Mello (1990-92) foi explícito na sua rejeição aos preceitos constitucionais favoráveis à ampliação dos direitos sociais no país. Pretendia rever os avanços sociais contidos na Constituição de 1988, por ocasião da revisão desta, prevista para 1993, no art. 3º das suas Disposições Transitórias, e só não concretizou esse objetivo por ter sido afastado através de *impeachment*. Deve-se a isso, conforme Fagnani (2005: 168), que “o funeral da Carta de 1988 teve de ser adiado”.

Para o governo Collor a estratégia central para a política social era a formulação de nova agenda de reformas buscando uma adequação à agenda neoliberal, sobretudo no tocante à defesa da focalização, da privatização dos serviços públicos, da redução dos investimentos em saúde e nutrição, desorganização burocrática das políticas sociais, entre outros aspectos. Levava com isso a desfiguração a Seguridade Social e impedia o seu avanço com o veto integral, feito pelo governo, ao Projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Além disso, governo Collor reestruturou os órgãos e instrumentos de políticas ligados à saúde e à nutrição, revisando e extinguindo diversas ações públicas. Os programas alimentares da LBA e o PNLCC foram extintos em 1991, com seus recursos remanejados para outras áreas. Com isso, os investimentos realizados nos programas de alimentação do Governo Federal caíram drasticamente, chegando a quase um quarto das despesas do período anterior, de 1986 a 1990 (TAKAGI, 2006).

No Brasil deste período observa-se o início de um movimento que podemos denominar, seguindo a literatura já citada, de “contramarcha”. Tal movimento colocou em prática o modelo de desenvolvimento neoliberal, que tinha como perspectiva o desmonte do arcabouço jurídico dos direitos conquistados legalmente e inscritos na Constituição de 88.

Em 26 de maio de 1992 a Câmara dos Deputados aprovou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias de corrupção no governo federal. Enquanto isso entidades representativas da sociedade civil, como a OAB, ABI, CUT, CNBB, UNE, UBES, SBPC, Abong, Ibase, Contag, entre outras, formaram, em agosto, o Movimento Cívico contra a Impunidade e pela Ética na Política. Além disso, sob a liderança da UNE e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), estudantes secundaristas e universitários de todo país pintaram os rostos com as cores da bandeira nacional, o que lhes valeu o apelido de “caras-

pintadas”, e organizaram grandes manifestações contra o governo exigindo o *impeachment* do presidente.

Em 29 de setembro, a Câmara dos Deputados, por 441 votos contra 38, aprovou a admissibilidade do processo de *impeachment* do presidente Collor, que terminou por ser substituído interinamente, em 2 de outubro, por seu vice-presidente, Itamar Franco. O afastamento definitivo se deu em 29 de dezembro de 1992, com o julgamento no Senador e a formalização da renúncia por Collor de Melo.

Quadro IV. Políticas Sociais no Brasil no período de 1985 – 1992

Ano*	Intervenção	Características
1985	Programa de Nutrição em Saúde (PNS) do INAN passa a se denominar Programa de Suplementação Alimentar (PSA)	
1985	Programa de Alimentação Popular (PAP)	Executado pela Cobal utilizando-se da rede tradicional de pequenos varejistas, com o envolvimento direto de associações de classe, entidades filantrópicas e lideranças comunitárias locais, garantindo suprimento de gêneros alimentícios a preços reduzidos. Operava de forma complementar ao Proab (1979), cobrindo os grandes centros urbanos das demais regiões do país, além da região Nordeste.
1986	Implantação do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC).	Vinculado à Presidência da República, foi instituído pelo Decreto-lei n. 93.120/86.
1986	Seguro-Desemprego	O seguro desemprego estava previsto na Constituição da República desde 1946, mas não implementado. Foi instituído pelo Executivo federal no bojo do Plano Cruzado, no início de 1986, através do Decreto-lei n. 2.283, de 27/2/1986. O acesso ao programa era restrito aos trabalhadores do mercado formal que comprovassem a totalidade dos seguintes requisitos: a) haver sido dispensado há mais de trinta dias e estar desempregado há mais de sessenta dias; b) ter recebido salários relativos aos seis meses anteriores à data da dispensa; c) haver contribuído para a Previdência Social durante, pelo menos, 36 meses, nos últimos quatro anos; d) não possuir renda própria de qualquer natureza, suficiente à manutenção pessoal e de sua família; e e) não estar em gozo de qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social e de auxílio-desemprego.
1987	Instituição do Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde nos Estados (SUDS)	Instituído pelo Decreto n° 94.657, de 20 de julho de 1987, com o objetivo de contribuir para a consolidação e o desenvolvimento qualitativo das ações integradas de saúde.

1990	Instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	O ECA foi instituído pela Lei 8.069 no dia 13 de julho de 1990. Segundo o Estatuto, é considerado criança o cidadão que tem até 12 anos incompletos. Aqueles com idade entre 12 e 18 anos são considerados adolescentes. Entre os principais pontos da lei está o princípio de proteção integral, que determina como dever da família, da sociedade e do Estado a promoção de acesso prioritário e irrestrito à justiça, saúde, alimentação, educação, esporte, cultura e liberdade.
1990	Lei Orgânica da Saúde	Transformou o SUDS em SUS: os municípios se tornam os principais captadores de recursos e gestores da rede pública unificada e as transferências se tornam automáticas.
1991	Regulamentação da previdência rural (CF 1988)	Universalização do acesso no meio rural (inclusão de informais e economia familiar); individualização do acesso; redução da idade mínima (60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres), elevação do piso para o salário mínimo.
1992	Implementação da previdência rural	Expansão dos benefícios entre 1992 e 1994, com extensão da cobertura.

FONTE: Baseado em FAGNANI (2005); JACCOUD (2005); KERSTENETZKY (2012); SILVA (2014).

Elaboração própria

* No Quadro III constam as mudanças na Constituição Federal realizada no ano de 1988.

2.6. Início dos programas de transferência de renda no Brasil

Na década de 1980, os países da América Latina, em sua maioria, vivenciaram uma severa crise econômica (redução do Produto Interno Bruto (PIB), taxas de inflação e desvalorização da moeda sem precedentes) e enfrentaram uma agenda de “reformas estruturais” vinculadas ao nível elevado da dívida externa e às exigências dos organismos de financiamento internacional (Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial) (FONSECA, 2009). Neste contexto, foram implementadas medidas de privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, incremento de impostos para redução do déficit fiscal, cortes no emprego público etc. Ao mesmo tempo, foram realizadas reformas no sistema público de proteção social.

Na metade dos anos 1990, as agências qualificadoras de risco incluíram a reforma nos sistemas de aposentadorias e pensões como um ponto favorável em suas medições de risco dos países (MESA-LAGO Y MÜLLER, 2004). Neste marco, parte da estratégia envolveu a “privatização” dos principais programas de seguro social (as pensões por idade, invalidez, por enfermidades e/ou sistemas nacionais de saúde).

Os sistemas públicos de proteção social, de base contributiva, com distintos graus de cobertura e origem no tempo, foram substituídos por um sistema privado, como no Chile, em 1981; na Bolívia e no México, em 1997; e em El Salvador, em 1998, dando origem ao modelo substitutivo. Em outros países, um componente privado foi adicionado ao sistema público dando origem ao modelo conhecido como “paralelo” (adotado no Peru, em 1993, e na Colômbia, em 1994) ou criando um sistema privado que compete com o sistema público, denominado “misto”, como na Argentina, em 1994, no Uruguai, em 1996 e, na Costa Rica, em 2001 (FONSECA, 2009).

Simultaneamente à ocorrência dessas reformas, começaram a ser implantadas as Redes Mínimas de Proteção Social - RMPS (MESA-LAGO, 1999), com os Fundos de Emergência, depois transformados em Fundos de Inversão Social. Os Fundos também se disseminaram, marcando uma nova lógica em matéria de proteção social²⁴. As Redes Mínimas de Proteção Social (RMPS) foram introduzidas com um duplo objetivo: enfrentar o empobrecimento resultante do ajuste estrutural e melhorar a eficiência da ação dos ministérios e da assistência social. Com esses objetivos, os recursos deveriam ser focalizados na população mais pobre para compensar a perda de rendimentos, criar empregos e melhorar a infraestrutura, por meio de algumas obras.

A partir do avanço do liberalismo (ou neoliberalismo) na América Latina, nos anos 90, as políticas sociais vão perdendo apoio e a universalidade dos serviços é cada vez mais contestada. Ganham força, neste contexto, as chamadas políticas focalizadas para a área social. Naqueles anos, como parte da proposta de reforma das políticas sociais formuladas por alguns governos da região e por organismos como o Banco Mundial foi defendida a tese da focalização nos setores mais pobres e vulneráveis à crise e ao ajuste. Para Sojo (2007), o seguro individual no mercado, a provisão de serviços para os pobres por meio das redes de proteção e a focalização contraposta à universalidade conformam uma estratégia de política social que dispõe de uma responsabilidade pública mínima em matéria de proteção social, deposita o financiamento e a prestação dos serviços em mãos privadas e abdica do princípio da solidariedade.

Neste sentido, as reformas nas políticas sociais revelaram mudança da noção de solidariedade como princípio estruturante da proteção social. A emergência do novo

²⁴ Na Bolívia, o Fundo de Emergência Social data de 1987. Na Nicarágua, Honduras, Chile, Venezuela e Panamá os fundos são de 1990 e, em El Salvador, Uruguai e Peru em 1991 (MONTEIRO, 2011).

conceito de focalização no contexto da crise e do ajuste – que ampliou o número de pobres e tornou vulneráveis amplos setores da população – mostra a correlação entre políticas de ajuste e programas focalizados. Os “pacotes” de reformas estruturais estiveram orientados por um paradigma de liberalização econômica operando com o suposto de que o papel do Estado era basicamente garantir a ação das forças do mercado (MONTEIRO, 2011).

O resultado das “receitas” para a América Latina e o Caribe, apesar de algumas diferenças entre os países, pode ser auferido pelo aumento das desigualdades sociais e pela precarização das condições de vida dos cidadãos. Este aspecto aparece de maneira muito forte na análise realizada pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre as alterações econômicas em curso e as transformações sociais. Em seu *Panorama Social de América Latina* destaca-se que o crescimento econômico não estava gerando postos de trabalho para absorver produtivamente a mão-de-obra e que subsistiam importantes diferenças entre as taxas de desocupação aberta, afetando os domicílios com distintos níveis de renda. Observa-se, ao comparar o número de pessoas pobres e indigentes na América Latina, que, em 1990, ocorreu um grande incremento destas duas categorias em relação a 1980. Neste ano, a incidência da pobreza foi de 40,5%, e a de indigência de 18,6%, enquanto em 1990 foi de 48,3% e 22,5%, respectivamente. Em 1997, há registros de uma diminuição significativa dos grupos em relação a 1990 (43,5% e 19%). Entre 1999 e 2002, a taxa de pobreza se manteve praticamente constante – a variação foi de apenas 0,2% – mas a pobreza extrema ascendeu 0,9 pontos percentuais (CEPAL, 1995 apud MONTEIRO, 2011).

En consecuencia el número de personas pobres en América Latina fue 10 millones mayor que el de 1990. A su vez, resulta preocupante verificar que la mayor parte del aumento respondió a un ascenso de la indigencia. Las personas en situación de indigencia se incrementaron en 8 millones, lo que estaría reflejando un proceso de agravamiento de la pobreza (CEPAL, 2003:7 apud MONTEIRO, 2011).

A análise da CEPAL (2003) mostra que a receita para a América Latina favoreceu a agudização da pobreza. Este resultado não é surpreendente quando se considera que as propostas privatizantes de proteção social quebravam o princípio da solidariedade no financiamento e a proposição em curso se restringia a programas focalizados nos pobres e, portanto, mais vulneráveis ao ajuste.

Na América Latina e Caribe, portanto, os Fundos de Emergência Social e os Fundos de Inversão Social, como componentes da Rede Mínima de Proteção Social e como parte da institucionalidade no combate à pobreza, foram criados nas décadas de 1980 e 1990. Na metade desta última década, os programas de transferência monetária, focalizados nos mais pobres, começaram a se disseminar na região. Na segunda metade dos anos 1990, surgiram os programas pioneiros de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) no Brasil. As instâncias subnacionais (Estados e Municípios) foram as primeiras a adotar estes programas.

Os PTRCs são tidos como instrumentos de política social que buscam retirar da condição de pobreza e vulnerabilidade os grupos familiares e indivíduos que se encontram em um patamar incompatível com a riqueza da nação da qual são cidadãos. Sob essa perspectiva, é possível afirmar que os programas se apoiam no suposto de que a redução da pobreza depende da junção de duas medidas: alívio imediato das condições de privação das famílias com benefícios financeiros; e investimento em suas capacidades através dos serviços de educação e saúde e sua inclusão em outras políticas e programas governamentais.

Em 1995 a prefeitura de Campinas, no Estado de São Paulo, instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para todas as famílias com renda inferior a 1/2 salário mínimo mensal que tivessem crianças de até 14 anos frequentando a escola. Nesse mesmo ano, o Distrito Federal implantou o programa denominado Bolsa-Escola e, já no final de 1995, o município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, implantou o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar. Todos foram programas com condicionalidades e a principal diferença entre eles dizia respeito à faixa etária das crianças e adolescentes. Em Campinas e Ribeirão Preto, os programas se dirigiam às famílias pobres com crianças e adolescentes entre zero e 14 anos de idade e, no Distrito Federal, a crianças a partir de 7 anos de idade. Progressivamente, novos municípios passaram a implantar este tipo de programa – Jundiaí, Santos, Salvador, Boa Vista, Vitória, por exemplo – e ocorreu uma proliferação de projetos de lei em Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas Estaduais, Câmara de Deputados Federais e Senado (FONSECA, 2001).

No entanto, no Brasil, a primeira iniciativa no legislativo ocorreu, por meio do Projeto de Lei do Senado nº 80 de 1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que

visava à instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma do “imposto de renda negativo”, beneficiando as pessoas maiores de 25 anos. Essa proposição foi aprovada no Senado, passou por comissões, mas não foi votada pela Câmara dos Deputados. A partir desse projeto, o debate acadêmico e o político ensejaram a difusão e a implantação dos PTRCs, com pequenas variações, nos Estados e Municípios.

Ao lado dessas iniciativas, o mundo acadêmico produzia um conjunto expressivo de estudos e pesquisas sobre a proteção social no Brasil. Vale destacar que, com os novos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988, surge um rico cenário de análises, estudos, proposições e de disputa política visando à regulamentação das disposições estabelecidas pela Constituição Federal. Assim, as políticas sociais assumem um caráter universal, em sintonia com a nova dimensão da cidadania brasileira. No entanto, após 1988, ainda persistem questões como: baixa capacidade de promoção da equidade; gestão pouco eficiente e marcada por fragmentação e clientelismo; pouca participação social; sérios limites das bases de financiamento; débil atuação do setor privado no campo social (MONTEIRO, 2011).

Nos anos 1990, o desafio de construção das políticas sociais, segundo o novo modelo universal e redistributivista, encontrou dificuldades, devido à crise econômica e à oposição do pensamento hegemônico no cenário internacional e seus representantes em terras brasileiras, os quais defendiam a ideia do Estado mínimo e atribuíam aos gastos sociais a crise fiscal do Estado. Na América Latina e Caribe, essa formulação trazia um conjunto de propostas liberais de mercantilização dos serviços sociais, pois somente aqueles que não podiam pagar por eles – identificados por testes de meios – deviam ter acesso às políticas sociais, que passaram a se caracterizar por um alto grau de seletividade ou focalização na pobreza e por oferecerem benefícios mínimos que não desestimulassem o trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1995).

No Brasil, a agenda liberal não alcançou integralmente as políticas sociais de forma a comprometer os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, em grande parte devido às próprias garantias jurídicas do sistema brasileiro de proteção social. Por outro lado, esse sistema lastreado em princípios universais teve de se defrontar com o desafio de reduzir as desigualdades, combater a pobreza e promover a equidade. O debate sobre a adoção de políticas sociais focalizadas e de ação afirmativa ganhou espaço na

discussão acadêmica e política, revertendo o quadro social historicamente marcado pela iniquidade e pela enorme dívida social acumulada²⁵.

A desigualdade de renda no Brasil, uma das maiores do mundo, e a pobreza, que alcança parcela significativa da população, colocam o país distante de qualquer padrão razoável em termos de justiça distributiva e passam a ser o centro do debate. Desigualdade e pobreza²⁶, que estão associadas na origem, são entendidas como: resultantes de um acordo social excludente; de um processo histórico específico; de uma construção econômica, social e política que não reconhece direitos e oportunidades a todos, de forma igualitária. Além disso, a desigualdade no Brasil apresenta uma imutabilidade histórica e passa a ser encarada de forma natural pelo conjunto da sociedade, gerando resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificá-la e apontá-la como prioridade das políticas públicas, em geral, e das políticas sociais, especificamente.

Para um grupo de estudiosos, além do impacto das políticas de crescimento econômico, a má focalização das políticas sociais é a principal responsável pela persistência das desigualdades e da situação de pobreza no país. Consideram que as políticas sociais não alcançam os mais pobres porque parte substantiva dos programas não tem por objetivo a redução da pobreza, e sim, beneficiar os mais afetados negativamente pelas transformações econômicas, minimizando as flutuações na demanda agregada, na medida em que representam uma fonte de renda altamente contracíclica. Uma vez que o combate à pobreza deve ser a preocupação fundamental da política social, garantindo os recursos orçamentários necessários para a sua implementação. Por outro lado, distinto grupo de pesquisadores considera que a focalização possui uma lógica perversa ao dar lugar a uma política orientada para avaliação dos atributos pessoais e morais, bem como tecnicista a questão social.

²⁵ Em entrevista ao jornal O Globo, em 21/04/2002, Ricardo Henriques expõe essa avaliação afirmando que “No Brasil é preciso tratar desigualmente os desiguais. Nosso desafio é romper com a matriz republicana francesa. Todos nós fomos culturalmente educados e a grande maioria estudou numa base dessa grande matriz francesa universalista, que acha que o imperativo da igualdade é a melhor matriz para fazer qualquer intervenção, tratando todos por iguais. Esta é a estratégia mais cínica de lidar com o problema. O nosso principal dilema é enfrentar a questão da desigualdade, e não especificamente a questão da pobreza, que é a manifestação última da desigualdade. O que é perverso é que a sociedade brasileira se indigna com a pobreza, mas banaliza a desigualdade. O desafio é redefinir a matriz de intervenção do Estado na área social.” (HENRIQUES, 2002)

²⁶ Um vasto conjunto de diagnósticos e estudos sobre a pobreza e a desigualdade no país foi elaborado por autores de diferentes correntes de pensamento oriundos de várias instituições públicas e privadas do país (Néri, M., 2007; Medeiros, M., 2006; Rocha, 2003; Hoffman, 2001; Monteiro, C.A., 1995.).

Kerstenetzky (2005) chama atenção para dois entendimentos sobre o conceito de focalização. O primeiro aponta a focalização como residualismo, pois está associada à concepção de justiça de mercado que seria capaz de promover a melhor alocação dos recursos da sociedade. Assim sendo, a política social seria apenas residual, responsável por incluir aqueles segmentos à margem dos processos econômicos integradores, pois o que importa é a política econômica. Evidencia-se, portanto, que a focalização é um componente da racionalidade do sistema, que amplia sua eficiência global. À vista disso, a melhor justificativa para intervenção pública é a pobreza “imerecida”, fruto não de escolhas “irresponsáveis”, mas do acaso. O segundo conceito aponta a focalização como ato reparatório, destacando que, neste caso, torna-se necessária uma ação reparatória para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Caso essa ação não seja empreendida, esses direitos serão letra morta para essa parcela da população. Assim, essas ações complementarizam as políticas públicas universais.

A defesa das políticas universais é feita a partir da concepção de que elas reúnem todos os integrantes de uma comunidade de iguais em termos de direitos sociais de cidadania, competindo ao Estado, especificamente ao estado de bem-estar social, garantir o atendimento de um conjunto de necessidades dos cidadãos.

Há um terceiro campo de estudo que chamava a atenção para a necessidade de combinar políticas compensatórias ou focalizadas com políticas emancipatórias. Kerstenetzky (2006) utiliza a terminologia “políticas redistributivas compensatórias” (como, por exemplo, o Programa Bolsa Família) e “políticas redistributivas estruturais” (tais como reforma agrária, educação de qualidade etc.).

Quanto ao direito humano à alimentação, a política de segurança alimentar e nutricional traz o indicativo de que, para além das políticas de caráter compensatório – a exemplo da distribuição gratuita ou subsidiada de alimentos e da transferência de renda às famílias ou aos indivíduos²⁷ – são necessárias outras formas de intervenção pública de tipo

²⁷“Nas democracias ocidentais, as políticas compensatórias permanecem atuais e abrangentes, inquestionavelmente indispensáveis, sendo asseguradas na forma de uma transferência direta de renda às famílias ou aos indivíduos. As políticas de renda mínima ou renda de subsistência, de subsídio à moradia e até aquelas destinadas a viabilizar a acessibilidade alimentar, como o *Food Stamps Program* norte-americano, são todas voltadas para cobrir déficits de renda. Na sua grande maioria, não são implementadas com base na provisão gratuita de um serviço ou no fornecimento de produtos in natura, mas na atribuição mensal de uma renda monetária vinculada ou não à finalidade da concessão do benefício... Dar renda em vez de dar alimentos é uma forma, das menos onerosas e das mais eficazes, de se renovar às políticas sociais de caráter compensatório, para que passem a agir eficientemente não

estrutural ou emancipatório para o combate efetivo à pobreza (LAVINAS, 2000). Na raiz desta interpretação, está o conceito de direito à cidadania que compreende a situação de pobreza para além do combate à fome ou à insegurança alimentar, salientando outras condições básicas da existência como saúde, moradia, educação e outros.

só sobre o combate de curto prazo à pobreza, mas também sobre a desigualdade, causa maior da miséria no Brasil” (LAVINAS, 2000: 29).

3 O GOVERNO ITAMAR FRANCO E O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: ESTABILIDADE ECONÔMICA, CONSEA E COMUNIDADE SOLIDÁRIA

3.1. Surge a Ação da Cidadania

Em 19 de dezembro de 1989, Luiz Inácio Lula da Silva, então candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) a Presidência da República, ao reconhecer a derrota no segundo turno para Collor de Melo, anunciou a intenção de seu partido de montar um “governo paralelo”, através da indicação de “ministros”²⁸ responsáveis pela formulação de propostas alternativas às do governo nas principais áreas da política nacional. Este “governo paralelo” foi lançado formalmente em julho de 1990 e funcionou até 1992. Após o processo de *impeachment*, tornou-se o Instituto de Cidadania, e posteriormente foi renomeado como Instituto Lula.

Inspirado na experiência inglesa, o Governo Paralelo constituiu-se como instrumento de ação política para o exercício de uma oposição qualificada ao recém-empossado governo Collor. Seu objetivo era manter articuladas as forças políticas que se uniram em torno da candidatura de Lula no segundo turno das eleições presidenciais de 1989 e empreender uma fiscalização democrática da nova gestão. O Governo Paralelo trabalhou na elaboração de propostas de alcance estratégico, resultado de intensos debates envolvendo os mais variados atores sociais coordenados por expoentes da cultura, da ciência e da oposição democrático-popular, como Antonio Candido, José Gomes da Silva e Aziz Ab'Saber, entre tantos outros (INSTITUTO LULA, s/d).

²⁸ Os "ministros" do governo paralelo do PT eram: cultura – Antonio Cândido de Mello e Souza, então professor emérito da Faculdade de Filosofia da USP, fundador do PT; meio Ambiente – Aziz Ab'Saber, 66, geógrafo e pesquisador, ex-vice-presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência ; Defesa da Cidadania e Combate às Discriminações – Benedita da Silva, então deputada federal (PT-RJ), formada em Serviço Social e licenciada em Estudos Sociais; Relações Exteriores – Carlos Nelson Coutinho, bacharel em Filosofia, então professor titular da UFRJ; Educação e Desenvolvimento – Cristovam Ricardo Buarque, ex-reitor da UnB, então professor de economia na mesma instituição; Agricultura – José Gomes da Silva, agrônomo, ex-presidente do Incra e membro da equipe que elaborou o Estatuto da Terra; Saúde – José Leôncio de Andrade Feitosa, então cirurgião cardiologista da UFRJ; Reforma Constitucional – José Paulo Bisol, 62, então senador (PSB-RS), havia sido candidato a vice-presidente na chapa de Lula; Energia e Mineração – Luís Carlos de Menezes, então dirigente da Extensão Universitária da USP; Ciência e Tecnologia – Luiz Pinguelli Rosa, físico, então professor de pós-graduação da UFRJ; Comunicações – Cristina Tavares, jornalista e então deputada federal pelo PDT-PE; Justiça – Márcio Thomaz Bastos, então advogado, ex-presidente da OAB; Trabalho e Previdência – Paulo Renato Paim, 40, então deputado federal (PT-RS), ex-metalúrgico; Economia – Walter Barelli, economista, ex-diretor do Dieese; Desenvolvimento Regional – Francisco Maria Cavalcanti de Oliveira, economista, então pesquisador do Cebrap e professor do Departamento de Sociologia da USP; Reforma Administrativa – Ademar Bafo, administrador, então técnico em planejamento governamental. Disponível em <https://acervo.folha.com.br//leitor.do?anchor=4907360&pd=aed485a07d96e6903d5d8ccf361c3166>, acesso em 21 de dezembro de 2018 .

Em 1991²⁹, o grupo coordenado por José Gomes da Silva lançou um documento, assinado conjuntamente com Lula, intitulado “Política Nacional de Segurança Alimentar”. Nesse documento a segurança alimentar era destacada como elemento estratégico de governo, centralizando as políticas de produção agroalimentar (agrária, agrícola e agroindustrial), de comercialização, de distribuição e de consumo de alimentos, e incorporando a perspectiva de descentralização e de diferenciação regional. Paralelamente, seriam implementadas ações emergenciais contra a fome, entre as quais estariam incluídas também ações governamentais de controle de qualidade dos alimentos e estímulo às práticas alimentares saudáveis, além de diversas medidas no campo da saúde e da vigilância nutricional³⁰. A coordenação dessa política seria exercida por um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), semelhante àquele proposto no âmbito do Ministério da Agricultura em 1985³¹, com o intuito de integrar setores governamentais com representantes da sociedade civil (SILVA; SILVA, 1991; MALUF, 2007).

Concomitantemente, após uma série de denúncias de corrupção no governo federal, em maio de 1992 o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito que terminaria por recomendar o *impeachment* de Collor. Foi neste contexto que surgiu no Rio de Janeiro, o “Movimento pela Ética na Política” (MEP). Segundo Carlos Fico (2011: 02):

²⁹ Também em 1991, o Congresso Nacional criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da fome (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

³⁰ Segundo Peliano (2001:24), “a preocupação com a segurança alimentar surgiu na Europa durante as duas grandes Guerras, quando ficou evidenciada a importância da autossuficiência alimentar para a segurança nacional. Cessada a Guerra, tinha surgido uma nova concepção da importância da alimentação na economia dos povos. Daí em diante, fica praticamente demonstrado que da solução do problema alimentar dependia o bem-estar do povo, a eficiente produção do trabalho, a paz social e a segurança da nação. Entretanto, a questão de suficiência alimentar tomou força a partir da crise de produção de alimentos do início dos anos 70. Nesse momento, a preocupação voltava-se para a necessidade de estoques estratégicos de alimentos para fazer frente à escassez na oferta e garantir o abastecimento alimentar. No final da mesma década, com o otimismo decorrente do aumento da produção de alimentos, a preocupação no âmbito da segurança alimentar passou para os aspectos de distribuição desses produtos. Em 1983, a FAO lançou um novo desafio para a segurança alimentar, abrangendo não só a questão da oferta adequada de alimentos em termos de qualidade e quantidade, mas também a da estabilidade dos mercados e a da segurança no acesso aos alimentos ofertados”.

³¹ As origens do CONSEA remontam ao governo do presidente José Sarney, em 1985. Nesse período, o Ministério da Agricultura fez a proposta de criação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar, com o objetivo de atender às necessidades alimentares e nutricionais da população e ampliar a oferta nacional de produção de alimentos. Esta proposta contemplava, ainda, a criação de um canal permanente de interação entre o Estado e a sociedade civil, no formato de conselho, vinculado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), para tratar de temas correlatos. Foi apresentada na Primeira Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986 (PELIANO, 2001; FAGNANI, 2005; e TAKAGI, 2006).

O movimento nasceu de um grupo de pessoas, que se reunia na UFRJ. Eram sindicalistas, universitários, militantes de partidos, pessoal das ONGs. A iniciativa partiu de uma proposta do deputado federal José Carlos Saboia, do PSB do Maranhão, numa das reuniões mensais promovidas por uma ONG (INESC) com parlamentares progressistas. O deputado queixou-se do isolamento dos parlamentares democráticos no Congresso e sugeriu que o INESC convidasse a OAB, a CNBB, o IBASE e algumas personalidades políticas para discutirem a questão.

Nessa reunião, realizada em 09 de maio de 1992, por proposta do presidente da OAB, Marcelo Lavenère, ficou decidida a realização de uma "Vigília pela Ética na Política", que de fato aconteceria no auditório Petrónio Portella no Senado Federal, reunindo 183 entidades, 70 parlamentares e mais de 1.000 pessoas. No evento, realizado em 29 de maio de 1992, foi lida uma Declaração ao Povo conclamando mobilização e vigília permanente. A OAB decidiu apresentar ao Congresso Nacional o pedido de *impeachment* do presidente, assinado pelos conselheiros da entidade e outras personalidades. O pedido seria levado ao Congresso numa caminhada em Brasília. No primeiro dia de setembro de 1992, pouco mais de cem pessoas partiram da frente da sede da OAB, na Capital Federal, em direção à Praça dos Três Poderes. Barbosa Lima Sobrinho, provento presidente da Ordem, foi de carro, pois não estava em condições físicas de ir a pé. Os conselheiros, acompanhados por Betinho, Jair Menegueli e algumas outras personalidades nacionais, foram à frente da passeata, de braços dados. Conforme o grupo se deslocava, aumentava o número de participantes. Afinal, a passeata chegou a reunir 3.000 pessoas. O Movimento não pararia de crescer. A mídia acabou aderindo, especialmente através do jornal *Folha de São Paulo*. A TV não pôde deixar de noticiar as manifestações que, então, surgiam de diversos pontos da sociedade.(...) Várias manifestações públicas se sucederiam, especialmente nas proximidades do julgamento de Collor, boa parte delas embalada por jovens estudantes, que assomavam à cena política retrabalhando símbolos, como a "cara-pintada" (...) Finalmente, durante sessão do Senado de julgamento do *impeachment*, em 29 de dezembro, vendo impossível sua defesa, Collor renunciou – o que não o livrou de ter seus direitos políticos cassados por oito anos.

Após o afastamento de Collor de Melo e da posse de Itamar Franco, as lideranças do MEP debateram sobre como manter a sociedade mobilizada em torno de causas éticas. Foi então que o MEP se transformou no "Movimento Ação da Cidadania, Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida", lançado em 08 de março de 1993, e passou a ser liderado por Herbert de Souza, o Betinho³².

³² Herbert José de Souza, o Betinho, nasceu em 03 de novembro de 1935 na cidade de Bocaiúva, Minas Gerais. Era filho de Henrique José de Souza e Maria da Conceição Figueiredo de Souza e irmão de Maria Cândida, Zilá, Vanda, José Maria, Maria da Glória, Henrique (o cartunista Henfil), Filomena e Francisco Mário (o músico Chico Mário). Todos os homens sofriam de hemofilia. Em 1958 ingressa no curso de Sociologia e Política e no curso de Administração Pública, ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ingressa também na Juventude Universitária Católica (JUC), participa da fundação e torna-se dirigente da Ação Popular (AP). Após longo período de clandestinidade, em 1971 exila-se no Chile e em seguida Canadá e México. Depois de oito anos de exílio volta ao Brasil e funda, juntamente com Carlos Afonso e Marcos Arruda, a ONG Instituto Brasileiros de Análises Sociais e Econômicas (o Ibase). Fundou também a Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (ABIA), em 1987, destinada a lutar pelos direitos das pessoas portadoras do HIV ou dos doentes com Aids. (PANDOLFI; HEYMANN, 2005).

Considerado hoje como um dos mais importantes movimentos sociais do país na década de 1990, a Ação da Cidadania foi lançada oficialmente em março de 1993, tendo como objetivo tratar a fome como problema emergencial e responsabilizar toda a sociedade pela sua solução. Ao mesmo tempo, reafirmava o seu compromisso com a democracia:

Inspirado nos cinco princípios da democracia (liberdade, participação, diversidade, solidariedade e igualdade), a Ação da Cidadania se propôs a obra do século: erradicar a miséria, mobilizar a sociedade, gerar atos de solidariedade, distribuir alimentos, criar empregos e mudar a face, a cara da sociedade brasileira. Esse movimento ganhou a sociedade, corações e mentes, e virou realidade. É que democracia não vive sem solidariedade, sem amor à igualdade, sem a participação de todas as pessoas nas mudanças que vêm através da ação, que não é puro discurso nem vive das promessas do amanhã, esse amanhã estrutural que nunca acontece na conjuntura. Entramos com a Ação da Cidadania numa nova era, numa nova política, no caminho da democracia (RODRIGUES, 1996:73-4)

No evento de lançamento foi divulgada uma carta intitulada “Carta da Ação da Cidadania”, apresentando as ideias básicas do movimento e destacando que democracia e miséria eram incompatíveis. Transcreve-se a seguir o conteúdo da carta que resume os objetivos da Campanha:

Chegou a hora de colocar um basta nesse processo insensato e genocida gerador da miséria absoluta que coloca milhões de pessoas nos limites insuportáveis da fome e do desespero. Não podemos aceitar que seu drama será resolvido após a realização de um programa de estabilização da economia que criaria as condições para amenizar a crise social que parece existir por conta própria. O tempo da miséria absoluta e da resignação com esse quadro acabou. A sociedade brasileira definiu a erradicação da miséria como sua prioridade absoluta. Esse é o clamor ético de nossos tempos ao qual tudo mais deve se subordinar. Essa deve ser a prioridade da sociedade e do Estado. Essa é a obrigação de cada um e de todos do governo federal e do congresso. Dos governos estaduais e municipais. Das entidades da sociedade civil. Dos trabalhadores e dos empresários. Esse é hoje, o grande divisor de água entre nós: entre os que querem erradicar a miséria ainda nessa geração e os que insistem em ficar indiferentes diante de uma tragédia que ameaça nossa própria existência como nação e como humanidade. Tudo deve responder a essa questão. O orçamento público, as políticas, as ações governamentais e não governamentais, as atividades produtivas, comerciais e financeiras, as atividades de ensino, pesquisa, promoção social e cultural, em que medida dão prioridade dessa questão? Ou em que medida ajudam a aprofundar esse fosso que nos separa e nos divide entre os que tem e os que vivem na mais profunda miséria? Não se pode viver em paz em situação de guerra. Não se pode comer tranquilo em meio a fome generalizada. Não se pode ser feliz num país onde milhares se batem no desespero do desemprego, da falta das condições mais elementares de saúde, educação, habitação e saneamento. Não se pode fechar a porta à consciência, nem tapar os ouvidos ao clamor que se levanta de todos os lados. A insanidade de um país que marginalizou a maioria deve terminar agora. O modelo de desenvolvimento que produziu a miséria está condenado. Por isso, nós abaixo assinados declaramos que essa é nossa prioridade e o nosso apelo. O Brasil precisa mobilizar todas as suas energias para mudar de

rumo e colocar um fim a miséria. Deve criar em todos os lugares e com a participação de todas as pessoas a Ação da Cidadania em luta contra a miséria e pela vida. Conclamamos a todos a construir esse movimento. Podemos ainda produzir o encontro do Brasil com sua própria sociedade. Democracia e miséria não são compatíveis. Que 1993 seja um ano de mudança de rumo de nossa história a partir da ação de cada um, da Ação da Cidadania (*Carta da Ação da Cidadania*, Arquivo Betinho CPDOC/FGV/RJ³³).

Betinho já apresenta uma visão da concepção multidimensional e complexa da fome e da pobreza, em um artigo publicado no *Jornal do Brasil*, em setembro de 1993, onde aponta:

A fome é exclusão. Da terra, da renda, do emprego, do salário, da educação, da economia, da vida e da cidadania. Quando uma pessoa chega a não ter o que comer é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma espécie de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida. O exílio da Terra. Mas a alma da fome é política (SOUZA, 1993)

O objetivo desta Campanha era transformar o tema da fome numa questão política, gerando condições para uma grande mobilização da sociedade civil e inscrevendo-a no debate mais amplo das acentuadas desigualdades sociais do Brasil. Dessa forma, a solidariedade foi o elemento chave dessa campanha. A Ação da Cidadania, por conseguinte, começou a atuar com identidade própria e com um jornal próprio, intitulado “Primeira e Última³⁴”. Nesse contexto, apresentou-se munida dos *slogans* “A fome tem pressa”, “A fome não pode esperar”, “Fome: não dá pra esquecer”, “Quem tem fome tem pressa” e “Cada um pode fazer alguma coisa pelo outro”, iniciou o processo de formação dos chamados Comitês de Combate à Fome. De abrangência local, municipal e/ou estadual, os comitês poderiam ser formados por amplos e diversificados setores da sociedade (sindicatos, universidades, igrejas, organizações não-governamentais, intelectuais, artistas, estudantes, empresários, funcionários públicos etc.). Destacava-se assim o caráter plural e suprapartidário do movimento, expressos na “Cartilha para ajudar a formar comitês”.

Cada comitê tinha como tarefa básica a articulação de dois tipos de ação em seu âmbito territorial: ações emergenciais de combate à fome, que consistiam em diversas atividades de doação de alimentos aos que necessitavam; e ações diversificadas de

³³ O arquivo do Betinho encontra-se no acervo do CPDOC/FGV no Rio de Janeiro. Acesso realizado fisicamente pela autora em maio e junho de 2018.

³⁴ O jornal “Primeira e Última” foi editado a partir de setembro de 1992 por quatro ONGs: Ibase, Fase (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional), Iser (Instituto de Estudos Religiosos) e Idac (Instituto de Ação Cultural).

divulgação, denúncia e debate em torno da temática, visando sensibilizar o conjunto da sociedade para a campanha.

Existe muita coisa que pode ser feita. Desde o tratamento emergencial das questões que nos abalam, desde o repartir o pão, até a mudança de rumo de nosso desenvolvimento. Não se trata apenas de dar comida a quem tem fome. É importante, sim, muitas vezes vital, resolver o problema emergencial. Mas é preciso pensar no futuro, pensar a longo prazo e organizar a sociedade em busca de soluções permanentes para o fim da miséria, da recessão, do desemprego (AÇÃO DA CIDADANIA, 1993:3).

Betinho enfrentou críticas de antigos companheiros de militância política que viam na campanha os riscos do assistencialismo. O sociólogo, no entanto, refutava as críticas e afirmava que era crucial articular as dimensões emergencial e estrutural, levando-se necessariamente em conta que “atuar no emergencial sem considerar o estrutural é contribuir para perpetuar a miséria. Propor o estrutural sem atuar no emergencial é praticar o cinismo de curto prazo em nome da filantropia de longo prazo”. Apesar dessas críticas, houve uma grande recepção da Campanha por parte da população. Em pesquisa realizada pelo IBOPE (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística), em dezembro de 1993, revelou-se que noventa e três por cento (93%) dos entrevistados consideraram a campanha necessária; sessenta e oito por cento (68%) da população já conhecia ou tinha ouvido falar sobre ela; desses, trinta e dois por cento (32%), cerca de 26 milhões de pessoas, afirmavam já ter contribuído com a Campanha e onze por cento (11%), cerca de 2,8 milhões, afirmava pertencer a algum Comitê de Combate à Fome. Estimava-se existir, no final de 1993, cerca de três mil comitês, distribuídos por 22 dos 27 estados da federação (PANDOLFI; HEYMANN, 2005: 181-3).

Segundo Gohn (2005), os movimentos sociais nos anos 90 deslocaram o eixo das reivindicações populares, antes centradas em questões como saúde, educação, moradia e/ou transportes para reivindicações relativas à sobrevivência física dos indivíduos na sociedade, visando garantir um suporte mínimo para o consumo individual, como a alimentação. Soma-se a isso o aumento da miséria e da fome, especialmente nos grandes centros urbanos, ocasionados pela seca nordestina e pelo desemprego. Ainda, de acordo com a autora, o crescimento das ONGs e as parcerias destas com o poder público aumentou a capacidade da sociedade na intervenção concreta sobre as políticas públicas. Observa-se, especialmente do Movimento pela

Ética na Política e na Ação da Cidadania, que a mobilização acontece em torno das questões morais, onde a indignação contra a corrupção e pelo direito à vida tornaram-se verdadeiras cruzadas nacionais, de caráter pluralista e suprapartidário, com grande participação da classe média brasileira, numa articulação clara com o poder público.

Ao estudar os processos que explicam a mobilização e organização das pessoas ao redor de uma ação coletiva, E.P. Thompson (1987) busca chamar a atenção para os elementos essenciais da cultura e do modo de vida destas pessoas. Para ele, a forma como as pessoas reagem a uma dada situação depende da interpretação e do significado que atribuem a essa realidade. Observamos, portanto, que a resposta que o cidadão comum brasileiro manifestou com a “Campanha do Betinho” tem muito da cultura cristã, do voluntariado e das redes de solidariedade, então muito presentes na cultura do país.

3.2. O governo Itamar Franco e a criação do I CONSEA

Itamar Augusto Cautiero Franco assumiu interinamente o cargo de Presidente da República em 2 de outubro de 1992, tendo sua posse definitiva ocorrida em 29 de dezembro do mesmo ano, após a renúncia de Fernando Collor. Não houve solenidade de posse ao assumir a interinidade, fazendo somente um breve pronunciamento em que destacou a situação de normalidade democrática no país. O seu primeiro discurso formal deu-se em 5 de outubro ao empossar o ministério. Nele destacou:

Há várias décadas que milhões de nossos filhos nascem privados de todos os direitos, até mesmo o de sonhar. São seres para os quais a vida é apenas curto intervalo de sacrifícios. Repilo, por criminoso e cruel, a modernidade que lhes nega a dignidade do pão, do alfabeto, do trabalho honrado, da saúde e da alegria. Um País não pode ter a sua modernidade reclusa em setores de ostentação enquanto o resto do povo se afronta, todos os dias, com a fome, o desespero, a doença e a ofensa (FRANCO, 1992a).

Observa-se, já durante a interinidade, uma mudança importante no que diz respeito às temáticas da fome e da miséria. Essa mudança possibilitou uma aproximação com destacados segmentos da sociedade civil brasileira. Denise Paiva (2009) destaca os encontros do Presidente onde se discutiu propostas para a área social: com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (12/10/92); o então presidente da OAB, Marcelo Lavenère (13/10/92); o então presidente da CNBB, dom Luciano Mendes de Almeida (27/11/92); e com a Frente Nacional de Prefeitos, coordenada por Luíza

Erundina de Souza, então prefeita da cidade de São Paulo para o período de 1989 a 1993. Com esta última formou-se um grupo técnico³⁵ para aprofundar ações de combate à fome. Este grupo organizou e pactuou ações emergenciais voltadas para a descentralização da alimentação escolar, a atenção ao desnutrido e para o aproveitamento de estoque de alimentos para o combate à fome (PAIVA, 2009).

Após a sua posse, o presidente faz um pronunciamento à nação, em 30 de dezembro de 1992, apontando:

Não resolveremos a questão social no Brasil enquanto não formos capazes, todos nós, de olhar nos olhos de todos os brasileiros, crianças e velhos, das cidades e dos campos, e vê-los como vemos os nossos próprios filhos, os nossos próprios pais, os nossos próprios irmãos. Não podemos ver os mais pobres com a comiseração que se endereça aos miseráveis, mas com o sentimento de que estamos diante de pessoas humanas iguais a nós, companheiras de nosso destino dentro destas mesmas paisagens, sob este mesmo céu, e nesta mesma história. A nossa sobrevivência como Nação depende da união de todos e do trabalho comum. (FRANCO, 1992b)

A partir desse contexto, objetivando cobrar ações do governo para a área social, apresentar preocupações com o recrudescimento da miséria no país, cobrar transparência nas privatizações das estatais e a implementação de uma reforma agrária, vinte e nove representantes da sociedade civil foram recebidos pelo presidente Itamar Franco, no dia 13 de janeiro de 1993. Estavam presentes Betinho (Ibase), dom Luciano Mendes (CNBB), Barbosa Lima Sobrinho (ABI), Jair Meneguelli (CUT), Marcelo Levenère (OAB), Lindhberg Faria (UNE), entre outros. Neste encontro Itamar Franco afirmou que “os pilares do Palácio do Planalto ficarão abalados se eu não conseguir resolver, em um ano, o problema da miséria no país”³⁶.

Em 09 de fevereiro de 1993, após um processo de preparação que envolveu os senadores Pedro Simon (PMDB) e Eduardo Suplicy (PT), o presidente Itamar Franco recebeu Luís Inácio Lula da Silva no Palácio do Planalto, que entregou o documento elaborado no âmbito do “Governo Paralelo”, intitulado “Política Nacional de Segurança Alimentar”. Na ocasião, dizia que a fome era um problema suprapartidário. Neste encontro, Lula sugeriu a Itamar Franco que convidasse Betinho, dom Luciano Mendes

³⁵ Integrou o grupo técnico representantes das prefeituras de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Rio de Janeiro; o IPEA, o Inan, o Inamps e vários ministérios (PAIVA, 2009:16).

³⁶ Jornal O Globo, 14 de janeiro de 1993. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019930114>, acesso realizado em 11 de novembro de 2018.

(CNBB) e Marcelo Lavanère (OAB), para participarem da campanha pelos objetivos do documento, o que foi aceito prontamente pelo presidente.

Lula propôs ao presidente Itamar Franco a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, onde governo e sociedade trabalhariam juntos, e indicou três nomes: Marcelo Lavanère (Ordem dos Advogados do Brasil), dom Luciano Mendes (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e o meu. Itamar se fixou no meu nome e me convidou para dirigir o que seria uma espécie de Ministério da Fome. Recusei e indiquei no meu lugar dom Mauro Morelli (Betinho, em carta para Oded Grajew, Arquivo Herbert de Souza, CPDOC/FGV³⁷)

Ainda nesta reunião, Itamar sugeriu a formação de um grupo de trabalho com representantes do governo, do PT e da sociedade civil. O quadro a seguir apresenta uma síntese da discussão realizada nesta data³⁸:

Propostas do PT	Resposta do Governo Itamar Franco
Combate à fome – venda de alimentos subsidiada via rede de comércio varejista local e compras comunitárias articuladas a cooperativas de produção. Adoção de mecanismos que garantam o acesso de todos os brasileiros aos alimentos que compõem a cesta básica.	Revisão da composição da cesta básica para incorporar mudanças nos hábitos alimentares.
Distribuição – o PT defende que o governo prossiga e amplie programas de distribuição de alimentos e de concessão de subsídios à população mais carente, até três salários mínimos.	Programas de abastecimento e alimentação (tipo sacolão, mercadão, restaurantes populares) devem ser executados por estados e municípios.
Reforma agrária – O Plano Nacional de Reforma Agrária deve ser implementado em 15 anos, com a mobilização de três milhões de famílias.	Revisão das metas iniciais de assentamentos de 400 mil famílias de trabalhadores rurais sem terras até 1994 e da emancipação de cerca de 190 mil projetos de assentamentos e colonização, além das atividades de regulamentação fundiária e distribuição de títulos.
Produção agrícola – prioridade na destinação de recursos federais aos pequenos e médios agricultores e trabalhadores rurais, com	Instrumentos de políticas agrícolas devem ser acessíveis a todos os produtores rurais e compatíveis com

³⁷ O arquivo do Betinho encontra-se no acervo do CPDOC/FGV no Rio de Janeiro. Acesso realizado pela autora em maio e junho de 2018.

³⁸ Jornal O Globo, 10 de fevereiro de 1993. Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019930210>, acesso realizado em 11 de novembro de 2018.

preferência aos organizados em cooperativas ou associações.	objetivos de aumentar a produção.
Controle de preços – controle de preços e margem de lucros de 12 produtos que compõem a cesta básica. Essa medida prevê ainda a importação de alimentos em caso de especulação e crise de abastecimento.	Aplicação da Lei 8.158 de 08 de janeiro de 1991 (antitruste) para punir abusos nos reajustes de preços.

O grupo técnico sugerido pelo presidente Itamar, com a presença de Betinho, se reuniu dias depois na sede do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Nesta reunião, Betinho destacou que era preciso construir um Mapa da Fome no país, isto é, era preciso realizar a identificação clara das pessoas que passam fome, onde estavam, e onde estava a disponibilidade de alimentos, para que chegassem de fato onde se carecia deles (PAIVA, 2009: 59-80). Em trinta dias o IPEA elaborou o Mapa da Fome no país, apontando a existência de 32 (trinta e dois) milhões de brasileiros que passavam fome³⁹. Segundo o Mapa, metade destes 32 milhões que vivem na indigência estava nas cidades, 7,2 milhões estavam na região nordeste e 4,5 milhões nos grandes centros urbanos.

Trinta e dois milhões de brasileiros - uma população equivalente à da Argentina - defronta-se, diariamente, com o problema da fome. São nove milhões de famílias, cuja renda mensal lhes garante, na melhor das hipóteses, apenas a aquisição de uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer as suas necessidades nutricionais. Esse foi o limite utilizado para determinar a população que apresenta condições mais graves de insuficiência alimentar. A metade dos brasileiros, cuja renda não permite sequer acesso a uma quantidade adequada de alimentos, localiza-se nas cidades. A parcela mais significativa destes - cerca de 7,2 milhões de indigentes - está no Nordeste. Outra parcela apreciável dos famintos urbanos está nas regiões metropolitanas - 4,5 milhões de pessoas, ou cerca de 30% do total de indigentes que vivem nas cidades brasileiras. Apesar da concentração no Nordeste e nas grandes cidades, a fome urbana dissemina-se por todo o território nacional (IPEA, 1993).

Betinho destacou a importância do *Mapa da Fome* ao afirmar que “foi a pesquisa que comoveu o país e estimulou a mais empolgante reação do governo e sociedade” (PELIANO, 2010: 33).

³⁹ No *Mapa da Fome* utilizou-se o conceito de indigência, a partir do critério da estrutura de consumo. Definiu-se uma cesta básica de alimentos, de acordo com a estrutura de consumo e os preços regionais. A partir do custo desta cesta, considerou-se indigente a população cuja renda familiar *per capita* não alcançasse o valor desta cesta alimentar, e como pobres, as pessoas que não tinham a renda necessária para adquirir a cesta de alimentos mais os bens não alimentares básicos (moradia, transporte etc.). O *Mapa da Fome*, além do dimensionamento da pobreza no país, trazia também um mapeamento da produção agrícola e sugestões para o enfrentamento do problema alimentar.

Em seguida, Itamar Franco realiza sua terceira reunião ministerial, com a presença de Betinho, dom Mauro Morelli e de vinte e quatro ministros, em 18 de março de 1993, para discutir as prioridades do governo no combate à fome e a miséria, a questão do cólera e a seca no Nordeste. Betinho, juntamente com a ministra do Planejamento, Yeda Crusius, e a técnica do IPEA Anna Peliano, apresentam o “Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, descrevendo uma dura realidade no país. Diante disso o presidente Itamar afirma: “Decreto que o problema prioritário do governo passa a ser a fome e a miséria”⁴⁰. Consequentemente, solicita a todos os ministros que apresentassem, em quinze dias, planos e projetos para este enfrentamento. Durante a reunião Betinho criticou o fato de dois terços (2/3) do orçamento da União destinar-se ao pagamento das dívidas interna e externa e não o social. Afirmou ainda que o programa mais importante para combater a fome no país era a merenda escolar⁴¹.

Itamar Franco decide criar uma comissão especial para, em trinta dias, propor um plano de ação contra a fome, o desemprego e a recessão. A comissão foi composta por Betinho, dom Mauro Morelli (Bispo de Duque de Caxias/RJ), Josenilda Brant (Inam), Anna Peliano (IPEA) e Denise Paiva (assessora especial de Itamar Franco)⁴².

De acordo com Anna Peliano

aquele mês foi uma loucura. A nossa equipe do IPEA ligava para os ministérios e recebia a informação: ‘aqui não temos nada a ver com a fome’ (...) precisávamos de uma intervenção direta vinda da Presidência da República para que o ministério sentasse conosco. (...) ficávamos prensados entre a burocracia atônita, resistente e o Betinho falando que iria para a imprensa dizer que havia ministro não sabendo o que fazer para colaborar e que, portanto, deveria ser demitido. (PAIVA, 2009: 68)

Peliano destaca também:

Nós do governo, com a herança tecnocrata, não tínhamos experiência em trabalhar com a sociedade civil e nem a comunidade de conviver tão próxima do governo. Aquele momento do governo Itamar significou uma mudança de paradigma na relação Estado versus sociedade. Aquela mobilização que se chamou Ação da Cidadania é um marco, na medida em que deixou de ter um caráter meramente denunciante e reivindicatório e se propôs somar com o governo no combate à fome.

⁴⁰ Jornal Folha de São Paulo, 19 de março de 1993, disponível em https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12002&anchor=4780976&origem=busca&_mather=7dcea7333d17c5cd&pd=e1b5d42f5a6a8c76aa4d68e612149d92, acesso realizado em 11 de novembro de 2018.

⁴¹ Ibidem

⁴² Jornal O Globo, 19 de março de 1993, disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019930319>, acesso realizado em 11 de novembro de 2018.

(...) Aquele momento do Governo Federal foi inédito na administração pública, pois sentavam-se militares, técnicos e sociedade civil para solucionar problemas operacionais básicos, como a distribuição dos estoques públicos de alimentos. Houve uma reunião em que os militares ouviam do Plínio de Arruda Sampaio orientações de como deveriam fazer a entrega dos alimentos. Ele era como um professor. Nós pactuávamos o que dava ou não para fazer e juntos definíamos estratégias como uma operação de guerra: de guerra contra a fome, contra a mortalidade. Nós do governo e da sociedade (civil e militar) em absoluto pé de igualdade. Aquele foi um momento histórico novo e único (PAIVA, 2009: 59-80).

Tanto Anna Peliano quanto Denise Paiva (2009: 73) destacaram que a presença do Betinho, com o seu simbolismo, seu apoio midiático e seu apelo popular foram decisivos naquele momento. Segundo Peliano, a avaliação do mundo político em Brasília era a de que Itamar dava força em demasia para o Betinho e que apenas alguns ministros apoiavam o combate à fome por efetivamente acreditar na temática, enquanto outros o faziam por se sentirem ameaçados por este apoio. Boa ilustração deste apoio era de que quinze minutos da “Voz do Brasil” eram cedidos para divulgar a “Ação da Cidadania” todos os dias, sendo que o *script* chegava todas as manhãs do Ibase, e nem a Presidência e nem a Radiobrás nunca modificaram uma vírgula do conteúdo.

A Comissão Especial criada pelo presidente Itamar concluiu seu levantamento e sistematizou em um documento denominado *Plano de Combate à Fome e à Miséria – Princípios, Prioridades e Mapa das Ações do Governo*, no qual todos os ministérios apresentaram seus compromissos de ação, objetivos e metas. Após este levantamento o CONSEA selecionou um elenco de programas prioritários, diretamente relacionados à alimentação e à nutrição, concentrando neles seus esforços de aprimoramento, acompanhamento e controle. Essas prioridades foram: combate à desnutrição materno-infantil (Prodea; programa “Leite é saúde” e programa “Criança contra a fome e pela vida”); descentralização e ampliação da merenda escolar; alimentação do trabalhador; distribuição emergencial de alimentos; assentamentos de trabalhadores rurais, reforma agrária e de geração de emprego e renda (I CNSA⁴³).

⁴³ Relatório da Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilo-vepdf-compressed.pdf>, acesso realizado em 20 de novembro de 2018.

Itamar Franco instituiu, em 24 de abril de 1993, por meio do Decreto nº 807, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea⁴⁴, atendendo à sugestão apresentada por Lula como uma reivindicação da sociedade civil. Realizou a sua solenidade de abertura, no Palácio do Planalto, no dia 13 de maio de 1993, com presença significativa de representantes da sociedade, entre eles dom Helder Câmara e o próprio Lula⁴⁵. Itamar iniciou seu discurso citando Josué de Castro:

Há mais de quarenta anos, eminente brasileiro espantou o mundo com uma frase há algum tempo esquecida. *No Brasil*, disse ele, *vive uma população de insones. Os que não dormem porque têm fome, e os que ficam acordados com medo daqueles que não têm o que comer.* Décadas se passaram. O crescimento da economia e da riqueza material mudou uma das faces do País. Ela se transformou, assumiu ares modernos, buscou esconder de si mesma e do resto do mundo a outra face, sempre mais marcada pela miséria, pela desesperança e pelo sofrimento. Com o passar do tempo, acentuados os desequilíbrios, a esquecida advertência de Josué de Castro volta a ser lembrada, e desta vez com terror. O número dos que não dormem porque têm fome cresceu, em progressão assustadora, apesar da modernização da economia e do desenvolvimento industrial. Do outro lado, os que não dormem com medo das consequências da miséria também cresceram em seu número. Grande parte dos abastados têm, diante do medo, alterado seus hábitos, mas ainda não parecem convencidos de que devem mudar a sua atitude diante dos pobres e da vida. (...) Não há fatalidade na miséria. A miséria nunca foi o destino natural dos homens, nascidos à imagem e semelhança de Deus. A miséria é resultado da opressão e do egoísmo exercidos pelos que acaso do nascimento e das circunstâncias tornou fortes e tornou ricos. Sendo a miséria resultado do egoísmo dos homens, só a solidariedade dos mais sensatos pode iniciar o tempo de justiça e de bem-estar para todos. A sociedade é chamada a mobilizar-se a fim de salvar da miséria parte de si mesma, e, assim, salvar-se por inteira. A segurança alimentar é objetivo nacional e não apenas programa de Governo. Nenhum país pode considerar-se plenamente desenvolvido se não houver garantido alimentação para todos os seus habitantes (FRANCO, 1993).

E concluiu destacando a importância do Consea para o governo e para a sociedade, ao dizer:

O Conselho que hoje instalamos é mais do que iniciativa renovadora. Ele demonstra a disposição do Governo em apoiar um movimento do qual ele pretende ser sócio presente e atuante, mas para o qual a sua contribuição não pode ser predominante, nem mesmo em recursos materiais. Nessa associação entre o Estado e a sociedade se identifica o sentido pioneiro do movimento. O Governo envidará todos os esforços a fim de iniciar a construção, neste País, de uma sociedade baseada na fraternidade e na justiça, como é desejo de todos os brasileiros de boa vontade. Por maior que seja o seu empenho, no entanto, ele será insuficiente, se não contar com o apoio de todos. Só a vontade nacional

⁴⁴ Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%20807-1993?OpenDocument, acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

⁴⁵ O Jornal Folha de São Paulo destaca na capa do dia 14 de maio de 1993 uma foto de dom Helder Câmara de braços abertos, ao discursar, sendo observado pelo presidente Itamar Franco. Disponível em <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12058&anchor=4783512&origem=busca>, acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

pode transformar o sonho de fraternidade no império da justiça (FRANCO, 1993).

Já Betinho, no seu discurso na solenidade de abertura do Consea, cita Lula, que estava presente no evento:

Estou aqui porque um cidadão chamado Lula, através de um partido e de um governo paralelo, apresentou ao presidente Itamar uma proposta, e essa proposta foi aceita e transformada em prioridade absoluta de seu governo⁴⁶.

O Consea foi criado como um órgão consultivo e de assessoramento, vinculado à Presidência da República, integrado por nove ministros⁴⁷ e 21 representantes da sociedade civil⁴⁸ (dos quais 19 foram indicados pela Ação da Cidadania) designados pelo Presidente da República. O Presidente do Consea também seria designação presidencial, sendo nomeado para o cargo dom Mauro Morelli, bispo da Igreja Católica do município de Duque de Caxias, no estado do Rio de Janeiro.

Ao Conselho foi dada a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (movimentos sociais) na revisão dos programas federais então existentes, e de elaborar e acompanhar o Plano de Combate à Fome e à Miséria, norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria Estado e Sociedade e da ampliação da participação social nas ações governamentais. Competia ao Consea propor e opinar sobre:

- I - ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;
- II - medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a

⁴⁶ O Jornal Folha de São Paulo de 14 de maio de 1993, disponível em <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12058&anchor=4783520&origem=busca&pd=26302b64a32b0f64aad975d29f781457>, acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

⁴⁷ Ministros que faziam parte do CONSEA: I - pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República; II - pelo Ministro de Estado da Fazenda; III - pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República; IV - pelo Ministro de Estado da Saúde; V - pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; VI - pelo Ministro de Estado do Trabalho; VII - pelo Ministro de Estado do Bem-Estar Social; VIII - pelo Ministro de Estado da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; IX - pelo Ministro de Estado da Justiça.

⁴⁸ Os representantes da sociedade civil no CONSEA foram: Herbert de Souza, dom Luciano Mendes, dom Mauro Morelli, Sérgio Mindlin, Reverendo Paulo Ayres Matos, José Domingos Cardoso (Ferreirinha), Antônio Ibanez Ruiz, Plínio de Arruda Sampaio, Cristovam Buarque, Maria José Jaime, Ney Bittencourt de Araújo, Anna Peliano, Moacir Palmeira, Tânia Bacelar, Joana Fomm, Mário Volpi, Nelson Sirotsky, Celso Japiassú, pastor Caio Fábio D'Araújo Filho, Antônio Fernandes dos Santos Netto, Márcia Campos Pereira. Publicada nomeação no Diário Oficial da União, de 26 de abril de 1993, Página 1 seção 2: Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1067207/pg-1-secao-2-diario-oficial-da-uniao-dou-de-26-04-1993>, acesso realizado em 12 novembro de 2018.

mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;
III - campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;
IV - iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.⁴⁹

Além do funcionamento do Consea, as empresas públicas, com a participação ativa de seus funcionários, se organizaram no Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida (COEP), com o objetivo de ampliar suas ações de caráter social no enfrentamento à fome e a miséria. Entre as empresas estavam Petrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Furnas. Centenas de comitês da Ação da Cidadania foram montados pelas empresas, aproveitando sua rede de capilaridade no território nacional. Desenvolviam ações voltadas para a coleta e distribuição de alimentos, e utilizavam suas capacidades técnicas para contribuir com estados, municípios e organizações comunitárias. Só o Banco do Brasil organizou 1.907 comitês no ano de 1993 (PANDOLFI; HEYMANN, 2005). Houve também a experiência da Frente Parlamentar de Ação pela Cidadania, criada em 12 de maio de 1993, composta por parlamentares identificados com o apoio a programas governamentais e não-governamentais voltados para a erradicação da fome e da miséria (RESENDE, 2000).

O governo de Itamar Franco também foi o responsável por reapresentar e sancionar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esta lei havia sido vetada por Fernando Collor de Melo, em setembro de 1990, depois de sua aprovação pelo Congresso Nacional. A sanção da LOAS foi um importante passo na materialização da seguridade social ao regulamentar as diretrizes de ação do Estado na assistência social aos cidadãos brasileiros.

O primeiro Consea realizou ainda a primeira Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), no auditório da Universidade de Brasília (UNB), em Brasília, de 27 a 30 de julho de 1994, com a participação de cerca de dois mil delegados de todo o país e com a presença do presidente da república na abertura dos trabalhos (I CNSA,

⁴⁹ Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%20807-1993?OpenDocument. Acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

1995⁵⁰). Dom Mauro Morelli, presidente do Consea, destacou que a I Conferência significou “a maturidade do processo político, porque o povo brasileiro está aprendendo que, além dos seus governantes, deve participar da ação governamental” (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995:32) demonstrando assim um amadurecimento no processo democrático do país.

A primeira Conferência Nacional foi precedida de conferências municipais e estaduais e tinha por objetivo discutir o conceito de segurança alimentar como componente de um projeto nacional transformador da realidade que produz exclusão, fome e miséria e de construção de alternativas governamentais e não governamentais⁵¹. Em seu discurso na abertura da Conferência, Itamar Franco salientou:

Desde o momento em que assumi a Presidência da República, venho afirmando que o primeiro dever do Estado é o de assegurar a justiça. Foi por essa razão que me fez partilhar as ideias trazidas por algumas pessoas e criar o Conselho de Segurança Alimentar. Os senhores que se encontram empenhados neste trabalho irão analisar os êxitos e as dificuldades e prestarão contas do que vem realizando o Estado e parte da sociedade neste grande mutirão contra a miséria (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995: 43).

Várias autoridades da sociedade civil discursaram também na abertura ressaltando a importância histórica do evento: Herbert de Souza, dom Mauro Morelli, dom Luciano Mendes de Almeida (CNBB), Marcelo Lavenère (OAB), reverendo Paulo Ayres Matos (Bispo na Igreja Metodista na região Nordeste), Plínio de Arruda Sampaio e Tânia Bacelar (conselheiros do Consea), entre outros. Betinho enfatizou a parceria sociedade civil e governo na definição da temática como prioridade política:

Quero confessar que é com grande emoção que participo desta Conferência e antevejo aqui o nascimento de um novo país. (...) Apostamos na boa vontade dos governantes para que fizessem a definição absoluta para o combate à fome e à miséria. Se o presidente Itamar Franco precisasse de alguma razão para entrar na história, eu diria a ele que já a tem. Há mais de um ano o presidente

⁵⁰ Relatório da Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA) disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>. Acesso realizado em 20 de novembro de 2018.

⁵¹ A I CNSA definiu o seguinte conceito de segurança alimentar: “Por segurança alimentar entende-se um conjunto de princípios, políticas, medidas e instrumentos que assegure permanentemente o acesso de todos os habitantes em todo território brasileiro aos alimentos, a preços adequados, em quantidade e qualidade necessárias para satisfazer as exigências nutricionais para uma vida digna e saudável bem como aos demais direitos da cidadania”. Relatório da Conferência Nacional de Segurança Alimentar (I CNSA), página 134, disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/1a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/1-conferencia-completa-ilovepdf-compressed.pdf>, acesso realizado em 20 de novembro de 2018.

fez uma declaração que o Brasil esperava de todos os seus governantes, quando disse que o combate à fome e à miséria era prioridade absoluta do governo, porque também é uma prioridade absoluta do país (CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR, 1995:36).

Betinho, no entanto, ao falar com o jornalista Márcio Moreira Alves, do jornal O Globo, após a abertura da I Conferência também aborda o cenário da disputa presidencial em curso e salienta:

Acho que a luta contra a fome terá o apoio do próximo presidente, seja ele Lula ou Fernando Henrique Cardoso. Mas que o apoio só não basta, e explica: Itamar apoiou o movimento o máximo que pôde e nem assim as coisas andaram bem em alguns níveis do governo. É preciso que a fome seja prioridade absoluta e que se implementem as políticas gerais que a concretizem como a reforma agrária. Acho isso possível. É que apesar de tudo, mas por causa de muitos, o Brasil está mudando para melhor⁵².

No dia 2 de dezembro de 1994, o Consea elaborou um documento intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Segurança Alimentar – As Dez Prioridades”, que foi entregue ao presidente eleito, Fernando Henrique Cardoso. O documento fornecia uma proposta inicial para a definição de eixos e prioridades para uma política de segurança alimentar, com base nas definições da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar.

Do ponto de vista dos resultados das ações governamentais e da mobilização social realizada no país pela Ação da Cidadania, observa-se que nos anos de 1993 e 1994 houve significativos avanços no campo da assistência alimentar, como a distribuição de leite associada a ações de saúde, de forma descentralizada e concentrada em crianças e gestantes em risco nutricional; a distribuição descentralizada da merenda escolar; a distribuição de estoques de alimentos do governo para mais de dois milhões de famílias atingidas pela seca no Nordeste; e a duplicação de recursos financeiros destinados aos programas da área (PELIANO, 2010). O “II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria” elaborado pelo IPEA (PELIANO, 1994) concluiu que a ação contra a fome neste período foi responsável por três grandes contribuições: i) ter politizado o problema da fome ao colocá-lo no centro do debate político no país; ii) ter realizado uma grande mobilização da sociedade civil em torno da

⁵² Jornal O Globo, 28 de julho de 1994, página 4, disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019940728>. Acesso realizado em 20 de novembro de 2018.

temática; e iii) ter ampliado, através do Consea, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas destinadas ao combate à fome e à miséria.

O conteúdo deste II Balanço permite concluir que essas contribuições estiveram quase que exclusivamente limitadas à esfera das políticas compensatórias, especialmente a distribuição de alimentos e que isso levou a duas possíveis leituras: a primeira, positiva, em função da demonstração de que essa distribuição rompeu com a inércia secular da sociedade brasileira diante do problema da fome, permitindo uma resposta, ainda que parcial e de curto prazo, ao flagelo da falta de alimentação das populações miseráveis; a segunda leitura enfatiza o lado negativo dessa concentração em políticas compensatórias, ao não se utilizar a mobilização da sociedade civil e a influência do CONSEA para a formulação de políticas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade neste tipo de política (PELIANO, 2010:36).

Renato Maluf (2007) avalia também que esta foi uma experiência marcada por naturais tensões entre os atores participantes e por limitações político-institucionais próprias das circunstâncias que caracterizaram o breve governo Itamar Franco. Aponta ainda que esta experiência introduziu a segurança alimentar na agenda nacional e deu origem a iniciativas importantes referentes aos assentamento rurais, à geração de emprego e renda, às ações destinadas a crianças e adolescentes, e aos programas de alimentação e nutrição, tais como a descentralização da alimentação escolar, a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e a distribuição de estoque públicos de alimentos a populações carentes.

No entanto, Maluf (2007) destaca quatro fatores que contribuíram para que os êxitos deste período fossem limitados:

A novidade do tema (a fome e a miséria); o caráter de transição do governo Itamar; a zelosa resistência dos controladores da política econômica; e a frágil atuação da maioria dos conselheiros, tanto oriundos do governo quanto os da sociedade civil. A débil repercussão da extinção do conselho (durante o governo de Fernando Henrique Cardoso) confirma o limitado enraizamento social daquela primeira e breve experiência. Contudo, a brusca e autocrática interrupção prejudicou sua revisão e aprofundamento, no que se refere à ainda incipiente participação da sociedade civil brasileira na proposição de políticas públicas (MALUF, 2007:84).

Mesmo levando em conta as críticas, observa-se que o papel desempenhado pela mobilização da Ação da Cidadania e da sociedade civil, pelo Consea e pelo presidente Itamar Franco foram significativas para uma mudança tanto na abordagem governamental sobre a temática, quanto para o papel dos movimentos sociais na elaboração e acompanhamento de políticas públicas de combate à fome e à miséria no país. As mudanças institucionais provocadas pela atuação dos movimentos sociais junto à Assembleia Nacional Constituinte viabilizaram a construção de arranjos mais democráticos das políticas sociais – entre eles os conselhos. O desenho e o formato institucional emergentes destes arranjos de participação social mostram que a trajetória de construção de políticas públicas formou distintas arenas políticas, envolvendo diferentes estratégias de reivindicações e de respostas e interações entre os movimentos e agentes do Estado. A partir da Constituição de 1988, os conselhos de políticas públicas assumiram essa nova forma de expressão, de interesses e de representação de demandas e atores junto ao poder público com o objetivo de ampliar a democracia e a cidadania. Nesse sentido, a experiência do primeiro Consea ampliou claramente o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais de combate à fome e a miséria, respondendo a demandas em torno da participação e da democratização do Estado brasileiro. O funcionamento deste "modelo de participação" da sociedade na gestão pública, forjado na dinâmica das lutas sociais, possibilitou redefinir os laços entre espaço institucional e práticas cidadãs, não como polos que se excluem, mas como processos conflituosos que se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática.

Nesse período houve o amadurecimento da compreensão e do consenso social acerca da gravidade da pobreza no Brasil, de modo que tornou-se clara a necessidade da sociedade civil agir onde o Estado mostrava-se inoperante ou mesmo ausente; isto é, tornou-se clara a relevância do papel que a sociedade civil poderia jogar na resolução dos problemas sociais brasileiros mais pungentes. Leonardo Boff (2009) destacou que era preciso multiplicar esforços, envolvendo as autoridades governamentais, as organizações não governamentais, os grupos de base, as empresas em sua responsabilidade social, enfim, todos os que colocam a vida e o amor acima do lucro e da vantagem a serviço do povo.

Evidencia-se, portanto, que o aprendizado de participação adquirido no primeiro Consea contribuiu para a capacitação de indivíduos como conselheiros para atuação

futura com mais qualidade nas esferas das políticas públicas. É importante considerar que as instituições participativas refletem não somente as características do contexto político do presente. As instituições trazem legados de sua trajetória passada, adquiridas ao longo de seu desenvolvimento institucional, perpassando e trazendo marcas de diferentes projetos políticos.

3.3. Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)

Durante o governo de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso ocupou os cargos de Ministro das Relações Exteriores e Ministro da Fazenda. Neste último coordenou a implantação do Plano Real, oficialmente lançado em 28 de fevereiro de 1994, quando a inflação chegou ao estratosférico patamar de 5000 % em um ano. O Plano havia sido elaborado com o objetivo de conter a hiperinflação e equilibrar as contas públicas, criando em 1 de julho do mesmo ano uma nova moeda no país, o “Real”. O sucesso imediato do Plano Real elevou a popularidade do ministro da Fazenda, que acabou vencendo, em primeiro turno, com 54,3% dos votos, a eleição presidencial brasileira, em outubro de 1994. Fernando Henrique Cardoso foi Presidente da República por dois mandatos consecutivos – de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003.

Em seu programa de governo (“Mãos à Obra”), de 1994, Fernando Henrique Cardoso destacava que as condições essenciais para erradicar a miséria e a pobreza seriam dadas pela retomada do desenvolvimento econômico, com redistribuição de renda e geração de empregos, pelo controle da inflação e pela reforma do Estado para garantir mais investimentos na área social e maior eficácia nos programas compensatórios. Mas, apontava também que devido à gravidade da situação eram necessárias medidas de emergência, a partir de programas assistenciais específicos, estabelecidos a partir do princípio da parceria entre Estado e sociedade. E aqui já apresentava a proposta de criação do Programa Comunidade Solidária. Este deveria priorizar ações emergenciais, tais como:

- Coordenar a execução dos programas de combate à fome.
- Realizar pequenas reformas em escolas e postos de saúde.
- Construir ou reformar centros comunitários.
- Apoiar projetos de pequenas obras de recuperação de escolas, centros comunitários, centros de saúde e de construção de habitações populares integrados com saneamento básico e equipamentos sociais, que privilegiem

sistemas de ajuda mútua e contem com apoio de organizações comunitárias e dos municípios.

- Apoiar projetos comunitários de nutrição infantil e combate à fome em áreas de pobreza crônica.
- Reforçar o Programa do Leite, descentralizá-lo e ampliar sua cobertura, para que toda família considerada pobre tenha, pelo menos, um litro de leite por dia. (CARDOSO, 1994:99).

Destacava, ainda, que o Programa Comunidade Solidária seria financiado com recursos geridos por um órgão semelhante ao Consea, com funções ampliadas. Teria como princípios a mobilização e a participação da comunidade, a articulação de instituições, agentes e recursos e a descentralização das ações.

Ao tomar posse, em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso afirma em discurso no Palácio do Planalto que iria “varrer do mapa do país a fome e a miséria” e promover uma ampla “revolução social”. E completou afirmando que governaria para todos, mas “se for preciso acabar com privilégios de poucos para fazer justiça a imensa maioria dos brasileiros, que ninguém duvide, eu estarei ao lado da maioria”⁵³. Com esta disposição, o Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, em 12 de janeiro de 1995⁵⁴, vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República, tendo sido presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Correia Leite Cardoso e contou, como secretária executiva, com a socióloga Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano, do IPEA.

No momento da criação do Comunidade Solidária foram extintos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). O Ministério do Bem-Estar Social (MBES) foi substituído pela Secretaria de Assistência Social vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS). A princípio, o programa⁵⁵ foi criado para coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas e,

⁵³Disponível em <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=199019950102>. Acesso realizado em 24 de novembro de 2018.

⁵⁴ Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%201.366-1995?OpenDocument, acesso realizado em 24 de novembro de 2018.

⁵⁵ Para efeito desta pesquisa usaremos o nome formal de Programa. No entanto, Resende (2000: 6) informa que “os debates sobre o gênero do termo Comunidade Solidária foram recorrentes durante seu primeiro ano de implementação: enquanto uns afirmavam que deveria ser masculino – o Comunidade Solidária, por tratar-se de um programa de governo; outros argumentavam que, não se tratando de um programa, mas sim de uma estratégia, seria feminino: a Comunidade Solidária. O tempo, a persistência dos principais atores envolvidos, e a compreensão gradualmente adquirida de que, efetivamente, não se tratava de um programa, mas sim de uma estratégia de articulação, terminou assegurando a prevalência do gênero feminino”.

em especial, o combate à fome e à pobreza. Para tanto, teria um conselho consultivo, com o objetivo, entre outros, de incentivar o desenvolvimento de organizações sociais que realizassem, em parceria com o governo, os fins do programa. O novo Conselho foi instalado em 21 de fevereiro de 1995, em substituição a extinção do Consea⁵⁶. Segundo o presidente da república:

O Programa Comunidade Solidária é uma prioridade do conjunto do Governo. Todos os ministérios e órgãos da Administração Pública Federal estarão empenhados em contribuir para aquele que é o objetivo maior do país: erradicar a fome, a miséria e a pobreza. A busca da eficiência, de eficácia e da equidade, a descentralização, a parceria e a participação são as grandes diretrizes para todo o Governo Federal (CARDOSO, 1995).

O novo programa surge como uma nova proposta e um novo modelo de articulação das ações emergenciais existentes em outros ministérios. Ao mesmo tempo deveria promover a articulação das ações intergovernamentais, num contexto tradicionalmente marcado por extrema fragmentação. Priorizando a gestão articulada entre níveis de governo e entre órgãos do governo federal, o programa Comunidade Solidária tentava superar disfunções como a descontinuidade administrativa, a reduzida capacidade de coordenação e complementaridade entre ações correlatas, a superposição de ações e a pulverização de recursos (DRAIBE, 2003).

Participaram do Conselho do Comunidade Solidária 10 ministros de Estado⁵⁷, a secretária executiva do Programa e 21 representantes da sociedade civil⁵⁸, designados pelo Presidente da República para um mandato de dois anos e com competência para:

I - promover o diálogo político com pessoas e representantes de instituições governamentais e não-governamentais sobre temas de uma estratégia de

⁵⁶ Sua instituição formal foi realizada através do Decreto Nº 2.999, de 25 de março de 1999, disponível em legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%202.999-1999?OpenDocument, acesso realizado em 24 de novembro de 2018.

⁵⁷ Ministros que faziam parte do Conselho do Comunidade Solidária: I - pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; II - pelo Ministro de Estado da Fazenda; III - pelo Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento; IV - pelo Ministro de Estado da Saúde; V - pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; VI - pelo Ministro de Estado do Trabalho; VII - pelo Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social; VIII - pelo Ministro de Estado da Agricultura e da Reforma Agrária; IX - pelo Ministro de Estado da Justiça; X Ministro Extraordinário dos Esportes.

⁵⁸ Os 21 representantes da sociedade civil no Conselho do Comunidade Solidária, em 1995, foram: Herbert de Souza (Betinho); dom Luciano Mendes de Almeida (CNBB); Regina Duarte (atriz); Gilberto Gil (cantor); Renato Aragão (humorista); Arzemiro Hofmann (pastor da Igreja Luterana); Augusto de Franco (Campanha contra a fome); Denise Dourado Dora (feminista); Efrém Maranhão (reitor); Hélio Santos (Movimento Negro); Joaquim Falcão (Fundação Roberto Marinho); Jorge Eduardo Durão (FASE); Maria do Carmo Branc (PUC/SP); Miguel Darcy de Oliveira (Ação Cultural); Ney Bittencourt de Araujo (empresário); Pedro Moreira Salles (Unibanco); Romeu Padilha (assessor parlamentar); Sérgio Arbulu (Dieese); e Sônia Draibe (Unicamp).

desenvolvimento social para o País, visando identificar prioridades e realizar ações que materializem sua consecução;

II - desenvolver, articular e implantar programas inovadores de desenvolvimento social, baseados na parceria Estado-sociedade e voltados a grupos populacionais vulneráveis e excluídos;

III - desenvolver iniciativas de fortalecimento da sociedade civil;

IV - empreender, em parceria com outras instituições governamentais e não-governamentais, ações de mobilização voltadas para o atendimento de demandas não-atendidas de desenvolvimento social;

V - apoiar iniciativas de desenvolvimento local integrado e sustentável empreendidas por instituições governamentais e não-governamentais, sobretudo as coordenadas pela Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária; e

VI - elaborar e aprovar seu regimento interno.

(DECRETO Nº 2.999, de 25 de março de 1999).

Ao participar da instalação do Conselho do Comunidade Solidária, Fernando Henrique Cardoso destacou:

É o que eu espero do Conselho e é o que eu espero do Programa Comunidade Solidária: que se desenhem aí as possibilidades de ação imediata, de ação efetiva, de ação que, mesmo sabedores que somos de que essa ação não poderá, do dia para a noite, resolver um problema, pelo menos encaminhe uma solução. (...) Tenho dito isso e reitero: sem o apoio efetivo da sociedade e sem que esse apoio seja movido por ideias de solidariedade, por ideias de generosidade, nós não teremos a possibilidade de resolvê-los. Creio que a Campanha da Fome - e o Betinho, que foi um dos inspiradores dessa campanha, pertence ao Conselho - é o exemplo vivo disso, de que, quando se chama a atenção para um problema, quando a sociedade se sensibiliza efetivamente por esse problema, é possível enfrentá-lo (CARDOSO, 1995).

Segundo Resende (2000), eram três os objetivos gerais do programa: i) otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizem por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência; ii) acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subsequentes; e iii) identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso (RESENDE, 2000: 24)

A secretaria executiva do Programa, juntamente com o Conselho da Comunidade Solidária, estabeleceram que, do ponto de vista do combate à pobreza, as prioridades do novo governo seriam: i) redução da mortalidade infantil; ii) melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes; iii) melhorar as condições de moradia e saneamento básico; iv) melhorar as condições de vida no meio rural; v) gerar emprego e renda e promover a qualificação profissional; vi) apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e vii) defender os direitos das crianças e adolescentes e promovê-las socialmente (DRAIBE, 2003).

Essas prioridades seriam implementadas em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. Foram selecionados dezesseis programas⁵⁹ que fizeram parte da “Agenda Básica”, entre eles o “Universidade Solidária”, o “Alfabetização Solidária”, e o “Capacitação de Jovens”, destinados aos segmentos sociais mais carentes da sociedade, focalizados por renda familiar e por critérios territoriais (realizados nos municípios). Foram aplicados cerca de U\$ 1,1 bilhão, elevando-se para aproximadamente U\$ 2,6 bilhões durante o primeiro mandato de FHC (PELIANO, 2010).

Desde que foram criados o Programa e o Conselho, sua presidente, Ruth Cardoso, não pretendia criar um órgão próprio, com programas e recursos. Ela defendia que a execução de ações deveria ser realizada pelos ministérios setoriais em parceria com a sociedade civil, e que o Conselho deveria ser um “espaço público” de diálogo permanente entre o governo e a sociedade civil, e destacando ainda:

Combater a pobreza e a exclusão social não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza significa fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades, satisfazer necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida (CARDOSO, 2001:12).

⁵⁹ Os programas eram divididos em seis áreas temáticas. Para a área “Redução da Mortalidade na Infância”, os programas de Combate à Desnutrição Infantil (Leite), de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), de Imunização (PNI), de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (FNS) e de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança; para a área “Suplementação Alimentar”, os programas de Alimentação Escolar (PNAE) e o de Distribuição de Alimentos (PRODEA); para a área “Apoio ao Ensino Fundamental”, os programas de Transporte Escolar (PNTE), de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE), de Cesta de Material Escolar (PCME)/Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e o Programa de Educação Infantil; para a área “Apoio à Agricultura Familiar”, tinha-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); para a área “Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional”, os programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR); e para a área de “Desenvolvimento Urbano”, os programas Habitar-Brasil e o de Ação Social e Saneamento (PASS) (RESENDE, 2000: 26).

Observa-se, portanto, uma mudança no discurso oficial do governo. Substituiu-se o combate à fome e à miséria, prioridade no governo de Itamar Franco, para privilegiar o combate à pobreza e a melhoria na distribuição de renda. Os temas da fome e da segurança alimentar se diluíram. Além disso, surgiram novas disjuntivas no âmbito da elaboração de políticas públicas, como a controvérsia “focalização versus universalização” dos programas sociais, impulsionadas por recomendações do Banco Mundial (Bird), do Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), de conotação ideológica claramente neoliberal.

Como vimos anteriormente, a Constituição de 1988 estabeleceu que direitos, como educação, saúde, assistência social e previdência social, formavam um grupo de deveres do Estado e deveriam estar disponíveis para toda a população, afirmando, com isso, que a política social brasileira concebida na Carta se baseou em preceitos de caráter universalizantes. Refletindo sobre focalização versus universalização, Laura Tavares Soares, aponta que:

No âmbito dos programas de alívio da pobreza que prevaleceram na América Latina nas décadas de 1980 e, sobretudo de 1990, foram questionados o “acesso segmentado” que caracterizaria os serviços sociais estatais, bem como o “universalismo apenas aparente” das políticas sociais. Exigiu-se também superar o “tradicionalismo”, que dificultaria a reorientação da política social. E não caberia ampliar o programa já existente, que não teria contribuído para a redução da pobreza. Dessa forma, foi estabelecida uma série de princípios que reorientaram as políticas sociais. O primeiro deles foi a *focalização*. Partindo do pressuposto de que a escassez de recursos era um obstáculo para a prática de políticas universalistas, a focalização fundamentava-se na necessidade de concentrar as ações sociais nos mais pobres (TAVARES, s/d).

Por sua vez, Resende (2000), no programa Comunidade Solidária, afirma que o foco das políticas de combate à pobreza adquiriu uma forma particular, pois a focalização nos mais pobres entre os pobres passou a ser vista como instrumento para se alcançar a universalização dos serviços sociais básicos a que qualquer cidadão deveria ter direito. Segundo Fagnani (2005), a implementação do Comunidade Solidária mostrou resultados positivos, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Entretanto, rapidamente se explicitaram as tensões que existiam entre o Programa e a política econômica do governo. As diretrizes neoliberais deste apostavam na economia com a contenção dos gastos públicos, na privatização do patrimônio público, na reforma tributária com diminuição da intervenção estatal no mercado e fortalecimento de

empreendimentos privados, na abertura às importações e na liberalização comercial, entre outros.

Foi neste contexto que Betinho e Jorge Durão (FASE) saíram do Conselho do Comunidade Solidária, em 2 de maio de 1996, expressando insatisfação com as metas de geração de empregos e com o modelo de funcionamento do próprio Conselho⁶⁰. Mesmo participando do novo programa, Betinho fazia críticas constantes ao governo federal. Para Betinho, a política econômica então adotada havia afetado diretamente as iniciativas mais expressivas no combate à fome e à miséria; além disso, o programa Comunidade Solidária seria inócuo porque a política social não era prioridade para o governo: segundo o sociólogo, o Plano Real estabilizava a economia, mas também a miséria (PANDOLFI; HEYMANN, 2005: 186). Para Betinho:

Estou convencido de que a miséria não é uma questão central do governo brasileiro, nem de nossa elite. E nunca foi. (...) Por tudo isso e depois de fazer tudo o que me foi possível decidi sair do Conselho. Daqui da planície vou continuar a colaborar e criticar exercendo minha cidadania (PANDOLFI; GAZIR; CORRÊA, 2012: 182)

Embora, Betinho, tenha saudado o governo de Fernando Henrique Cardoso quando de sua eleição, um governo cuja maior característica seria a de ter “um sociólogo no Poder”, “esperava dele um anúncio de um “New Deal” para o Brasil, sonhei com um Roosevelt dos anos 1930 para um Brasil dos anos 90 e me frustrai”. A Ação da Cidadania, que viveu uma intensa campanha de combate à fome e à miséria nos anos 1992 a 1994, entrou em uma fase de refluxo no final de 1995, cuja manifestação mais evidente foi a perda de visibilidade na mídia (PANDOLFI; HEYMANN, 2005: 186).

Observa-se ainda que, em consonância com a política do governo, o Conselho do Comunidade Solidária estimulou a formação e parceria do Estado com entidade pública não estatal. Para isso, foram realizadas parcerias com Organizações Não Governamentais (ONGs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

⁶⁰ “Betinho deixa Comunidade Solidária e critica Serra”, entrevista coletiva do Betinho em 02 de maio de 1996, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/03/brasil/10.html>, acesso realizado em 24 de novembro de 2018.

(OSCIPs)⁶¹ para execução de ações e serviços que o Estado não queria realizar ou queria repassar para terceiros. Estas entidades passaram a ter um papel auxiliar e complementar ao Estado na execução de ações sociais durante o governo FHC.

3.4. Segundo Governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2003)

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária foi extinto, dando lugar a um novo programa social chamado “Comunidade Ativa”, voltado para o desenvolvimento local nos municípios mais carentes, e ao “Projeto Alvorada”, que era um plano de apoio aos Estados que apresentavam menor índice de desenvolvimento humano (IDH). Extinguiu-se a secretaria executiva, na Casa Civil, e transferiu-se as novas ações para a Secretaria de Assistência Social, no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social (PELIANO, 2010).

Como consequência dessa alteração houve mudança na estratégia de combate à pobreza, no sentido de buscar um maior envolvimento das comunidades e municípios diretamente afetados pelo problema. Para Fagnani (2005:554), embora as estratégias desses dois programas sociais fossem semelhantes em vários aspectos, eles diferenciavam-se, sobretudo, quanto à forma de atendimento das demandas sociais. Enquanto o Comunidade Solidária estabelecia previamente um conjunto de programas que poderiam ser utilizados pelos municípios para satisfazer suas necessidades locais, o Comunidade Ativa invertia essa lógica, permitindo que os municípios estabelecessem primeiramente suas necessidades para que posteriormente essas demandas fossem atendidas pelo poder público.

Com a mesma perspectiva, foi iniciado o programa Rede de Proteção Social (RPS), formado por um conjunto de 22 programas destinados à população de baixa renda. De um lado, a RPS contemplava programas de corte universal, conquistados pela Constituição de 1988, como o Benefício de Prestação Continuada (BCP), voltados para idosos e portadores de deficiência (Loas), os benefícios da Previdência Rural, o Abono

⁶¹ A lei que regula as OSCIPs é a número 9.790, de 23 de março de 1999. Esta lei dispõe sobre a possibilidade das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, serem qualificadas, pelo Poder Público, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIPs e poderem com ele relacionar-se por meio de parceria, desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias atendam os requisitos da lei. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm, acesso realizado em 26 de novembro de 2018.

Salarial (PIS) e o Seguro-Desemprego. De outro lado, a RPS contemplava programas de transferência monetária focalizado nas famílias pobres, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) (de 1995) e o Bolsa Escola (de 1998) (FAGNANI, 2005).

No programa de campanha de Fernando Henrique Cardoso à reeleição⁶², de 1998, aparece explicitamente a prioridade para programas federais de transferência de renda, destacando a importância de um sistema de proteção social, de combate à fome e a pobreza, para enfrentar diferentes situações de necessidade e de risco: na velhice, na incapacitação para o trabalho, no desemprego e no trabalho infantil.

O México foi o primeiro país, na América Latina, a implantar um programa nacional de transferência de renda com condicionalidades, em 1997, denominado *Programa de Educacion, Salud y Alimentacion* (PROGRESA) que, depois, passou a ser denominado *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* (Oportunidades). O México foi seguido pelo Brasil – a partir de 1998, em âmbito nacional⁶³ – por Honduras e pela Nicarágua. A partir daí foram implantados em diversos outros países (MONTEIRO, 2011).

Na segunda metade dos anos 1990, surgiram nos Estados e municípios brasileiros as primeiras experiências de programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC). Os PTRCs são tidos como instrumentos de política social que buscam retirar da condição de pobreza e vulnerabilidade indivíduos e grupos familiares que se encontram em um patamar incompatível com a riqueza da nação da qual são cidadãos. Sob essa perspectiva, é possível afirmar que os programas se apoiam no suposto de que a redução da pobreza depende da junção de três medidas: alívio imediato das condições de privação das famílias com benefícios financeiros, investimento em suas capacidades por meio de serviços de educação e saúde e inclusão em outras políticas e programas governamentais.

Baseado nesta concepção, em 1995, no Estado de São Paulo, a prefeitura de Campinas instituiu o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para todas as

⁶² Coligação “Avança Brasil”. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/62rp6/pdf/cardoso-9788599662687.pdf>, acesso realizado em 24 de novembro de 2018.

⁶³ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é de 1996. Neste ano, o programa começou em Mato Grosso do Sul, com as crianças e adolescentes que trabalhavam nas carvoarias e seguiu por Pernambuco (cana de açúcar), Sergipe (laranja), Bahia (sisal), Pará (olarias e pedreiras), São Paulo (indústria de calçados). Em 1993, OIT e o UNICEF criticaram duramente o trabalho infantil e um grande número de países, incluindo o Brasil, a assinaram tratados e convenções com compromisso de combate ao trabalho infantil (MONTEIRO, 2011).

famílias com renda inferior a 1/2 salário mínimo mensal que tivessem crianças de até 14 anos frequentando a escola. Nesse mesmo ano, o Distrito Federal implantou o programa Bolsa-Escola, o município de Ribeirão Preto/SP, implantou o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar, todos eles com condicionalidades. Progressivamente, novos municípios– Jundiaí, Santos, Salvador, Boa Vista, Vitória, dentre outros – passaram a implantar este tipo de programa e ocorreu uma proliferação de projetos de lei em Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas Estaduais, Câmara de Deputados Federais e Senado (MONTEIRO, 2011).

No Brasil, a primeira iniciativa no legislativo nesse sentido ocorreu por meio do Projeto de Lei do Senado nº 80 de 1991, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que visava à instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma do “imposto de renda negativo”, beneficiando as pessoas maiores de 25 anos. Essa proposição foi aprovada no Senado, passou por comissões, mas não foi votada pela Câmara dos Deputados. Dentre as inúmeras iniciativas do parlamentar nessa área, destacam-se os Projetos de Lei do Senado que instituíam a “Linha Oficial de Pobreza” (PLS n. 66/99) e o “Fundo Brasil de Cidadania” (PLS n.82/1999), base para o “Fundo de Combate à Pobreza”, criado em 2000, por iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA). Foi a partir do projeto do senador Eduardo Suplicy que o debate político ensejou a difusão e a implantação dos PTRCs, com pequenas variações, nos Estados e Municípios.

Vale destacar que, mesmo com a conquista dos novos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal de 1988, ainda persistiam questões como: baixa capacidade de promoção da equidade; gestão pouco eficiente e marcada por fragmentação e clientelismo; pouca participação social; sérios limites das bases de financiamento; débil atuação do setor privado no campo social (MONTEIRO,, 2011). O desafio de construção das políticas sociais, segundo o novo modelo universal e redistributivista, encontrou dificuldades devido à crise econômica e à oposição do pensamento hegemônico no cenário internacional e seus representantes em terras brasileiras, os quais defendiam a ideia do Estado mínimo, atribuindo aos gastos sociais a crise fiscal do Estado. Essa formulação trazia um conjunto de propostas liberais de mercantilização dos serviços sociais, e, segundo as quais somente aqueles que não podiam pagar por eles deviam ter acesso às políticas sociais. Por sua vez, estas passaram a se caracterizar por um alto grau

de seletividade ou focalização na pobreza e por oferecerem benefícios mínimos que não desestimulassem o trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1995)

O sistema lastreado em princípios universais teve de se defrontar, no Brasil, com o desafio de reduzir as desigualdades, combater a pobreza e promover a equidade. O debate sobre a adoção de políticas sociais focalizadas e de ação afirmativa ganhou espaço, revertendo o quadro social historicamente marcado pela iniquidade e pela enorme dívida social acumulada⁶⁴. Desigualdade e pobreza⁶⁵ são entendidas como resultantes de um acordo social excludente, de um processo histórico específico e de uma construção econômica, social e política que não reconhecem direitos e oportunidades a todos de forma igualitária. Além disso, a desigualdade no Brasil apresenta uma imutabilidade histórica e passa a ser encarada de forma natural pelo conjunto da sociedade, gerando resistências teóricas, ideológicas e políticas para identificá-la e apontá-la como prioridade das políticas públicas em geral e das políticas sociais, em particular. (MONTEIRO, 2011).

Para uma parte da literatura, além do impacto das políticas de crescimento econômico, a má focalização das políticas sociais é a principal responsável pela persistência das desigualdades e da situação de pobreza no país. Consideram que as políticas sociais não alcançam os mais pobres porque parte substantiva dos programas não tem por objetivo a redução da pobreza, mas beneficiar os mais afetados negativamente pelas transformações econômicas, minimizando as flutuações na demanda agregada, na medida em que representam uma fonte de renda altamente contracíclica, e concluem que:

Apesar de existirem justificativas que expliquem uma certa falta de focalização, é difícil argumentar que essas sejam mais importantes que o combate à pobreza. Em outras palavras, na medida em que o combate à pobreza deve ser a preocupação fundamental da política social, fica difícil argumentar a favor da alocação de gastos sociais com outros objetivos antes que a questão básica da pobreza se encontre equacionada (Barros, 2001: 42 apud Monteiro, 2011: 31)

⁶⁴ Em entrevista ao jornal O Globo, em 21/04/2002, Ricardo Henriques expõe essa avaliação afirmando que “No Brasil é preciso tratar desigualmente os desiguais. Nosso desafio é romper com a matriz republicana francesa. Todos nós fomos culturalmente educados e a grande maioria estudou numa base dessa grande matriz francesa universalista, que acha que o imperativo da igualdade é a melhor matriz para fazer qualquer intervenção, tratando todos por iguais. Esta é a estratégica mais cínica de lidar com o problema. O nosso principal dilema é enfrentar a questão da desigualdade, e não especificamente a questão da pobreza, que é a manifestação última da desigualdade. O que é perverso é que a sociedade brasileira se indigna com a pobreza, mas banaliza a desigualdade. O desafio é redefinir a matriz de intervenção do Estado na área social.” V. Henriques, 2002.

⁶⁵ Um vasto conjunto de diagnósticos e estudos sobre a pobreza e a desigualdade no país foi elaborado por autores de diferentes correntes de pensamento, oriundos de várias instituições públicas e privadas do país (Néri, M., 2007; Medeiros, M., 2006; Rocha, 2003; Hoffman, 2001; Monteiro, C.A., 1995, dentre outros autores).

Kerstenetzky (2005) chama atenção para dois entendimentos sobre o conceito de focalização:

- 1) Focalização como residualismo: associada à concepção de justiça de mercado que seria capaz de promover a melhor alocação dos recursos da sociedade. Assim sendo, a política social seria apenas residual, responsável por incluir aqueles segmentos à margem dos processos econômicos integradores, pois o que importa é a política econômica. A focalização é um componente da racionalidade do sistema, que amplia sua eficiência global. A melhor justificativa para intervenção pública é a pobreza “imerecida”, fruto não de escolhas “irresponsáveis”, mas do acaso.
- 2) Focalização como ato reparatório: neste caso, torna-se necessária uma ação reparatória para restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais. Caso essa ação não seja empreendida, esses direitos serão letra morta para essa parcela da população. Assim, essas ações complementarizariam políticas públicas universais (KERSTENETZKY, 2005: 82)

Por outro lado, outro grupo de pesquisadores considera que a focalização possui uma lógica perversa:

No âmbito do tratamento da questão social, o caráter universalista dos direitos, especialmente os securitários, dá lugar a uma política orientada para avaliação dos atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que devem receber assistência) [...] Assim, tecnifica-se a questão social, que passa a ser programas subordinados aos gastos públicos e sociais (Ivo, 2001: 28, apud Monteiro, 2011: 32)

A defesa das políticas universais era feita a partir da concepção de que elas reuniriam todos de uma comunidade de iguais, em termos de direitos sociais de cidadania, competindo ao Estado, especificamente ao estado de bem-estar social, garantir o atendimento de um conjunto de necessidades dessa comunidade, considerados como cidadãos.

Há um terceiro campo de estudo que chamava a atenção para a necessidade de combinar políticas compensatórias ou focalizadas com políticas emancipatórias. Kerstenetzky (2006) utiliza a terminologia “políticas redistributivas compensatórias” (como, por exemplo, o Programa Bolsa Escola) e “políticas redistributivas estruturais” (tais como reforma agrária ou educação de qualidade). Foi nesse sentido, de uma perspectiva focalizada e fragmentada, que em direção ao qual trabalhou-se a questão no segundo mandato de FHC (1999-2003): uma progressiva mudança no eixo da estratégia de desenvolvimento social, marcada por um acentuado reforço da importância dos programas de transferência de renda, focalizados nos mais pobres, na perspectiva liberal clássica, defendida pelas instituições internacionais de fomento. Teve início, portanto, a

etapa de criação de programas de transferência de renda condicionada em ministérios setoriais: Bolsa Escola, no Ministério da Educação (MEC); Bolsa Alimentação, no Ministério da Saúde (MS); Auxílio Gás, no Ministério de Minas e Energia (MME); o Agente Jovem, no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS); e, no Ministério da Integração Nacional (MIN), o Bolsa Renda para as situações de emergência (secas e inundações), nas áreas rurais⁶⁶.

Assim, no final de 2002, existia o seguinte quadro dos seis programas, distribuídos em cinco ministérios, conforme se visualiza a seguir:

⁶⁶ O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “**Bolsa Escola**” foi criado pela Medida Provisória nº 2.140-1, de 14 de março de 2001, convertida na Lei nº 10.219, em 11 de abril do mesmo ano; O Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à saúde: “**Bolsa-Alimentação**” foi criado em 10 de agosto de 2001 a partir da Medida Provisória nº 2.206, regulamento pelo Decreto nº 3.934 de 20 de setembro de 2001; **Auxílio-Gás** instituído pela Medida Provisória nº convertida na Lei 10.453/2002 e regulamentada pelo Decreto nº 4.102 de 24 de janeiro de 2002; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (**PETI**) criado em 1996 e regulamentado por Portaria 458, de 04 de outubro de 2001; Programa **Bolsa Renda** criado pela Medida Provisória nº 2.213-1 de 30 de agosto de 2001, prorrogado pelo Decreto nº 3983 de 25 de outubro de 2001, convertido na Lei 10.458/2002; e Projeto **Agente Jovem** de Desenvolvimento Social e Humano foi estabelecido pela Portaria nº 1.111 de 6 de junho de 2000 do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).

Quadro V – Programas de Transferência de Renda (em 2002)

<u>Programa/</u> <u>Projeto</u>	<u>Ano</u> <u>de Implantação</u>	<u>Instrumento</u> <u>Legal</u>	<u>CrITÉrios de seleÇão</u>	<u>Órgão</u>	<u>Valor</u> <u>(R\$)</u>	<u>Beneficiários</u> <u>(out/2002)</u>	<u>Recursos</u> <u>aplicados</u> <u>out/2002</u> <u>em R\$</u>	<u>Recurso Orçamento</u> <u>2003 (R\$)</u>
Agente Jovem	2001	Portaria 879 de 3/12/2001	Jovens de 15 a 17 anos em situação de pobreza e risco social, de famílias com renda <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo.	SEAS/MPAS*	65,00	105.446	38.030.628,00	37.108.500,00
PETI	1996	Portaria 458 de 4/10/2001	FamÍlias com renda <i>per capita</i> até ½ salário mínimo, com filhos na faixa etária entre 7 a 14 anos que se encontrem trabalhando em atividades consideradas penosas ou degradantes.	SEAS/MPAS*	25,00 (zona rural) e 40,00 (zona urbana)	810.348	306.036.226,00	251.175.366,00
Bolsa Escola	2001	Lei 10.219/01	Crianças com idade entre 7 e 14 anos matriculados na rede regular de ensino, pertencentes às famílias com renda <i>per capita</i> até R\$ 90,00 (equivalente a ½ salário mínimo). Somente tinha direito ao benefício aquelas famílias cujas crianças tivessem frequência escolar superior a 85%.	MEC**	R\$ 15,00 por criança até um máximo de R\$ 45,00	10,7 milhões	1.277.720.000,00	1.835.000.000,00
Bolsa Alimentação	2001	Decreto 3.934	Gestantes, nutrizes, filhos de mães soropositivas para o HIV e crianças em idade até 7 anos, pertencentes a famílias com renda <i>per capita</i> de até ½ salário mínimo.	MS***	R\$ 15,00 por beneficiário até o limite de 3	1.403.010	115.000.000,00	360.000.000,00
Auxílio Gás	2002	Lei 10.453	FamÍlias com renda familiar <i>per capita</i> até ½ salário mínimo. .	MME****	R\$ 15,00 por bimestre. Subsídio ao gás	8.556.785	502.139.720,00	750.000.000,00 Suficiente para atender 7,4 milhões de famílias
Bolsa Renda	2001	Lei 10.458/2001	FamÍlias residentes em municípios atingidos pela seca e cadastradas no Cadastro Único ou no cadastro utilizado pelo Bolsa-Escola antes da implantação do Cadastro Único	MIN *****	R\$ 30,00	842 mil famílias	332.428.142,00	

FONTE: MONTEIRO (2011)

*SEAS/ MPAS – Secretaria Nacional de Assistência Social/Min. do Planejamento e da Assistência Social;

** MEC – Ministério da Educação e do Desporto;

*** MS – Ministério da Saúde

**** MME – Ministério de Minas e Energia;

***** MIN – Ministério da Integração Nacional.

No ano de 2000 foi criado, ainda, o Fundo de Combate à Pobreza (integralizado por recursos da CPMF), e o Cadastro Único para a identificação dos beneficiários dos programas de transferência de renda, no âmbito da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Planejamento e da Assistência Social.

Segundo Fagnani (2005), a crescente importância no âmbito da agenda do governo federal de programas focalizados e de transferências de renda tinha sido determinada, em grande medida, pelo acordo firmado com o FMI no final de 1998 e, conseqüentemente, pelo reforço da ortodoxia econômica e social que se seguiu. Ao mesmo tempo, o reforço desta perspectiva também pode ter sido acelerado, quando, neste contexto de clara opção do presidente da República pela ortodoxia, os economistas ditos “desenvolvimentistas” deixaram o governo no início do segundo mandato de FHC e a vertente representada pelo “grupo da PUC-RJ”, coordenada pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan, reinou soberana. Esse fato também deve ter tido repercussões na condução da estratégia social no âmbito do próprio governo federal. Como se sabe, ao longo do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso a influência dos economistas mais ortodoxos na condução dos rumos da política social – muitos dos quais identificados com a agenda das instituições internacionais de fomento – aumentou de modo crescente (FAGNANI, 2005: 557).

Nos oito anos do governo Fernando Henrique Cardoso verifica-se que não foi possível, conforme anunciara o presidente em janeiro de 1994, “varrer do mapa do país a fome e a miséria” e promover uma ampla “revolução social”. Inúmeros foram os avanços no período, como a estabilização da moeda, a colocação da temática da pobreza e desigualdade social na pauta governamental, as ações emergenciais do programa Comunidade Solidária e as parcerias com a sociedade civil. No entanto, o prognóstico de Betinho se confirmou: “estabilizou-se a moeda, mas também a miséria”. A perspectiva de erradicar a miséria e a pobreza a partir da retomada do desenvolvimento econômico, com controle da inflação, com redistribuição de renda e geração de empregos, não se verificou. Observa-se o mesmo em relação à busca de evitar a fragmentação institucional, a focalização excludente e superposição de programas. Ao contrário, essas características foram acentuadas.

Segundo dados apontados pelo Instituto Cidadania, os resultados de uma década de políticas liberais demonstram que um contingente de 8,2 milhões de brasileiros havia saído da indigência e 10,1 milhões da condição de pobreza. No entanto, os dados

também demonstraram um saldo de 53 milhões de pobres, dos quais 23 milhões eram indigentes, 11,5 milhões de desempregados, com a manutenção do trabalho infantil e do agravamento da concentração de renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:40). No campo das políticas sociais, ao serem instituídos os programas de benefícios monetários às famílias pobres com crianças e adolescentes, observa-se a ampliação do acesso a políticas universais como saúde e educação. No entanto, não foram capazes de reduzir a miséria e a pobreza, aumentando a distribuição de renda. Segundo avaliação de Anna Peliano (2010), no campo dos programas federais muitos avanços foram observados, tanto na redução das superposições quanto na descentralização e convergências de esforços intersetoriais. A autora, contudo, destaca que, apesar dos avanços, várias dificuldades foram observadas, entre elas: falta de prioridade política efetiva, recursos insuficientes para garantir um atendimento mais adequado às populações carentes, descontinuidade de programas em andamento, ausência de uma política mais agressiva de abastecimento popular, além da ausência de monitoramento e avaliação de resultados e de um efetivo controle e participação das comunidades (PELIANO, 2010: 39).

Maluf (2007), por outro lado, destaca que a mudança proposta pelo Conselho do Comunidade Solidária, de um enfoque ampliado para além da questão alimentar, significou retrocesso no trato da questão alimentar, pois resultou na sua retirada dos temas que figuravam com destaque na agenda política nacional (MALUF, 2007: 85). Mesmo com as ações no âmbito da alimentação e nutrição, a sua manutenção exige integração, descentralização de execução e eliminação de sobreposição. Além disso, a existência de um conselho não é garantia, por si só, do engajamento, comprometimento e participação da sociedade civil na elaboração e no controle social nas políticas públicas.

4 O GOVERNO LULA E A RETOMADA DA AGENDA DA SEGURANÇA ALIMENTAR: DO PROJETO FOME ZERO AO BOLSA FAMÍLIA.

4.1. As origens do programa Fome Zero: antecedentes políticos e institucionais da gestão petista.

Em outubro de 2001, já no processo preparatório para as eleições presidenciais de 2002, o futuro candidato do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva, lança, por meio das organizações da sociedade civil Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães⁶⁷, o documento “Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil”. A origem deste projeto remonta ao trabalho do “governo paralelo” entregue ao presidente Itamar Franco, em 1993, comentado no capítulo anterior. Neste documento, elaborado durante um ano por especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, organizações populares e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, destacava que a pobreza não é algo furtivo, ocasional, mas sim o resultado de um modelo de crescimento perverso, assentado em salários muito baixos, alto desemprego e crescente concentração de renda. Apresentava dados significativos sobre a temática no Brasil: afirmava a existência de pelo menos 9,3 milhões de famílias – 44 milhões de pessoas – que ganhavam menos de um dólar por dia⁶⁸. Deste total, 2 milhões de famílias (ou 9 milhões de pessoas aproximadamente) viviam nestas condições nas regiões metropolitanas, 4,3 milhões de famílias (ou 20 milhões de pessoas aproximadamente), nas pequenas e médias cidades do interior, 2,6 milhões de famílias (ou 11,5 milhões de pessoas aproximadamente) concentrados na Região Sudeste e 3 milhões de famílias ou

⁶⁷ O Instituto Cidadania é uma organização não governamental criada em 1992 após a experiência do “Governo Paralelo” organizado pelo PT em 1989, comentado em detalhe no capítulo anterior. Transformado em OSCIP em 2003, é uma instituição voltada para estudos, pesquisas, debates, publicações e formulação de propostas de políticas públicas nacionais. Ver: <http://www.institutocidadania.org.br>.

A Fundação Djalma Guimarães é uma entidade vinculada à Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), do Grupo Moreira Salles com sede em Araxá, Minas Gerais. Ver: <http://www.cbmm.com.br/portug/index.html>.

15 milhões (aproximadamente) de pessoas vivendo nas áreas rurais (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 3).

Em termos propositivos, o projeto Fome Zero buscava articular políticas estruturais, voltadas à redistribuição da renda, crescimento da produção, geração de empregos e reforma agrária, com políticas emergências e/ou compensatórias de alívio imediato da fome e da miséria. Isso porque, de acordo com o projeto, todas as pessoas deveriam ter acesso diário, e de forma digna, a alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde. Ademais, a garantia do direito à alimentação era tida como indispensável para se alcançar a cidadania e para que uma nação pudesse ser considerada civilizada. Por conseguinte, o reconhecimento desse direito a todos os cidadãos implicava que o Estado deveria garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população através de uma política permanente de segurança alimentar e nutricional (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:2).

De acordo com o documento fundador do programa, para romper com o ciclo perverso da fome seria necessária a intervenção do Estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles cidadãos que estivessem excluídos do mercado de trabalho e/ ou que tivessem renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias. Tratava-se de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – no sentido de baratear o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome. De outro lado, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que fosse através do autoconsumo e/ou da produção de subsistência. E, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica era considerado um direito inalienável de qualquer ser humano. Nesse viés, o documento apresentava ainda uma avaliação positiva dos resultados alcançados pelos programas de transferência de renda do governo federal, como elementos importantes para o alívio imediato da pobreza, bem como pelas condicionalidades existentes. Entretanto, apontava como problema o desligamento dos beneficiários do programa e sua respectiva emancipação, defendendo uma criteriosa focalização nas famílias mais pobres, mesmo considerando que a focalização tornava impossível alcançar massivamente a população pobre. Por fim, o

⁶⁸ Valor da linha de pobreza adotado pelo Banco Mundial e que tem por base a renda per capita dos pobres que vivem nos países mais pobres da África (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:3).

projeto defendia um programa de renda mínima, ao mesmo tempo em que apresentava a proposta de lançamento de mais um programa federal - o Programa Cupom de Alimentação (PCA) -, mesmo tendo destacado negativamente a fragmentação e superposição dos programas já existentes (INSTITUTO CIDADANIA, 2001: 87).

O Programa de Governo do candidato à Presidência da República Luiz Inácio Lula da Silva, “Um Brasil para Todos”, de 2002, traz desenho semelhante ao apresentado pelo Projeto Fome Zero, de 2001, no que se refere à questão social, ao destacar a necessidade de realização de um movimento duplo que combinasse a revisão do modelo de desenvolvimento adotado no país e a implementação de uma nova geração de políticas públicas de inclusão social de caráter universal, sem fragmentação institucional, focalização excludente e a superposição de ações⁶⁹.

Diferentemente do Projeto Fome Zero (2001), o Programa de Governo propôs que a renda mínima fosse vista como um passo na direção de uma renda básica de cidadania⁷⁰, mesmo condicionando sua implementação às condições fiscais favoráveis. Para tanto, sugeria atuar em quatro frentes: i) implementação de programas nos municípios, atendendo à faixa de 0 a 15 anos de idade; ii) adoção de bolsas de estudo para jovens entre 16 e 25 anos, provenientes de famílias de baixa renda, para que completassem o ensino médio ou superior, com contrapartida de realização de serviços comunitários; iii) implantação de programa de garantia de renda e valorização profissional de trabalhadores desempregados entre 22 e 50 anos, encaminhando-os para atividades comunitárias e de capacitação ocupacional (a remuneração será garantida com o seguro-desemprego, no caso dos trabalhadores formais, e com um auxílio de renda, para os informais); e criação de um programa (“Nova Oportunidade”) destinado aos desempregados de 51 a 66 anos, oferecendo-lhes uma alternativa de ocupação.

Em seu pronunciamento *Compromisso com a Mudança* (Silva, 2002), realizado após a vitória eleitoral, em 28 de outubro de 2002, o então presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva reafirma o lugar de destaque ocupado pelo combate à fome e o lançamento de uma Secretaria, então denominada de Emergência Social, mas em seguida convertida em Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA). Observa-se que o

⁶⁹ Programa de Governo 2002, Coligação Lula Presidente, “Um Brasil para todos”, pag. 40. Disponível em <https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/14-programagoverno.pdf>. Acesso realizado em 15 de dezembro de 2018.

⁷⁰ Proposta do então senador Eduardo Suplicy, já comentada acima.

combate à fome ganha centralidade na agenda, o espaço institucional ratificando esta prioridade:

Meu primeiro ano de mandato terá o selo do combate à fome. Um apelo à solidariedade para com os brasileiros que não têm o que comer. Para tanto, anúncio a criação de uma Secretaria de Emergência Social, com verbas e poderes para iniciar, já em janeiro, o combate ao flagelo da fome. Estou seguro de que esse é, hoje, o clamor mais forte do conjunto da sociedade. Se ao final do meu mandato cada brasileiro puder se alimentar três vezes ao dia, terei realizado a missão de minha vida (SILVA, 2002).

Após eleito, constituiu-se uma equipe de transição⁷¹ formada por colaboradores e especialistas, com o objetivo de traçar um retrato do país que o novo presidente encontraria, bem como elaborar um diagnóstico sobre os diversos gargalos dos órgãos do Executivo e as condições para enfrentá-los, nas principais áreas do Governo Federal. Neste momento vai-se observar uma leve tensão entre as equipes coordenadas por Ana Fonseca, responsável pela apresentação do relatório dos programas sociais de distribuição de renda, e a equipe coordenada por José Graziano da Silva, responsável pelo relatório sobre segurança alimentar e nutricional.

Segundo o Relatório da equipe coordenada pela primeira, os principais aspectos que deveriam ser enfrentados pelo novo governo, no campo dos programas de transferência monetária, eram: i) ausência de coordenação e integração da ação de governo; ii) os programas apareciam como se encerrassem um fim neles mesmos, sem apontarem para a superação da situação do grupo familiar beneficiário; iii) sobreposição entre os programas, reproduzindo fragmentação, setorialização e elevado custo das operações, sem apontar para a autonomização dos beneficiários e, sobretudo, sem planejamento; iv) os recursos humanos envolvidos com os programas, em sua imensa maioria, não pertenciam ao quadro de efetivos do Estado; v) inexistência de contrapartidas dos municípios; vi) diferenças dos valores dos benefícios; vi) diferenciação no valor dos benefícios; inadequações no Cadastro Único; vii) competição entre as

⁷¹ A equipe de transição foi constituída formalmente através da Medida Provisória nº 346/76/ Civil-PR, 2 de outubro de 2002, promulgada como a Lei 10.609 em 20 de dezembro de 2002. Teve como coordenador geral o prefeito licenciado de Ribeirão Preto e coordenador do programa de governo do PT, Antônio Palocci, e contou com cinco equipes setoriais: Gestão e Governo; Desenvolvimento Econômico; Políticas Sociais; Empresas Públicas e Instituições Financeiras do Estado; e Infraestrutura. A equipe de políticas sociais ficou responsável pelos setores de Previdência Social, Trabalho e Emprego, Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Esporte e Turismo, sendo supervisionada por Humberto Costa – médico pernambucano. Fazendo parte desta equipe, Ana Fonseca (professora da Unicamp) foi a responsável pela apresentação do relatório dos programas sociais de distribuição de renda. Outra equipe, coordenada por José Graziano da Silva (responsável pelo projeto Fome Zero do Instituto Cidadania), foi responsável pela segurança alimentar e nutricional.

instituições governamentais; viii) pulverização dos recursos públicos; e ix) desvinculação de outras políticas que funcionariam como portas de saída (FONSECA, 2001:5).

O Relatório da equipe coordenada por José Graziano apresenta diagnóstico semelhante, destacando que a “herança maldita” era pior do que se esperava; afirmava-se que a descoordenação na área de políticas sociais no governo Fernando Henrique era absoluta: cada ministério teria o seu programa, os seus critérios, a sua lista de beneficiários, e não havia nenhuma coordenação entre eles.

No âmbito das proposições surgiram diferenças entre as duas equipes da transição. As recomendações apresentadas por Ana Fonseca, responsável pelo relatório dos programas sociais de distribuição de renda para o novo governo foram: unificação dos programas e de apenas um cartão para os beneficiários; unificação do gerenciamento do programa unificado em uma única estrutura governamental, com o papel articulador e coordenador da ação do Governo Federal; articulação dos programas redistributivos com os programas emancipatórios; articulação de instituições governamentais e não governamentais; padronização da renda familiar *per capita* para efeito de ingresso nos programas; atualização do público-alvo potencial do programa no cadastro único; revisão e consolidação do cadastro único; revisão do papel da Caixa Econômica Federal como agente operador e pagador; rediscussão da contrapartida dos municípios.

Já as recomendações apresentadas por José Graziano da Silva, responsável pelo relatório sobre segurança alimentar e nutricional, foram: criação de um novo programa (o Cartão Alimentação) para complementar a renda das famílias beneficiadas pelos programas existentes (Bolsa Renda e Bolsa Alimentação), com vinculação dos gastos à compra de alimentos; recriação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar; criação de uma estrutura específica (Ministério ou Secretaria de Estado) voltado para a segurança alimentar e o combate à fome; regulamentação das fontes de recursos do Fundo de Combate à Pobreza (incluindo recebimento de doações de terceiros); realização de ações de educação alimentar conjugado com a alfabetização de adultos e ensino regular; amplo processo de mobilização popular em torno do combate à fome e à miséria; e criação de comitês gestores do novo programa formados por representantes governamentais de Estados e Municípios e representantes da sociedade civil.

4.2. A Era Lula (2003-2011)

Luís Inácio Lula da Silva foi Presidente da República por dois mandatos consecutivos – de 2003 a 2006 e de 2007 a 2011. Como salientado acima, a primeira gestão começa com duas visões na área de transferência de renda condicionada: uma apresentada no Projeto Fome Zero (2001), referendada no relatório da Equipe de Transição, de responsabilidade de José Graziano da Silva, e a outra apresentada pelo Relatório da Equipe de Transição de responsabilidade de Ana Fonseca. Os dois relatórios são distintos e contraditórios. O que aponta para a unificação dos programas era menos ambicioso em relação às metas do que o da segurança alimentar e nutricional. De maneira sintética, o primeiro defende a unificação para evitar a dispersão, a sobreposição, as disputas intersetoriais e a redução dos custos-meio. Propugna pelo aperfeiçoamento do Cadastro Único e a convocação dos Estados e Municípios para maior protagonismo dentro do pacto federativo na estratégia de combate à pobreza. Há, também, um claro conflito entre a proposta de unificação e a de criar mais um programa de transferência de renda.

A proposta do relatório de segurança alimentar tinha um eixo de desenvolvimento econômico e social que não se manifestava no outro relatório e que inclusive justificava o Cartão Alimentação (ou cupom) vinculado à compra de alimentos: incentivava a produção de alimentos, visando assegurar ao mesmo tempo, mercado aos produtores e acesso aos alimentos por meio da transferência de renda. Ao apresentar seus três grandes eixos – políticas estruturais, locais e específicas – o eixo estrutural, organizado sob a égide do aumento da renda e redução da desigualdade, destacava: a) as políticas de geração de emprego e renda; b) a intensificação da reforma agrária; c) o incentivo à agricultura familiar; d) a previdência social universal; e) os programas de renda mínima e o Bolsa Escola, que estava relacionado ao tema da educação. Além disso, manifestava-se explicitamente pela recriação do Consea e pela importância da participação social no novo governo.

Desde logo estava posta a necessidade de articulação com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e, ainda, com os ministérios que tinham seus programas de transferência de renda implantados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Neste sentido, a tarefa institucional da segurança alimentar se aproximava da articulação interministerial. Paradoxalmente, o Programa Cupom de Alimentação (PCA) foi apresentado como parte

de políticas específicas, assim como: as doações de cestas básicas; a ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT) e da merenda escolar; educação para consumo de alimentos; a manutenção de estoques reguladores de alimentos. Novamente, e à exceção do PCA, as demais iniciativas requeriam articulações interministeriais: PAT no Ministério do Trabalho e Emprego; Merenda Escolar, no Ministério da Educação; estoques e doações oriundas de mobilização, na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). O PCA seria exclusivamente da alçada do MESA.

Outra diferença importante refere-se às políticas locais - sendo estas possuidoras de forte distinção de ações para as áreas metropolitanas (restaurantes populares, banco de Alimentos etc.) e áreas urbanas não metropolitanas (banco de alimentos, agricultura urbana), além dos programas para as áreas rurais (apoio à agricultura familiar e à produção para o autoconsumo). Assim, o programa de Segurança Alimentar requeria a participação interministerial e uma engenharia de coordenação das diferentes ações.

4.2.1. A efervescência nos primeiros três meses de 2003

Em seu discurso na sessão de posse no Congresso Nacional, em 2003, Lula, então na condição de presidente eleito, apresentou, entre as prioridades de seu Governo, um programa de segurança alimentar que levaria o nome de “Fome Zero”. Mais do que um compromisso de governo, a questão foi tratada pelo presidente como missão pessoal: “[...] se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida”. E reafirmava que “o combate à fome era compromisso ético, moral, cristão e, sobretudo, uma profissão de fé, de estender as mãos para aqueles que não tiveram as mesmas oportunidade” (SILVA, 2003). O presidente destacava, assim, o “fim da fome” não apenas como elemento central da agenda política do seu governo⁷², mas, também, da agenda política nacional:

Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana (SILVA, 2003).

⁷² Segundo levantamento feito pelo jornal O Globo, o presidente Lula fez 48 discursos nos primeiros 100 dias de governo e o combate à fome e à miséria foi o tema predominante das suas manifestações públicas oficiais. Disponível em <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/04/combate-miseria-domina-discursos-nos-cem-dias-iniciais-de-dilma-e-lula.html>, acesso realizado em 12 de dezembro de 2018.

Do ponto de vista da estrutura governamental, diferentemente da proposta apresentada nos relatórios da transição e no programa de governo para a área de combate à pobreza e a miséria, foram constituídos, em janeiro de 2003, dois ministérios: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), cujo ministro foi José Graziano, e o Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS), que contou com Benedita da Silva como ministra. O MAPS, que não estava previsto no Programa de Governo, assim como não foi uma recomendação da equipe de transição, passou a coordenar as políticas sociais do novo governo e o MESA o combate à fome. Além disso, foram criados, como órgãos de assessoramento direto ao Presidente da República, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e uma assessoria especial com responsabilidade de coordenar um mutirão nacional de combate à fome, composta por Frei Betto e Oded Grajew⁷³. Ainda na véspera da posse, Lula reuniu-se com alguns ministros⁷⁴ na residência oficial da Granja do Torto, e decidiu criar uma câmara ministerial destinada a coordenar ações na área social, a Câmara de Política Social (CPS)⁷⁵. O objetivo era evitar a sobreposição de funções entre os ministérios e secretarias. A reunião definiu, ainda, que o coordenador da CPS seria o futuro ministro da Casa Civil, José Dirceu, e solicitou que os novos ministros elaborassem um relatório, em 15 dias, contendo análises sobre a situação encontrada, além de novas propostas de ações.

Assim, apesar da orientação inicial, o início do novo governo apontava mais na direção da fragmentação institucional do que numa perspectiva de integração entre as áreas afins. Além disso, os relatórios elaborados pelos grupos da transição não foram utilizados como referências, mesmo tendo em vista que eles ofereciam um amplo mapeamento dos problemas e dos avanços, e ainda incluía recomendações ao novo governo.

⁷³ Carlos Alberto Libânio Christo - Frei Betto, é frade dominicano, jornalista e escritor e Oded Grajew é empresário israelense, naturalizado brasileiro, com atuação no terceiro setor. Foi o fundador do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

⁷⁴ Estavam presentes nesta reunião, como futuros ministros, José Dirceu (Casa Civil), Benedita da Silva (Assistência Social), Cristovam Buarque (Educação), Humberto Costa (Saúde), José Graziano (Segurança Alimentar), Antonio Palocci Filho (Fazenda), Dilma Rousseff (Minas e Energia), Ciro Gomes (Integração Nacional), Olívio Dutra (Cidades), Luiz Dulci (Secretaria Geral da Presidência), Ricardo Berzoini (Previdência) e Luiz Gushiken (Comunicação) (MONTEIRO, 2011).

⁷⁵ A Câmara de Política Social do Conselho de Governo foi criada formalmente pelo Decreto nº 4.714 de 30 de maio de 2003.

A primeira reunião ministerial, realizada em 03 de janeiro de 2003, reforçava o carimbo social do novo governo. Nela foram discutidas as principais ações sociais referentes à saúde, geração de emprego e renda, proteção à infância e combate à fome. O Programa Fome Zero surge como um programa de caráter interministerial, e uma primeira visita foi marcada à região do semiárido nordestino - a ser realizada em 10 de janeiro de 2003, denominada de “Caravana contra a Fome”. A caravana governamental esteve na vila Irmã Dulce, em Teresina (PI); na favela de palafita Brasília Teimosa, em Recife (PE); e na cidade de Itinga (MG), no Vale do Jequitinhonha. Nela o presidente Lula destacou:

E eu tinha um compromisso que assumi durante a campanha eleitoral: que eu gostaria de, ganhando as eleições, levar todo o Ministério para conhecer um outro lado do Brasil, para conhecer uma parte da pobreza do Brasil. É lógico que pobre é pobre em qualquer lugar, mas a verdade é que há pobreza maior do que outra pobreza, há situações em que a pobreza se torna insuportável. Há situações em que a pobreza deixa de ser pobreza para ser miséria. E quando é miséria, ela fere o maior sentimento da vida humana, que é a dignidade, em cada um dos países onde as pessoas estão empobrecidas (SILVA, 2003a).

Logo em seguida, tanto no Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 24 de janeiro, quanto no Fórum Econômico Mundial, em 26 de janeiro, Davos, Suíça, Lula destacou a temática e propôs a criação de um fundo internacional para combater a fome e a miséria nos países do Terceiro Mundo, vinculando-os à paz mundial:

A paz não é só um objetivo moral. É também um imperativo de racionalidade. É necessário admitir que, muitas vezes, a pobreza, a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolve o fanatismo e a intolerância (SILVA, 2003b).

A primeira reunião da Câmara de Política Social (CPS) foi realizada em janeiro de 2003, com o objetivo de elaborar um primeiro diagnóstico das políticas e programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso. Naquela ocasião, já com a definição do lançamento do Fome Zero, a CPS identificou como principais problemas da área social as deficiências no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, sobreposições entre políticas e programas, dispersão de ações e desperdício de recursos. Mesmo com esse diagnóstico, o governo, na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional, não fazia referência a integração de ações sociais e não só mantinha todos os programas setoriais de transferência de renda da gestão de FHC, como propunha o aumento do valor do benefício do Programa Bolsa-Escola, executado pelo Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2003).

Neste contexto, o lançamento institucional do Programa Fome Zero, considerado “carro-chefe” da política social, juntamente com a recriação do Consea, ocorreu em 30 de janeiro de 2003, com a presença de dezesseis governadores de Estados e do Distrito Federal. Nele, Lula afirmava que o Programa envolvia *praticamente todos* os Ministérios, e convocou ao engajamento os governos estaduais, prefeituras e sociedade civil para “ganhar a guerra contra a fome”.

Porque fome é, sim, falta de comida. Mas é também não ter uma alimentação adequada. Fome é não poder consumir todas as proteínas, vitaminas, calorias e sais minerais que o nosso corpo e a nossa mente precisam para se desenvolver; que as nossas crianças precisam para estudar e aprender; que um adulto precisa para se capacitar e trabalhar. É por isso que não adianta apenas distribuir comida. Se não atacarmos as causas da fome, ela sempre irá voltar, como já aconteceu outras vezes em nossa história. O projeto Fome Zero combina, de um modo novo, o emergencial com o estrutural. É preciso dar o peixe e ensinar a pescar, ao mesmo tempo. Ensinar a pescar é criar empregos nas regiões onde hoje existem fome e pobreza. Ensinar a pescar significa melhorar as condições de vida da população. Ensinar a pescar é dar ao povo uma educação de qualidade. É saúde digna. É salário e renda. Ensinar a pescar é fazer a reforma agrária. É incentivar a agricultura familiar. É estimular o cooperativismo, o microcrédito e a alfabetização. É preparar as pessoas para uma profissão e um emprego. É criar condições para que elas se sustentem sozinhas. Ensinar a pescar, enfim, é libertar milhões de brasileiros, definitivamente, da humilhação das cestas básicas. É fazer com que todos, absolutamente todos, possam se alimentar adequadamente sem que para isso precisem da ajuda dos outros. (...) como dizia o saudoso Betinho, “quem tem fome tem pressa” (SILVA, 2003c).

Para a presidência do segundo Consea⁷⁶, Lula indicou Luiz Marinho, então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, destacando assim a importância do envolvimento do movimento sindical “numa luta que o movimento muitas vezes não achou que era dele, que é o combate à miséria”(SILVA, 2003d), afirmou Lula em seu discurso.

A instalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, o Consea, que hoje realizamos, é mais um passo institucional decisivo de meu Governo na luta contra a fome. Um passo importante, fundamental, que vai permitir a implantação do programa Fome Zero em todo o Brasil, com a criação dos Conseas estaduais e municipais. O Consea vem somar-se ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que tive a iniciativa de instituir no primeiro dia do meu Governo (SILVA, 2003c).

O mês de fevereiro de 2003 foi marcado pelo impacto do lançamento do novo programa, mas algumas controvérsias importantes surgiram na mídia, sinalizando a fragmentação institucional e programática do novo governo. O debate extrapolou a esfera

⁷⁶ O CONSEA foi instituído pelo Decreto N° 4.582 de 30 de janeiro de 2003.

governamental e ganhou a sociedade. Uma das mais importantes polêmicas consistiu no questionamento sobre se o novo Cartão Alimentação (ou cupom) do Programa Fome Zero, de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para famílias do semiárido nordestino, que deveria vincular o uso do dinheiro à compra de alimentos ou não. Sobre o assunto, o ministro Graziano afirmou, em entrevista à folha de São Paulo: “Nós estamos fazendo uma ação de combate à fome. Queremos que as pessoas comprem comida com esse dinheiro”⁷⁷. Esta vinculação obrigatória do benefício financeiro à compra de alimentos foi criticada por integrantes do Partido dos Trabalhadores (PT), especialistas no tema e pelo ministro da Educação Cristovam Buarque. Este afirmou a existência, no Ministério da Educação (MEC), de dados que apontavam que 87% do dinheiro pago pelo Bolsa-Escola era gasto com alimentação e concluiu que não era necessário solicitar comprovação da utilização do dinheiro⁷⁸.

No bojo deste questionamento quanto à vinculação do benefício à compra de alimentos outra polêmica pública se instalou: se a comprovação dos gastos não geraria mais uma “indústria de notas frias”, além da burocratização do programa. Para o ministro Graziano, no entanto, a comprovação poderia ser a critério dos comitês locais, “um recibo formal, as anotações do dono da mercearia ou até o testemunho de quem vendeu”⁷⁹. Outro aspecto importante era se este cartão iria substituir ou não os programas de transferência de renda. Segundo Graziano, o novo cartão substituiria os programas Vale Gás do Ministério de Minas e Energia (MME) e o Bolsa Renda do Ministério da Integração Nacional (MIN), e os demais (Bolsa Escola e Bolsa Alimentação) seriam mantidos por apresentar resultados positivos. Foi neste clima de disputas públicas que, em 14 de fevereiro, foi realizada a segunda reunião da CPS, destacando-se, mais uma vez, a prioridade conferida à atuação social do governo e o papel da Câmara como um espaço de articulação e integração entre os órgãos responsáveis por essas políticas públicas

⁷⁷ Graziano indica que Vale-Gás e Bolsa-Renda podem acabar: entrevista concedida a jornalista Marta Salomon. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45540.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

⁷⁸ *Ministro da Educação sugere alternativa ao Fome Zero*. *Folha de São Paulo*, São Paulo, em 13 mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u46947.shtml>>. Acesso em 13 de dezembro de 2018.

⁷⁹ Graziano indica que Vale-Gás e Bolsa-Renda podem acabar: entrevista concedida a jornalista Marta Salomon. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 fev. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u45540.shtml>>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

(BRASIL, 2003). A terceira reunião da CPS ocorreu em 13 de março⁸⁰, dia que amanheceu com matérias diversas na mídia impressa, relatando polêmicas entre ministros e entre ministros e assessores do presidente (BRASIL, 2003).

O ministro da Educação, Cristovam Buarque, falando aos prefeitos no dia anterior, na 6ª Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, informou que levaria ao presidente uma proposta alternativa ao Programa Fome Zero. Tal proposta, segundo o ministro, significava o aumento do valor do Programa Bolsa-Escola e a transformação do pagamento do benefício que deixaria de ser por criança e passaria a ser por família. Segundo Buarque, o Programa Fome Zero (que neste momento se confundia com o Cartão Alimentação) repassava R\$ 50,00 (cinquenta reais), beneficiando apenas mil famílias em duas cidades do Piauí, enquanto o Programa Bolsa-Escola atendia a 5,5 milhões de famílias, com benefícios que variavam de R\$ 15,00 até o limite de R\$ 45,00. Ainda, de acordo com o ministro: "hoje o Fome Zero é o Cartão-Alimentação de R\$ 50,00 que vai chegando aos poucos às famílias. Se elevássemos o valor do Bolsa-Escola, custaria apenas a metade do que pode custar a distribuição de mais cartões". Essa divergência do Ministro Cristovam era partilhada por Ali Kamel (dirigente das Organizações Globo), que destacava que a prioridade do governo deveria ser educação e não transferência de renda para famílias pobres. Outra divergência registrada pela imprensa escrita sobre esse dia dizia respeito à crítica do assessor especial da Presidência da República, Frei Betto, ao ministro José Graziano, sobre as contas bancárias para receber doações ao programa Fome Zero.

Destaca-se também mais uma divergência pública importante ocorrida neste processo que foi entre o secretário de política econômica do Ministério da Fazenda, Marcos de Barros Lisboa, que lançou um documento com o título de “Política Econômica e Reformas Estruturais”, e a professora da UFRJ e economista Maria da Conceição Tavares, em torno do eixo “focalização versus universalização” das ações sociais. Assim, na terceira reunião da CPS ficaram explícitas as divergências no seio do governo. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou essa reunião demonstrando insatisfação

⁸⁰ Estiveram presentes nesta reunião os ministros José Dirceu (Casa Civil), Benedita da Silva (MAPS), Roberto Rodrigues (Agricultura), Cristovam (Educação), Jaques Wagner (Trabalho), Humberto Costa (Saúde), Guido Mantega (MP), Agnelo Queiroz (Esportes), Ciro Gomes (Integração Nacional), Miguel Rosseto (Desenvolvimento Agrário) Luiz Dulci (Secretaria Geral), Luiz Gushiken (Secom) e Jose Graziano (MESA). Estiveram presentes representantes dos ministérios e secretarias especiais, componentes também da CPS: Cidades, Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres. Ministérios que não compareceram: Cultura, Previdência Social, Justiça e Minas e Energia (MONTEIRO, 2011).

quanto aos embates entre Buarque e Graziano e entre este e Frei Betto. Afirmou, ainda, que a discussão na mídia sobre a conta bancária do Programa Fome Zero teria sido uma insensatez: “Estamos desaprendendo a fazer política: Frei Betto disse que não havia uma conta; o ministro Graziano disse que a conta era secreta”. O presidente enfatizou ainda que seria necessário definir “quem faz o quê e quem anuncia o quê”, devendo ocorrer uma discussão prévia, entre os ministros, “sobre a dimensão a ser dada a cada fato, pois nenhum membro do governo pode “fazer o jogo sozinho”. Destacou, ainda, e pela primeira vez, a necessidade de unificar as políticas sociais de transferências de renda (MONTEIRO, 2011:65).

A reunião da Câmara de Política Social (CPS)⁸¹, criou, então, um Grupo de Trabalho (GT)⁸², com o objetivo de unificar os programas de transferência de renda do Governo Federal, que originou o Programa Bolsa Família.

4.2.2. A unificação dos programas de transferências de renda

O Grupo de Trabalho da CPS, coordenado por Miriam Belchior, assessora especial do Presidente da República, concluiu que a ação governamental deveria ser mais bem coordenada e integrada para evitar superposições e fragmentações por um lado e, pelo outro, para potencializar a atuação de todos os órgãos, garantindo maior efetividade e eficiência dos distintos programas. Subjacente estava a apreciação de que o emprego mais eficiente de recursos públicos permitiria desdobramentos positivos sobre os grupos beneficiários, bem como a ação integrada entre União, Estados e Municípios. O GT recuperava, assim, o Relatório elaborado por Ana Fonseca durante a Equipe de Transição.

⁸¹ A Câmara de Política Social do Conselho de Governo foi formalizada pelo Decreto nº 4.714 de 30 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4714.htm>. Acesso em 12 de dezembro de 2018.

⁸² A Equipe Técnica que formou o Grupo de Trabalho na CPF foi formada pelos seguintes especialistas: Grupo de Trabalho Executivo formado por especialistas dos seguintes órgãos do governo: i) Assessoria Especial da Presidência da República (AESP/PR): Miriam Belchior (Coordenadora do GT/CPS) e Tereza Campello; ii) Casa Civil: Darci Bertholdo e Tereza Cotta; iii) Ministério da Assistência e Promoção Social (MAPS): Ricardo Henriques (SE), Rosane Mendonça, Cláudio Roquete e Agostinho Guerreiro; iv) Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA): Flávio Botelho (SE) e Maya Takagi; v) Ministério da Saúde: Gastão Wagner (SE), Elisabetta Recine, Michele Oliveira e Marcelo Duarte; vi) Ministério da Educação: Rubem Fonseca (SE), Marcelo Aguiar e Maurício Carvalho; vii) Ministério do Planejamento: Nelson Machado (SE), Elvio Gaspar e George Soares; viii) IPEA: Anna Maria Peliano e Nathalie Beghin Caixa Econômica Federal: Ana Fonseca e Isabel Costa.

O GT analisou quatro programas de transferência de renda: Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Os três primeiros foram criados no governo de Fernando Henrique Cardoso e o Cartão Alimentação no próprio governo Lula. O programa de maior alcance em termos de número de famílias era o Programa Bolsa-Escola. Tratava-se de uma ação existente no Ministério da Educação destinado às famílias com renda mensal per capita de até R\$ 90,00 - o que na época equivalia a ½ salário mínimo - que tivessem filhos com idade entre sete e 14 anos e que estivessem matriculados na rede regular de ensino. O benefício mensal era no valor de R\$ 15,00 por criança até o limite de três por família e era pago diretamente ao titular do programa, por meio de um cartão magnético. Tinham direito ao benefício só as famílias cujas crianças tivessem frequência escolar superior a 85%.

No Ministério da Saúde existia o programa Bolsa-Alimentação cujo público-alvo eram as famílias com renda *per capita* até R\$ 100,00 (correspondente a ½ salário mínimo à época) com crianças em idade até sete anos, as gestantes e as nutrízes⁸³. Seus critérios eram semelhantes ao Bolsa-Escola no que concerne ao limite e ao valor do benefício. As condicionalidades, contudo, estavam relacionadas à área da saúde. Era preciso manter a carteira de vacinação em dia, acompanhar o desenvolvimento nutricional das crianças e, no caso das gestantes, realizar as consultas do pré-natal.

O Programa Auxílio Gás (Ou Vale Gás) foi criado no Ministério de Minas e Energia, em 2002, em um contexto da retirada do subsídio ao gás. O programa destinava-se às famílias que já eram beneficiárias ou do Programa Bolsa-Escola ou do Programa Bolsa Alimentação, e a outros não beneficiários. O auxílio bimensal no valor de R\$ 15,00 era como um subsídio para a compra de botijão de gás. Este programa, de modo distinto dos dois anteriores, não operava como uma transferência condicional de renda.

Mesmo contrariando o recomendado pela equipe de transição, o novo governo, logo após assumir, decidiu criar mais um programa similar: o Cartão Alimentação, no MESA. Tratava-se de uma ação da política denominada Fome Zero. O benefício era de R\$ 50,00 por família e o alvo prioritário eram as famílias residentes na região do semiárido que se encontravam em situação de pobreza, beneficiárias ou não dos demais programas, mas em situação de risco alimentar.

⁸³ A Medida Provisória nº 2.206 de 10 de agosto de 2001 que criou o Programa Bolsa Alimentação, define como nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até seis meses de idade para a qual o leite materno seja o principal alimento.

O trabalho inicial do GT buscou apontar a importância das condicionalidades dos programas de transferência de renda para superar a dicotomia entre as políticas sociais *stricto sensu* (voltadas para o aumento das capacidades individuais) e as políticas compensatórias (voltadas para o atendimento de necessidades imediatas), além da importância de investir em políticas compensatórias com “potencial emancipatório”; Quanto à evolução e perfil da pobreza no país, os dados demonstrados pela Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar (PNAD) de 2001 diziam que o Brasil tinha 24 milhões de indigentes e 55 milhões de pobres, sendo a pobreza mais aguda nas regiões norte e nordeste, e nesta última chegando a cerca de 50 a 60% da população. Considerando os setores onde a incidência de pobreza era mais elevada, destacava que um jovem, negro, analfabeto e desempregado da Região Nordeste tinha 98,8% de probabilidade de ser pobre. Esses jovens eram filhos de pobres e que seriam pais de crianças pobres se não ocorressem alterações em suas condições de vida. Quanto à evolução da desigualdade de renda no Brasil, o GT apontou que a porcentagem da renda nacional apropriada pelos 50% mais pobres da população era de 10%, enquanto os 10% mais ricos se apropriavam de 50% dessa renda. O enfrentamento de quadro tão agudo de desigualdade não poderia ser realizado apenas via crescimento da economia, tornando-se necessária, portanto, uma estratégia imediata de inclusão social.

Dessa forma, os três principais desafios da política social no Brasil seriam, segundo o GT, problemas i) de *focalização*, ii) de *adequação* e iii) de *eficácia e eficiência* das intervenções. Quanto ao primeiro aspecto, na maioria dos casos, as políticas e programas sociais não chegavam aos mais pobres em diferentes setores da ação governamental. Em relação ao segundo aspecto (adequação), o desenho das políticas sociais manifestava “rigidez e pouca flexibilidade” quanto às regiões, públicos-alvo etc. Finalmente, inexistiria, no Governo Federal, avaliações de eficiência, impacto e eficácia das políticas implementadas, o que impediria o conhecimento e o desenho de “boas políticas”, ocasionando a pulverização dos recursos e esforços governamentais.

De acordo com o GT, para superar os problemas de focalização, adequação, eficiência e eficácia da política social, no Brasil, seria necessário planejamento e avaliação das políticas públicas, assim como a participação e cidadania com envolvimento da sociedade civil organizada, além de coordenação e integração das ações governamentais.

Como conclusão do trabalho do grupo, as seguintes propostas foram apresentadas:

Superação da fragmentação e sobreposição das políticas sociais requer a unificação do cadastro de beneficiários, a partir da experiência do Cadastro Único, como um instrumento fundamental para o desenho de “boas políticas” de combate à pobreza;

Criação de um *cartão único* como outro mecanismo para a integração dos programas de transferência de renda;

Incorporação, pelos programas de transferência de renda, de uma “porta de saída” da situação de vulnerabilidade, sob forma de condicionalidades ou contrapartidas sociais;

Criação de “programas unificados de transferências condicionadas”, com execução descentralizada e condicionalidades intersetoriais. O valor da transferência (entre um piso e um teto) e o tipo de condicionalidade seriam definidos a partir das características de cada unidade familiar;

Composição variável das condicionalidades” de acordo com o tipo de georeferenciamento no desenho da política;

Ruptura de paradigma em formulação de políticas, mudando o foco para investimentos sociais de longo prazo e para a geração de oportunidades para superar a desigualdade e a pobreza;

Racionalização das ações sociais, a diminuição dos custos de administração dos programas e o incentivo à participação cidadã. O aumento da efetividade das políticas permitiria alcançar melhores resultados com o mesmo patamar de gasto social (BRASIL, 2003a).

Após a apresentação do trabalho do GT, o presidente Lula decidiu que existiria apenas um programa do Governo Federal, e que cada Ministério deixaria de ter os “seus pobres”, isto é, que os programas sociais não pertenceriam aos ministros, mas ao governo. O presidente esclareceu que a filosofia do governo era “ensinar a pescar”, e, portanto, a política social deveria criar meios para que o indivíduo superasse a condição de pobreza. Para que não houvesse dúvidas, ele deu exemplos: “Ninguém deveria receber o Bolsa Escola por 4 anos ou o Auxílio Gás por 10 anos, pois quando isto acontece, há utilização política das necessidades das pessoas”. Recomendou, ainda, que: “não se deve tirar o pneu furado do carro quando não se tem um estepe. É preciso rodar com o pneu furado enquanto se prepara a compra do pneu novo, mas em algum momento de 2003 será preciso trocar o pneu” (BRASIL, 2003a). Lula ainda recomendou ao GT que fossem criados mecanismos para envolver os prefeitos na discussão sobre política social, tendo em vista que sua implementação ocorria nas cidades. Determinou ainda que a Câmara de Política Social apresentasse um cronograma de atividades e estratégias para viabilização do processo de unificação dos programas de transferência de renda; a CPS assumia,

assim, papel de articulação governamental, sob a supervisão direta do presidente da república. Para ele, deveria existir apenas o programa do Governo Federal.

Dessa forma, Lula lançou mão de uma conjuntura política favorável a mudanças e de um espaço integrador dos seus dirigentes – a Câmara de Políticas Sociais – para superar a tendência de setorialização de seu governo. Formado por especialistas da comunidade técnica um Grupo de Trabalho (GT) foi constituído para desenvolver e apresentar diferentes propostas de unificação aos dirigentes.

4.2.3. Surge o Bolsa-Família

A unificação dos programas de transferência de renda ocorreu na reunião da Câmara de Políticas Sociais de 3 de abril de 2003. Decidiu-se então por três ações específicas: o mapeamento da pobreza, a reestruturação do Cadastro Único, e a ampliação do GT, contemplando a participação de todos os ministérios setoriais, especialmente os que possuíam programas com este perfil⁸⁴. As principais ações realizadas nesse período foram:

- Mapeamento da Pobreza - Os Ministérios da Assistência (MAPS) e do Planejamento (MP), juntamente com o IPEA, estabeleceram um plano de trabalho para a construção de um Sistema de Informações da Área Social (SIVAM Social) e de um Atlas da Política Social.
- Reestruturação do Cadastro Único – O contrato com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o MAPS foi renovado por seis meses, permitindo que neste período fossem repactuados as condições e novos valores da prestação dos serviços pela CEF. Foi criada uma Câmara Técnica⁸⁵ para atuar em duas linhas: trabalhar sobre o conceito geral de Cadastro Único, no rumo da construção de um número único de seguridade social do país, que permitiria o acesso compartilhado de todas as áreas do governo a um cadastro global de cidadãos; e estabelecer uma plataforma de informática necessária para implementar o Cadastro Único, visto que vários órgãos do governo possuíam sistemas próprios de gerenciamento.
- Elaboração de uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda para ser discutida na reunião da CPS de junho. Além das reuniões setoriais com os ministérios envolvidos, foram realizadas na Casa Civil, três reuniões com o MP e com os secretários executivos dos ministérios

⁸⁴ Bolsa Escola no Ministério da Educação; Bolsa Alimentação no Ministério da Saúde; Vale Gás no Ministério de Minas e Energia; Cartão Alimentação no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; Agente Jovem e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) no Ministério da Assistência e Promoção Social; e Bolsa Renda no Ministério da Integração Nacional.

⁸⁵ Câmara Técnica composta pelo MAPS, MS, MEC, MESA, MIN, MME, CEF, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Ministério da Previdência Social, com seus respectivos órgãos de processamento de dados: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), órgão da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde e DO Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

setoriais. Este trabalho resultou numa proposta de unificação a ser apresentada na reunião da CPS (BRASIL, 2003d).

A proposta de unificação elaborada pelo GT foi construída por meio dos trabalhos e discussões realizadas em reuniões setoriais promovidas pelo GT, junto aos ministérios que detinham programas de transferência de renda. Posto isso, o objetivo das reuniões setoriais era apresentar o diagnóstico sobre as políticas sociais que haviam sido discutidas na CPS e manter um diálogo mais direto com os gestores, discutindo o processo de unificação de cada programa de forma específica.

O quadro a seguir apresenta a primeira proposta do novo programa construída a partir das discussões nas reuniões setoriais.

Quadro VI – Detalhamento da Proposta Básica de Unificação dos Programas de Transferência de Renda (abril de 2003)

Especificações	Proposta
Programas a serem unificados	<ul style="list-style-type: none"> • Bolsa Família (MEC) • Cartão Alimentação (MESA) • Bolsa Alimentação (MS) • Vale Gás (MME) • Agente Jovem e PET – (MPAS)
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; • Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; • Promover o acesso à rede de serviços públicos; em especial, saúde, educação e assistência social; • Criar possibilidade de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios, por meio de transferência de renda monetária para famílias em situação de pobreza e de pobreza extrema.
Definição de Contrapartidas	Estabelecimento de condicionalidades, como um instrumento para incentivar o desenvolvimento das capacidades individuais das famílias apoiadas, a fim de criar condições de emancipação sustentada
Gestão	Compartilhada com Estados e Municípios, e com a participação da comunidade no acompanhamento de suas ações e na seleção dos beneficiários
Benefício Financeiro	Estabelecimento de um teto de valor para o repasse financeiro por família. O benefício financeiro seria constituído de dois tipos de transferência:

	<p>Transferência básica – um valor fixo para famílias com renda <i>per capita</i> abaixo da linha de extrema pobreza (R\$ 50,00).</p> <p>Transferência variável – incentivos seletivos para famílias com crianças e adolescentes (0 a 17 anos) com renda <i>per capita</i> abaixo da linha de pobreza (R\$ 100,00).</p>
Sistemática do pagamento do benefício	<p>Realização de pagamentos mensais, pagos por intermédio de um cartão bancário com um número de identificação único. (O cartão garantiria a realização de quatro movimentações mensais de saques, pagamentos e extratos. As famílias deveriam movimentar os recursos ao menos uma vez a cada três meses);</p> <p>O responsável pelo recebimento dos benefícios familiares seria, preferencialmente, a mulher;</p> <p>Previsão de formas de assegurar a continuidade do pagamento em caso de mudanças das famílias para outros municípios e em caso de falecimento do responsável pelo recebimento.</p>
Abrangência do programa e critérios para implantação	<p>Abrangência Nacional;</p> <p>Definição de critérios para a implantação gradativa nos municípios em função da restrição orçamentária;</p> <p>Estabelecimento pelo governo federal de atendimento por município. Em casos específicos, (pactuação com entes federados, ou quando atendimento ocorrer em áreas prioritárias) poderá haver a cobertura total da população alvo.</p>
Forma de cadastramento dos beneficiários	<p>A seleção dos beneficiários seria realizada por agentes locais de acordo com os critérios estabelecidos pelo Governo Federal.</p> <p>O acompanhamento e a validação da seleção de beneficiários seriam feitos por um comitê gestor local</p>
Crítérios para a suspensão e de desligamento das famílias beneficiadas	<p>Não cumprimento das condicionalidades, com sanções gradativas.</p> <p>Não cumprimento da Contrapartida da família, pela aplicação do princípio de solidariedade setorial ou, na visão do Ministério da Educação, pela aplicação do princípio de solidariedade total no caso de descumprimento das condicionalidades da educação. Neste caso deveria haver uma correspondência entre o número de vezes de não cumprimento das condicionalidades e respectivas sanções.</p> <p>Realização de advertências antes de proceder à suspensão dos benefícios, sendo que sua aplicação deveria ocorrer entre as verificações do cumprimento das condicionalidades.</p> <p>Exclusão definitiva do programa se a família deixasse de cumprir uma das condicionalidades por três vezes e/ou se fraudasse as informações fornecidas.</p>
Controle das Condicionalidades	<p>Responsabilidade dos Ministérios Setoriais (MEC, MESA, MAPS e MS) que realizariam auditorias, por amostragem, das informações de entrada e de cumprimento das condicionalidades.</p>

Fonte: BRASIL, 2003d.

Vale salientar, que a proposta básica apresentada já especificava até mesmo a forma de gestão e os critérios para o desligamento das famílias beneficiadas. Por conseguinte, o elevado detalhamento demonstra que a estratégia de realização de reuniões

setoriais teria facilitado o diálogo, o encontro de consensos e a obtenção de informações para elaboração desta proposta preliminar.

Na Figura apresentada a seguir encontram-se as condicionalidades e as recomendações trazidas no âmbito da proposta preliminar. Observa-se que as condicionalidades foram divididas e especificadas de acordo com a vulnerabilidade do grupo populacional. Dessa forma, foram pensadas condicionalidades na área da saúde para gestantes, nutrízes e crianças de zero a seis anos e para os outros grupos – crianças na faixa de sete a 14 anos, adolescentes de 15 a 17 anos, jovens e adultos com mais de 18 anos – foram definidas condicionalidades nas áreas de educação e segurança alimentar. Aqui também é importante ressaltar que tal detalhamento não teria sido possível sem a participação e o contato direto com as áreas setoriais.

Quadro VII - Detalhamento das Condicionalidades do Novo Programa

Condionalidades e Recomendações		
Grupo populacional	Ação	Critério
Gestantes	Programa de atenção pré-natal	Seis
	Vacinação	Em dia
Nutrízes	Atendimento pós-natal	Um
Crianças de 0 a 6 anos	Acompanhamento em saúde	< 1 ano - 7 (por ano)
		1 a 2 anos - 2 (por ano)
		2 a 6 anos - 1 (por ano)
	Calendário vacinal	Em dia
Crianças de 7 a 14 anos	** Acompanhamento em saúde	Forte recomendação
	** Calendário vacinal	Forte recomendação
	Frequência à escola	mínimo de 90%
	Proibido trabalhar	----
Adolescentes de 15 a 17 anos	** Acompanhamento em saúde	Forte recomendação
	Frequência à escola	mínimo de 90%
Maiores de 18 anos	** Acompanhamento em saúde	Forte recomendação
	Alfabetização	Dependendo da oferta.
	Participação em atividades de educação alimentar	Dependendo da oferta.

A condicionalidade de orientação alimentar e nutricional se refere a toda família e não apenas a maiores de 18 anos

Fonte: (BRASIL, 2003d: 4).

Evidencia-se, portanto, que a proposta preliminar apresentou cinco cenários para sua implementação, sendo que cada um deles contemplava uma composição de valores e de benefícios diferentes. Note-se que, nos cenários apresentados no Quadro 5 a seguir, o

valor da transferência fixa quase não sofre alteração, sendo sempre de R\$ 50,00, exceto no quarto cenário, mais otimista, que se propõe um repasse de R\$ 75,00. Na verdade, as alterações nos cenários referem-se, majoritariamente, à transferência variável, que na maior parte das propostas era de R\$ 15,00 para beneficiar, no máximo, 03 pessoas por família de zero a 14 anos. O cenário 2 propôs uma transferência variável da ordem de R\$ 25,00, enquanto o cenário 3 inovava, ao propor um repasse variável de R\$ 50,00 para adolescentes de 15 a 17 anos.

Quadro VIII – Cenários da proposta preliminar de unificação das transferências (abril/2003)

- 1) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 até no máximo de 3 por família;
- 2) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 25 até no máximo de 3 por família;
- 3) Transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 reais até no máximo de 3 por família e transferência variável de R\$ 50,00 para jovens de 15 a 17 anos;
- 4) Transferência fixa de R\$ 75,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 até no máximo de 3 por família; e
- 5) Como cenário complementar, considerando uma linha de pobreza maior (R\$ 150,00 *per capita*), transferência fixa de R\$ 50,00 e transferência variável para crianças e adolescentes de 0 a 14 anos no valor de R\$ 15 até no máximo de 3 por família;

Fonte: (BRASIL, 2003d).

Por fim, esta proposta sugeria a criação de um Grupo de Trabalho (GT) específico e formalizado com participantes dos ministérios envolvidos diretamente (MAPS, MESA, MME, MEC e MS), Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, IPEA, CEF e Assessoria Especial do Presidente (AESP) para avançar no desenho do novo programa.

Em junho a Câmara de Política Social (CPS) analisou o trabalho do GT e determinou que se devesse ter uma prévia discussão com outros níveis de governo, especialmente com os governadores de Estados que permitissem visualizar os diferentes atores envolvidos no debate da unificação dos programas de transferência de renda, seus recursos e interesses. Além disso, era necessário ainda observar o movimento dos consensos e dissensos em torno desta questão. Também nesta reunião foi constituído um Grupo de Trabalho Executivo formado por especialistas com a responsabilidade de

consolidar uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal, divididos em quatro subgrupos, sendo que cada um se encarregaria de atribuições diferentes, como assim se evidencia:

- 1) **O Grupo Técnico** (conhecido como Grupo “Mãe”) encarregado de discutir o desenho do programa e sua estratégia de implementação, modelo de gestão e regras de transição, bem como as diretrizes para pactuação com os entes federados.
- 2) **O Grupo do Cadastro**, focado nos aspectos operacionais e tecnológicos do cadastramento de beneficiários, o qual se dividiu em quatro subgrupos com as seguintes atribuições: (i) revisão do formulário de coleta de dados, (ii) estudo do marco legal do Cadastro, (iii) metodologia e tecnologia de cadastramento.
- 3) **O Grupo de Legislação**, responsável pela análise do arcabouço legal dos programas em execução e pela proposição de parâmetros para unificar os programas.
- 4) **O Grupo de Orçamento**, que trataria das questões de alocação dos recursos orçamentários, dos sistemas de pagamento e financiamento e das diretrizes para inclusão do novo programa no PPA 2004-2007.

O Quadro IX abaixo sistematiza os principais pontos de divergência. Note-se que as questões referiam-se a aspectos importantes da proposta, mas não centrais, tais como: (i) se deveria haver valor variável, de acordo com o número de crianças na família; (ii) se os jovens deveriam ser contemplados com benefício de valor variável maior; (iii) se entre as condicionalidades deveriam ser incluídas acompanhamento em saúde para a faixa etária de sete a 14 anos e trabalho comunitário para os jovens; (iv) se a duração do benefício básico seria de um ou dois anos; e (v) se a execução do programa seria feita por um ente da federação ou por um comitê gestor com a presença de representantes da sociedade. Nenhuma das divergências questionava o núcleo duro da proposta, destacando-se (i) unificação com perda de identidade dos programas integrados; (ii) a extrema pobreza como eixo integrador e inclusivo ao programa; (iv) existência de condicionalidades com efeitos positivos para os próprios beneficiados. As decisões sobre as divergências contemplaram mais de perto as propostas do Grupo Técnico, demonstrando, mais uma vez, que as linhas mestras dessa proposta conseguiram expressar a concordância geral.

A partir da análise da composição do Grupo Técnico, que elaborou a proposta do Bolsa Família, observamos que o GT era composto, majoritariamente, por assessores técnicos vinculados aos estudos das políticas sociais e da pobreza e por burocratas de carreira formando uma espécie de “comunidade de especialistas”.

Quadro IX – Dúvidas e Divergências no Desenho do Novo Programa (Agosto/2003)

ASSUNTO	DÚVIDAS / PROPOSTAS DO GT	PROPOSTAS ALTERNATIVAS	DECISÃO DA REUNIÃO
Desenho do Programa	<p>Todas as famílias em situação de extrema pobreza receberiam um benefício de R\$50,00.</p> <p>As famílias pobres e extremamente pobres com crianças e jovens entre 0 e 17 anos receberiam um benefício variável, em função da composição da família.</p> <p>R\$ 15,00 para crianças de 0 a 14 anos, até um limite de 3 benefícios</p> <p>R\$ 50,00 por jovem de 15 a 17 anos, até um limite de 2 benefícios</p> <p>Teto do valor total da transferência por família (R\$145/150)</p>	As famílias recebem um benefício com valor fixo, com caráter de remuneração, independentemente do número de filhos.	Aprovado o desenho do GT, composto por uma transferência fixa para as famílias em situação de extrema pobreza e uma transferência variável para as famílias pobres e extremamente pobres em função do número de crianças e adolescentes.
Benefícios	Os jovens de 15 a 17 anos devem ser incluídos no programa unificado (por meio de transferência variável R\$ 50,00 por jovem, até um limite de 2 benefícios)?	Proposta de política específica para a juventude desvinculada do programa de transferência de renda	Decidiu-se pela exclusão dos jovens de 16 e 17 anos e pela criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para discutir uma política nacional para a juventude.
Condicionalidades	<p>O acompanhamento em saúde para a faixa de 7 a 14 anos deve ter o caráter de condicionalidade ou de forte recomendação?</p> <p>Incluir o trabalho comunitário dos jovens como forte recomendação.</p>	<p>Não acompanhar esta faixa etária, enfatizando que este grupo é bem atendido pelo Programa Saúde da Família.</p> <p>O “acompanhamento dos gastos em alimentação com fim educativo” como forte recomendação. (Haveria controle do gasto em alimentação, mas não a punição pelo descumprimento)</p>	<p>Decidiu-se não fazer controle dos gastos em alimentação e sim programas de educação alimentar a serem realizados pelo MESA e MS.</p> <p>O acompanhamento em saúde para adolescentes de 7 a 14 anos não entraria como condicionalidade.</p>
Duração Ciclo do Benefício Básico	Dois anos (renováveis por igual período)	Um ano	Decidiu-se que seria de dois anos, renováveis por

			igual período.
Execução do Programa *	Execução local, a ser realizada pelas Prefeituras	Para municípios abaixo de 75/100 mil habitantes, execução/gestão por Comitê Gestor, composto por representantes do setor público e da sociedade organizada.	Decidiu-se que a execução local do programa caberia ao poder público municipal, com controle social por parte de instância consultiva a ser especificada.

* Obs. (Nas duas alternativas estavam previstas a formação de Conselho para controle social).

Fonte: BRASIL, 2003d.

Finalmente, em 27 de agosto, foi definida a versão final do **programa de renda com condicionalidade** a ser apresentada na reunião com os governadores, marcada para o início do mês de setembro. O seu formato final encontra-se no quadro abaixo:

Quadro X – Versão Final do Novo Programa de Renda com Condicionalidades

O que é o Programa:	Um programa massivo de inclusão social, por meio da transferência de renda para famílias em situação de pobreza extrema e de pobreza, cabendo ao setor público: <u>Garantir</u> a oferta dos serviços essenciais de saúde, educação, alfabetização, assistência e acompanhamento nutricional de forma a romper com ação fragmentada das ações na área social; <u>Viabilizar</u> a oferta de ações complementares no sentido da inclusão como capacitação profissional, ações de geração de emprego e renda; As famílias deveriam em contrapartida atender condições relacionadas aos serviços públicos disponibilizados.
Objetivo:	(i) Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; (ii) Combater a pobreza e outras formas de privação das famílias; (iii) Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, saúde, educação e assistência social; e (iv) Criar possibilidades de emancipação sustentadas dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios,
População - Alvo:	<u>Grupo 1</u> : Famílias em situação de extrema pobreza com renda per capita abaixo de R\$ 50,00 <u>Grupo 2</u> : Famílias em situação de pobreza com crianças e adolescentes (0 a 16 anos) e renda per capita abaixo de R\$ 100,00 No curto prazo seria utilizada a renda das famílias como critério de elegibilidade para o programa. Posteriormente, esperavam-se utilizar outros indicadores de pobreza e exclusão, além da renda familiar.
Benefícios:	<u>Benefício básico</u> por família, para todas as famílias em situação de extrema pobreza. (Grupo 1) - Valor do benefício: R\$50,00 <u>Benefício variável</u> para as famílias pobres e extremamente pobres com crianças e

	jovens entre 0 e 15 anos, (Grupo 1 e 2) - Valor do benefício: R\$ 15,00/criança, até um limite de 3 benefícios
Condicionalidades (O descumprimento, por parte das famílias, das condicionalidades de educação e saúde implicariam na perda do benefício total)	Em Saúde: Acompanhamento em saúde para gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos: Pré-natal e pós-natal, calendário vacinal para gestantes crianças de 0 a 6 anos Em Educação: frequência escolar para crianças de 6 a 15 anos, alfabetização para maiores de 18 anos. Dependendo da oferta de serviço, vedação ao trabalho para crianças de 05 a 15 anos de idade Em Educação Alimentar: Dependia da oferta de serviços públicos
Critérios de sanção e de desligamento	O não cumprimento de condicionalidades implica sanções gradativas. Advertências devem preceder à suspensão dos benefícios. Exclusão definitiva do programa: Deixar de cumprir uma ou mais condicionalidades 3 vezes Fraudar as informações fornecidas
Pagamento dos benefícios	Os benefícios serão pagos mensalmente. O responsável pelo recebimento dos benefícios familiares será, preferencialmente, a mulher. O benefício será pago por intermédio de um cartão bancário com um número de identificação único.
Modelo de Gestão	Conjuração de esforços entre os entes federados Pactuação Federativa Operacionalização intersetorial e descentralizada Participação comunitária e controle social

Fonte: MONTEIRO, 2011.

Além dessas especificações já demonstrarem que o novo programa traria substanciais ganhos para o público beneficiado, seus formuladores acreditavam depender a emancipação das famílias de um conjunto de programas complementares, a serem oferecidos pelo governo federal e pelos governos estaduais e municipais. Como características básicas da versão final do programa, podem ser citadas: sua centralidade na família e não em apenas alguns de seus membros; a unificação dos critérios de seleção e dos benefícios e contrapartidas das famílias; a participação comunitária e o controle social; e a conjugação de esforços entre os entes da federação.

Após ter sido aprovada a versão final do novo Programa, havia, ainda, uma importante etapa a ser solucionada, a qual requeria cuidado e atenção por parte de seus formuladores. Como o novo programa resultava da fusão ou unificação de outros já existentes ou em andamento, sua implantação teria de considerar que os antigos não poderiam ser extintos ou interrompidos de forma abrupta, sobretudo porque os beneficiários eram famílias vulneráveis e pobres cuja renda do programa era por vezes

sua única forma de sobrevivência. Os programas unificados foram o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Cartão Alimentação e o Auxílio Gás⁸⁶. Assim, a estratégia de implantação deveria obedecer a um formato em que os beneficiários mantivessem o benefício até que fosse possível migrar para o novo programa.

Na estratégia de implantação ficou definido que o anúncio do desenho global do novo programa seria no início de setembro. E, entre os meses de agosto a outubro de 2003, seriam realizadas as ações e interlocução com entes federados e sociedade civil para pactuação do desenho final do programa. A implantação imediata, a partir dos programas existentes, começaria no mês de outubro, quando se planejava proceder ao pagamento dos benefícios, a partir das novas regras estabelecidas, para cerca de 3,6 milhões de famílias. Além disso, o cronograma de implantação ainda previa a apresentação do Projeto de Lei ou Medida Provisória, criando o programa para o mês de novembro.

A expansão e consolidação do Programa ficaram prometidas para o ano seguinte, ou seja, 2004. No que diz respeito à implantação imediata, os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e o do Auxílio-Gás permaneceram como exceções. Quanto ao PETI, avaliou-se que sua integração ainda precisava ser mais bem definida durante o período da pactuação. Quanto ao Auxílio-Gás, a decisão inicial é que as famílias que se integrassem ao novo programa deixariam de receber esse auxílio. No tocante aos critérios para expansão em 2004, havia o reconhecimento de que este problema deveria ser objeto de pactuação com os entes federados, mas a proposta inicial contemplava as seguintes variáveis: (i) famílias hoje atendidas pelos atuais programas; (ii) distribuição nas macrorregiões do país; (iii) priorização de determinados territórios, (iv) públicos específicos (índios, acampados, etc.).

O desenho do novo programa previa atribuições específicas para todos os entes federativos: atribuições de coordenação e de monitoramento e avaliação sob a responsabilidade do Governo Federal; ações de capacitação, apoio e oferta de programas complementares, sob a tutela dos governos estaduais; ações de coordenação da operacionalização local e cadastramento sob o comando dos municípios.

⁸⁶ O programa Agente Jovem e demais programas de juventude seriam unificados em um outro processo de trabalho, entre os anos de 2004 e 2005

Na pactuação com os entes federados, o governo federal pretendia conseguir a adesão dos Estados e Municípios. Destarte, firmar compromissos de responsabilização financeira para implementar programas complementares, tais como: programas de geração de emprego e renda; cursos profissionalizantes; microcrédito; compra de produção agrícola; emissão de documentação civil em conjunto com governos municipais e Poder Judiciário; indução de cadeias produtivas regionais (agrícola, industriais e de serviços); encaminhamento profissional do SINE; realização de oficinas de empreendedorismo; apoio a iniciativas de economia solidária e banco de alimentos.

Quadro XI – Competências dos Atores e Instâncias Federativas no Novo Programa

Nível Federal

Conselho Gestor Interministerial – CGI. Responsável pela tomada de decisões sobre o desenho e a operacionalização do programa. Responsável pela coordenação política, articulação e pactuação do programa. Caráter deliberativo

Secretaria Executiva. Braço operativo do CGI. Coordenar a operacionalização do programa. Coordenar a implantação do Cadastro Unificado. Gerenciar o sistema de pagamento. Acompanhar a verificação do cumprimento das condicionalidades. Desenvolver e implantar mecanismos de monitoramento e avaliação. Monitorar o funcionamento das instâncias de participação e controle social. Viabilizar a realização de auditorias externas no programa. Promover a articulação entre o programa de renda e as políticas e programas complementares nos três níveis de governo

Nível Estadual

Apoiar a implementação do programa no estado. Capacitar os membros dos conselhos e gestores municipais, em parceria com o Governo Federal. Viabilizar a oferta de serviços nas áreas relacionadas ao programa. Promover a articulação das ações setoriais para a implementação do programa. Apoiar os conselhos estaduais e municipais, a fim de garantir o controle social do programa

Nível Municipal

Coordenar a operacionalização do programa no município. Indicar a equipe de coordenação municipal e prover as condições para sua operação. Viabilizar a oferta de serviços correspondentes às condicionalidades. Instituir ou indicar um espaço institucional com participação da sociedade civil e dos órgãos municipais relacionados às contrapartidas. Coordenar o processo de cadastramento no município e atualizar regularmente o cadastro. Prover as condições para a validação do cadastro pela instância de controle social competente.

Fonte: MONTEIRO, 2011.

Em 5 de setembro de 2003, a proposta do Governo Federal foi apresentada aos representantes de 27 Estados da federação. Muitas dúvidas e indagações foram levantadas pelos representantes dos governadores, sobretudo quanto ao papel que caberia aos governos estaduais no Cadastro Único, o cadastramento, o que seria feito no ano eleitoral, formas de acompanhamento, critérios para desligamento, orçamento, controle social e gestão da implantação imediata.

Quanto ao controle social, foi informado pelo GT que não se pretendia criar novos conselhos. A intenção era adotar um modelo flexível. A única exigência do Programa era que as instâncias de controle social deveriam ter caráter intersetorial. A ideia era conjugar o incentivo às boas práticas, com a coordenação das instâncias locais de controle social. Dessa forma, os conselhos mais fortes em cada município devem ser acionados para atuar no Programa.

Sobre o Cadastro, ressaltou-se que os Estados deveriam ter um papel ativo no processo de cadastramento e que a integração do Cadastro Único com as bases estaduais era também uma meta a ser perseguida. Posteriormente, tratou-se de tranquilizar os representantes dos Estados, explicando-lhes que o Número Único de Seguridade Social (NIS) permitiria a identificação das famílias beneficiadas e que uma resolução do Banco Central do Brasil facultaria aos beneficiários sem CPF o recebimento de um número provisório.

Quanto à implantação imediata informaram que o novo Programa abrangeria também o Cartão Alimentação e que já havia um entendimento entre o MEC e o MAPS de expandir esta atividade para os outros programas, não ficando mais restrita ao programa de erradicação do trabalho infantil. A respeito das sanções pelo descumprimento das condicionalidades o Programa pretendia induzir o exercício de direitos universais pelos beneficiários. Esta indução ocorreria no marco de um conjunto de regras que o beneficiário conheceria ao aderir ao programa.

Quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação, destacou-se que o Programa iria investir na elaboração de indicadores subjetivos e objetivos para aferir se estes estariam sendo alcançados. Sobre a emancipação dos beneficiários, os representantes do Grupo Técnico reconheceram que o grande desafio do Programa seria criar “portas de saída” da situação de pobreza. Isso seria feito, por meio do foco na

família e no combate às carências de cada um de seus membros, via condicionalidades, políticas e programas complementares.

Nos encaminhamentos finais, propôs-se a realização de uma reunião com os secretários estaduais setoriais sobre a implantação imediata do Programa e afirmou-se que as negociações sobre seu formato final e a participação dos entes federados continuariam.

Após a reunião com os Governadores a Secretaria de Comunicação da Presidência da República (Secom) começou a trabalhar em busca do nome e do logotipo para o novo programa de transferência de renda condicionada que deveria pôr em destaque a família. O nome “Bolsa Família” agradou a todos do GT, pois passava a mensagem de um benefício vinculado à família. Quanto ao espaço institucional do Programa, o processo não foi tão simples. O GT propôs a criação de uma secretaria executiva com dedicação exclusiva para coordenar um enorme número de operações complexas nas áreas técnica, orçamentária, jurídica e estrutural para a implantação do Programa Bolsa Família - mesmo que o GT continuasse trabalhando. Formalmente, esta secretaria executiva poderia ficar em qualquer dos 4 ministérios setoriais. Mas a decisão tomada pelo presidente Lula, após ouvir todos os quatro ministros, foi deixar a secretaria executiva vinculada à própria Presidência da República, sob a coordenação de Ana Fonseca (MONTEIRO, 2011).

O lançamento formal do Programa Bolsa Família foi realizado em 20 de outubro de 2003, no Palácio do Planalto. Foi instituído pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, e convertido em Lei Federal n. 10.836 em 09 de janeiro de 2004.

Quando assumimos o governo, encontramos alguns programas de transferência de renda em andamento. Procuramos aproveitá-los da melhor maneira possível, corrigindo e aperfeiçoando o que era necessário. (...) Porque, para nós, o grande desafio é, e sempre foi fazer da própria inclusão social um fator de desenvolvimento do Brasil. O Bolsa Família é uma grande evolução dos programas sociais no Brasil. Nós fizemos convergir vários programas de apoio individual – Bolsa Escola, Vale Gás, Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação – para um só programa que se dirige a todo o núcleo familiar. O próprio nome deixa claro o objetivo do Programa: dar proteção integral a toda a família e não apenas a alguns de seus membros. Até dezembro, mais de 3 milhões e meio de famílias já estarão incluídas no Programa unificado. Decidimos integrar esforços para garantir que as famílias beneficiadas – e serão mais de 11 milhões, quase 50 milhões de pessoas, no final do meu governo – possam caminhar para uma vida digna e independente (SILVA, 2003e)

Esta longa passagem pelo processo de unificação dos programas de transferências de renda e a reconstrução histórica da criação do Programa Bolsa Família permite analisar a decisão de unificar programas; a criação do Grupo Técnico; os desacordos em torno das propostas; a elaboração da proposta final com a reunião de pactuação com os governadores de Estado; e seu lançamento formal, em 20 de outubro de 2003.

Assim sendo, identificam-se no processo de construção do novo programa três fases. A primeira foi de articulação, sensibilização e levantamento de informações, junto aos ministérios responsáveis por implementar os programas de transferência de renda. Sem dúvida, a mais delicada, pois o Grupo Técnico precisava ganhar posição e adesão de órgãos que estariam perdendo atribuições. A segunda pode ser denominada de “reestruturação do arcabouço institucional”, e nela o GT revelou-se um ponto central, pois necessitava reformar uma “arena” sem ter instrumentos próprios. À terceira coube apresentar a proposta final da Câmara de Política Social e pactuar com os entes da federação. O Governo Federal buscou a inclusão e novos atores – governadores e prefeitos – para a etapa da implantação e do controle social, assinalando que o processo estava aberto para ajustes, cobrança de resultados e parceria efetiva entre os entes da federação.

Havia duas visões na área dos programas de transferência de renda no início do primeiro mandato do governo Lula. O Projeto Fome Zero tinha um apelo histórico para o governo recém iniciado, pois seu foco era segurança alimentar, a questão da fome e o apoio à agricultura familiar, por meio do estímulo ao desenvolvimento local e sustentável: a segurança alimentar sempre havia sido uma bandeira de luta do PT. Ademais, foi este partido que, juntamente com o Movimento pela Ação da Cidadania e Combate à Fome, conseguiu, no governo Itamar Franco, incluir a questão da fome na pauta nacional de políticas públicas. E não foi por outro motivo que o governo do presidente Lula começou por este projeto, que ficou conhecido no Brasil e no mundo como o Programa Fome Zero. Entretanto, em meio a tantas críticas de que o programa não havia “decolado”, Lula, através da Câmara de Políticas Sociais, ainda em 2003, determinou que fosse revista a estratégia da área social de seu governo, chegando ao imperativo de unificação dos programas de transferência de renda. Assim, as diferenças passaram a se manifestar no palco dos processos de unificação dos programas de transferência de renda.

De forma geral, o projeto assumido pelo GT defendia a unificação dos programas de transferência de renda a fim de evitar a dispersão, a sobreposição, a duplicidade e o desperdício de recursos públicos. Destacava a importância do aperfeiçoamento do Cadastro Único e a convocação dos Estados e Municípios dentro do pacto federativo, na estratégia de combate à pobreza. O maior apelo desse projeto passava pela questão de melhorar a gestão e o arcabouço institucional para possibilitar a incorporação de todas as famílias pobres do programa. Buscava-se, assim, otimizar os mecanismos de gestão para que o uso dos recursos fosse mais racional e articulado entre as diferentes pastas ministeriais. Esta proposta tinha ainda a vantagem de mostrar um caminho mais curto e simples para combater o núcleo duro da pobreza.

A experiência da unificação, com criação do Programa Bolsa Família, demonstra que o legado histórico, deixado pela experiência de governos anteriores, materializado em políticas e programas já implementados, não é mais objeto de tentativa de esquecimento, mas se soma para a criação de novos programas mais adequados à realidade histórica. No campo das políticas públicas, não há solução definitiva, não há um caminho único e reto a ser percorrido, principalmente em um país com as dimensões continentais do Brasil e com grande parte de sua população requerendo uma oportunidade para romper o ciclo perverso da pobreza.

4.2.4. O MDS E O IMPACTO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O ano de 2004 começa com uma grande reforma ministerial no governo. Na área social houve a fusão de três estruturas: MASP, MESA e Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família fundiram-se para constituir o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Assumiram a direção Patrus Ananias como ministro, deputado federal do PT de Minas Gerais, e Ana Fonseca como secretária executiva. O Programa Bolsa Família cresceu e se desenvolveu, tornando-se, de fato, a grande marca social do governo Lula. Os estudos de impacto são muitos, com destaque para trabalhos de especialistas como Amélia Cohn, Ana Fonseca, Anna Peliano, Francisco Menezes, José Graziano da Silva, Maya Takagi, Marcelo Neri, Renato Maluf, Ricardo Paes de Barros, Rodolfo Hoffmann, Tereza Campello, entre outros (CAMPELLO; NERI, 2013).

Destaca-se como elementos destes estudos de impacto os seguintes aspectos: redução do trabalho infantil; redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional com melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos;

redução da mortalidade infantil, da desnutrição infantil, das taxas de hospitalização entre menores de 5 anos, da melhora das condições de saúde das crianças e gestantes, do aumento da porcentagem de crianças de até 6 meses alimentadas exclusivamente por amamentação, assim como na porcentagem de crianças a completar o calendário de vacinação e do aumento ao atendimento básico à saúde dos grupos mais vulneráveis foi fortalecido em consequência das condicionalidades de saúde.

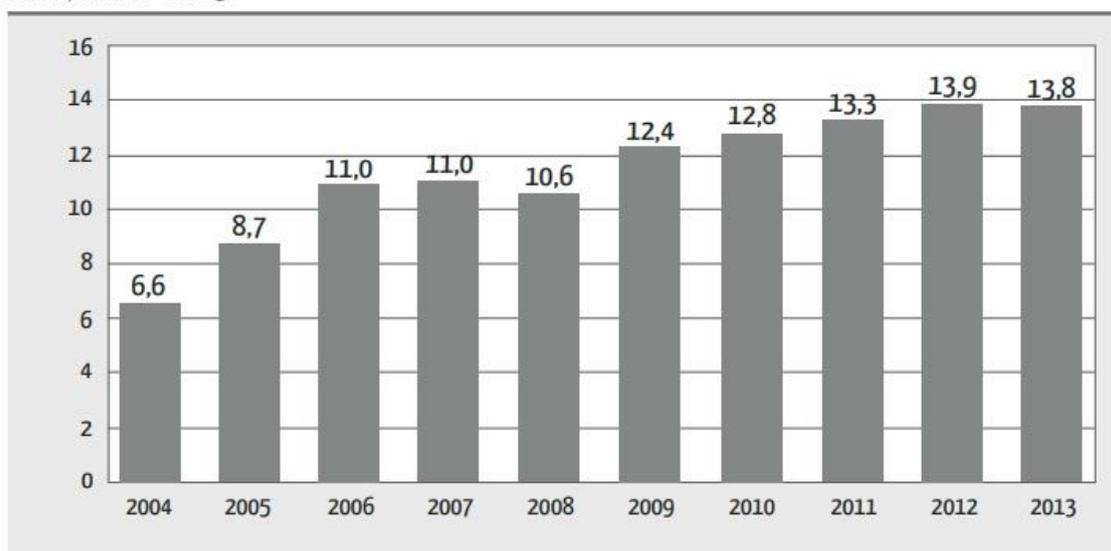
Na educação houve redução dos indicadores de evasão, regularização da trajetória escolar, permitindo melhores médias de frequência e aprovação, menor defasagem idade-série para as crianças das famílias beneficiárias, redução das taxas de crianças fora da escola – tanto para meninos quanto para meninas, e em todas as faixas entre os 6 e os 16 anos. As taxas de abandono escolar no ensino fundamental e médio foram menores entre os alunos beneficiários do Bolsa Família que entre os demais alunos da rede pública. As taxas de aprovação, que melhoram gradativamente para os alunos do ensino fundamental, passaram, no ensino médio, a ser mais favoráveis aos alunos do Bolsa Família que à média nacional do ensino público. Pela primeira vez, os mais pobres se saem melhor que os demais em indicadores relativos à educação; o pagamento do benefício por meio de cartão magnético pessoal e a priorização dada à mulher como titular deste cartão – onde cerca de 93% dos titulares são mulheres – proporcionaram o empoderamento feminino em espaços públicos e privados.

Esses e vários outros resultados apontados por pesquisadores e especialistas demonstram que os objetivos do Bolsa Família foram alcançados e, em alguns aspectos, até ultrapassados. Reduziu-se a pobreza e a desigualdade, juntamente com a insegurança alimentar, promoveu-se a inclusão nas políticas públicas de educação e saúde, e fortaleceu-se a trajetória escolar e a saúde de crianças e adolescentes, aumentando o compromisso destas políticas com as parcelas mais pobres da população brasileira.

Os seus números, nos gráficos abaixo, demonstram que entre os anos de 2001 e 2011 as transferências do governo federal – incluindo-se o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – contribuíram com entre 15% e 20% da redução observada da desigualdade de renda. Essa redução deve-se também à política de valorização do salário mínimo, redução do desemprego, bem como aos investimentos orçamentários presentes no MDS.

Quadro XII – Evolução do número de beneficiários do Programa Bolsa Família

Evolução do número de beneficiários do Programa Bolsa Família
Brasil, 2004 - 2013



Fonte: Matriz de Informações Sociais, MDS. Atualizada até setembro de 2013.

Quadro XIII – Evolução do número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Evolução do número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Brasil, 1996 - 2013

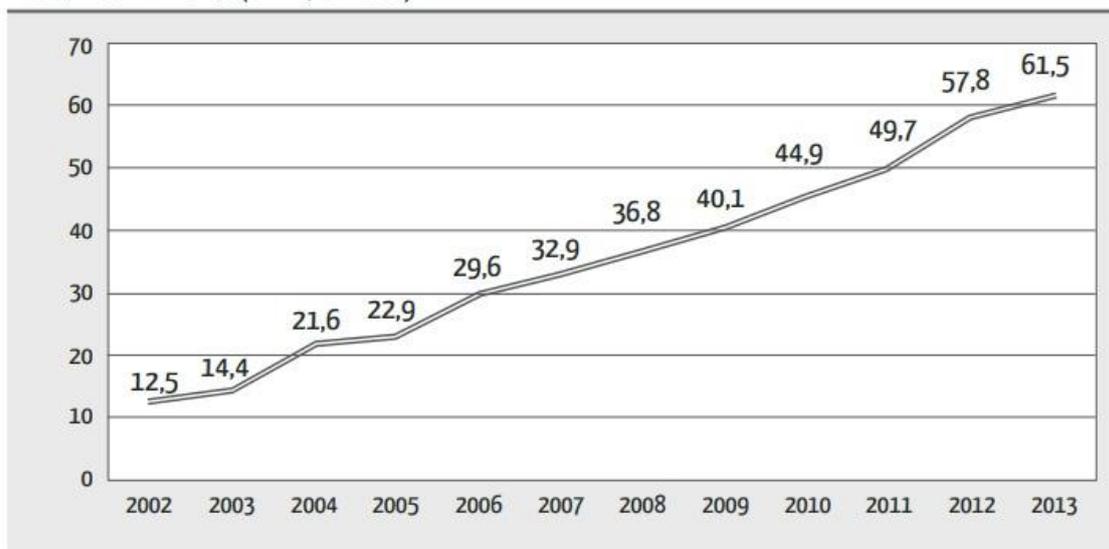
Ano	PcD	Idoso	Total
1996	304.227	41.992	346.219
1997	557.088	88.806	645.894
1998	641.088	207.031	848.119
1999	720.274	312.299	1.032.573
2000	806.720	403.207	1.209.927
2001	870.072	469.047	1.339.119
2002	976.257	584.597	1.560.854
2003	1.036.365	664.875	1.701.240
2004	1.127.849	933.164	2.061.013
2005	1.211.761	1.065.604	2.277.365
2006	1.293.645	1.183.840	2.477.485
2007	1.385.107	1.295.716	2.680.823
2008	1.510.682	1.423.790	2.934.472
2009	1.625.625	1.541.220	3.166.845
2010	1.778.345	1.623.196	3.401.541
2011	1.898.059	1.681.707	3.579.766
2012	2.021.721	1.750.121	3.771.842
ago/2013	2.095.383	1.797.622	3.893.005

Fonte: Síntese/DATAPREV, dados atualizados em 02.09.2013.

Quadro XIV – Evolução dos recursos orçamentários do MDS

Evolução dos recursos orçamentários do MDS

Brasil, 2002 - 2013 (em R\$ bilhões)



Fontes: Siafi.

Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS.

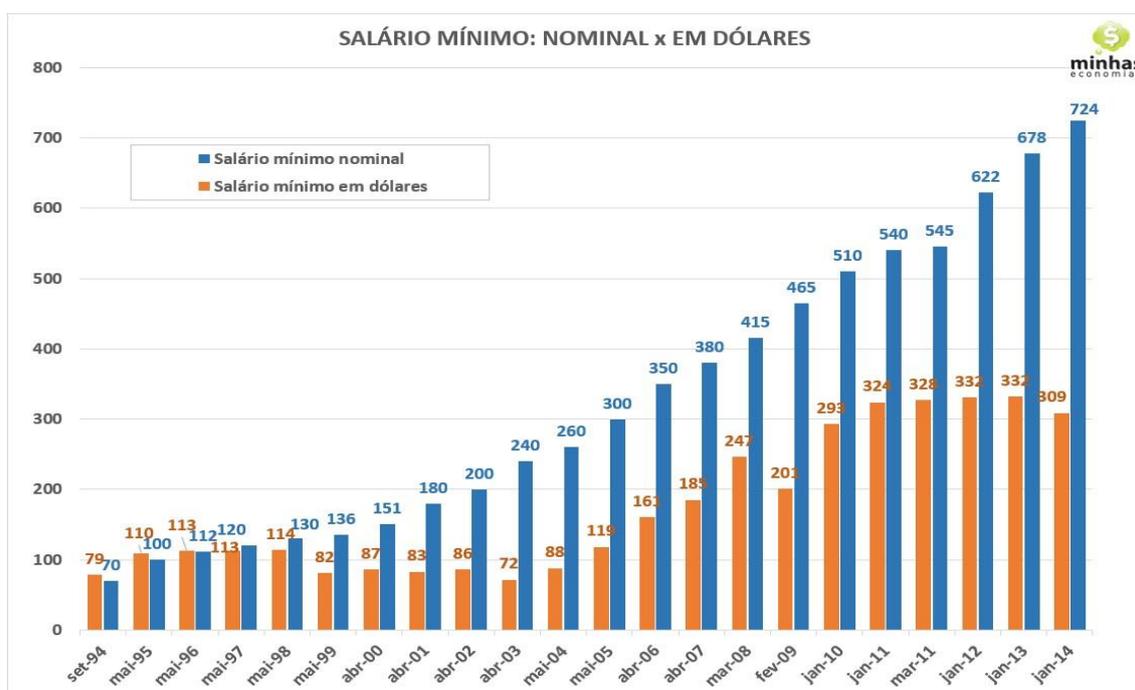
Obs.: *Lei + crédito: 30 de junho de 2012; **PLOA 2013

Quadro XV – Reajuste do Salário Mínimo (2002 - 2010)

Período	Salário Mínimo R\$	Reajuste Nominal	INPC	Aumento Real
Abril de 2002	200,00			
Abril de 2003	240,00	20	18,54	1,23
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10
Mai de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02
Total período		155	65,93	53,67

Fonte: Dieese (2011)

Quadro XVI – Salário Mínimo: Nominal x em Dólares



Fonte: Minhas Economias: <http://minhaseconomias.com.br/indicadores-financeiros/salario-minimo>

4.2.5. A recriação do CONSEA

O Consea foi recriado, em 30 de janeiro de 2003, como um órgão consultivo e de assessoramento, vinculado a Presidência da República⁸⁷, integrado por quatorze ministros⁸⁸, 38 representantes da sociedade civil⁸⁹ e 11 observadores⁹⁰ designados pelo

⁸⁷ O Consea foi instituído pelo Decreto Nº 4.582 de 30 de janeiro de 2003.

⁸⁸ Ministro que faziam parte do Consea I - Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome; II - Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; III - Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário; IV - Ministro de Estado da Educação; V - Ministro de Estado da Fazenda; VI - Ministro de Estado do Meio Ambiente; VII - Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; VIII - Ministro de Estado da Saúde; IX - Ministro de Estado da Assistência e Promoção Social; X - Ministro de Estado do Trabalho e Emprego; XI - Ministro de Estado da Integração Nacional; XII - Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República; XIII - Secretário Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República; XIV - Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República; um representante da Assessoria Especial do Presidente da República, por ele designado.

Presidente da República. O cargo de Presidente do Consea também era preenchido através de designação presidencial, tendo sido Luiz Marinho, presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista, o primeiro nomeado a partir do ressurgimento do Conselho. O MESA ficou com o trabalho da secretaria executiva do Conselho.

Ao Conselho foi dada a tarefa de articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (movimentos sociais) na revisão dos programas federais então existentes, e de elaborar e acompanhar o Plano de Combate à Fome e à Miséria, norteado pelos princípios da solidariedade, da parceria Estado e Sociedade e da ampliação da participação social nas ações governamentais. Competia ao Consea propor e pronunciar-se sobre:

I - as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem implementadas pelo Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e pelos demais órgãos e entidades executores daquela Política;

II - os projetos e ações prioritárias da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a serem incluídos no Plano Plurianual de Governo;

III - as formas de articular e mobilizar a sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabelecendo indicações de prioridade; e

IV - a realização de estudos que fundamentem as propostas ligadas à segurança alimentar e nutricional.

Parágrafo único. O CONSEA estimulará a criação de conselhos estaduais e municipais de segurança alimentar e nutricional, com os quais manterá estreitas relações de cooperação, especialmente em relação às ações definidas como prioritárias no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁸⁹ Os representantes da sociedade civil foram: Luiz Marinho (CUT); Alberto Ercílio (Contag); Adalberto Martins (CPT/MST); Almir Munhoz (Força Sindical); André Spitz (COEP); Ariovaldo Ramos (pastor); Azelene Kaimgang (Warã Instituto indígena); Cláudio Lottenberg (Hospital A Einstein); Padre Matias Lentz (CNBB); Daniel de Souza (Ação Cidadania); Danilo Miranda (Sesc); Edmundo Klotz (Abia); Francisco Menezes (Ibase); Guilherme Leal (Ethos); Jean Marc (Agroecologia); José A. Camargo (Fundação Djalma Guimarães); Malaquias Filho (Inst. Materno-Infantil PE); Márcio Lopes (OCB); Marcos Winter (Ator); Maria Aparecida Bento (CERT); Maria de Araújo Aquino (GTA); Marilena Lazarini (Inst. Defesa Consumidor); Dom Mauro Morelli (Bispo Duque Caxias); Naidizon de Quintela (Articulação do Semiárido); Paulo Camilo (Abras); Paulo Ziulkoski (CNM); Plínio de Arruda Sampaio (Sec. Agrária PT); Raí de Souza (Ex jogador); Renato Maluf (FBSAN); Rumixio Tanaka (CGT); Sandra Chemin (ABN); Pastor Silas Vieira (Ação Cidadania ES); Silvio Caccia Bava (Abong); Ubiracy Dantas (CGT); Pastor Vitor Paulo (IURD); Walter Belik (Unicamp); Zilda Arns (Pastoral da Criança).

⁹⁰ I - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; II - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável; III - Assessoria Especial do Presidente da República; IV - Comissão Intersetorial de Alimentação e Nutrição; V - Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF; VI - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO; VII - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura - UNESCO; VIII - Organização Internacional do Trabalho - OIT; IX - Banco Mundial; e X - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Na cerimônia de posse do Consea, realizada em 25 de fevereiro de 2003, Lula destacou a prioridade para a temática da fome:

E nós colocamos a fome como prioritária porque somente quem passou fome sabe o que é a fome. Uma coisa é a fome de literatura. Uma coisa é a fome de você saber, por ouvir dizer, que alguém está com fome. Outra coisa é a fome de quem passa fome. Outra coisa é uma dona de casa ver o sol se pondo, um fogão de lenha com uma boca só, um pedacinho de madeira queimando, um pouquinho de água fervendo e não ter 300 gramas de feijão para colocar naquela água, não ter o arroz, não ter o leite e muito menos o pão. E não é apenas um dia. São vários dias, durante vários meses e, às vezes, durante vários anos.

(...) até quando vamos permitir que isso continue acontecendo, como se não fosse conosco? Até quando vamos continuar achando que a fome não é um problema de quem não tem fome? A fome precisa ser transformada num problema político da maior envergadura, se a gente quiser resolvê-lo definitivamente. É uma pena que os famintos não tenham força e nem a consciência política de se levantar contra a sociedade que come e dizer: “Eu existo. Eu também tenho o direito de comer.” A gente ouve muito se dizer “Ah, o povo tem que apanhar para aprender. Ah, tem que passar fome para aprender.” É a coisa que a gente mais ouve na gíria popular. “Não, a pessoa tem que passar fome para aprender.” E eu descobri, depois, na minha vida sindical e política, que a fome não leva nenhum homem e nenhuma mulher à revolução. Se fosse assim, que bom seria. A fome leva à submissão. A fome transforma o ser humano num pedinte, numa presa fácil na mão de determinados tipos de políticos que, no Brasil, se perpetuaram durante séculos, utilizando a fome como cabo eleitoral para se elegerem.

Nós só temos 4 anos de mandato. E acordo todo dia achando que, em 4 anos, a gente pode fazer muita coisa. A gente pode fazer muita coisa a cada dia. Nós nunca tivemos neste país a vontade, a disposição que a sociedade tem agora de fazer alguma coisa. Nunca. Eu nunca vi tantas pessoas se aproximarem de um Presidente da República, não para pedir um favor ou um emprego; o que as pessoas mais pedem para mim é saber como participar, para a gente poder recuperar este nosso país. Acho que essa disposição da sociedade tem que ser canalizada pelo Consea, e agora estamos instalando, o Conselho Nacional. Mas precisamos criar os Conselhos Estaduais, os Municipais, porque é preciso criar uma consciência na sociedade de que um Governo pode fazer muito, mas, por mais que o Governo faça, ele não tem a mesma força que a sociedade terá, se ela quiser assumir para si a tarefa de cuidar disso (SILVA, 2003d)

Como a secretaria executiva do Consea era realizada pelo MESA, o conselho fez um acompanhamento detalhado das ações do Fome Zero, tais como: reforma agrária, programa de alfabetização, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. Os ministérios responsáveis acompanharam de perto tanto as ações emergenciais quanto as ações estruturais do programa, ouvindo as realizações e sugerindo propostas e aperfeiçoamentos, conforme registram as atas diversas das plenárias do Consea⁹¹. Durante o processo de unificação dos programas de transferências de renda que originou a formação do Programa Bolsa

⁹¹ Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/atas>, acesso realizado em 16 de dezembro de 2018.

Família, o MESA manteve o Consea informado sobre o andamento dos trabalhos do Grupo de Trabalho e das reuniões ministeriais.

O Consea teve um papel fundamental como principal organizador da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (II CNSAN), realizada em Olinda (PE), no período de 17 a 20 de março de 2004, com a presença de 1.111 delegados e 268 observadores nacionais e internacionais, que elegeu como patronos da conferência Josué de Castro e Betinho⁹². As deliberações da II CNSAN consolidaram as bases da construção da agenda nacional de segurança alimentar e nutricional do país. Em seu discurso de abertura o presidente Lula destacou:

A maioria das pessoas que compõem o Consea são companheiros que, já em 1990, estavam trabalhando conosco na perspectiva de construir um projeto de política de segurança alimentar, sob a batuta do maestro José Gomes da Silva, pai de José Graziano – nosso companheiro que organizou o primeiro programa de segurança alimentar no Brasil – que foi entregue, em março de 1993, ao presidente Itamar Franco. Foi quando se criou o Consea, sob a batuta do dom Mauro Morelli e do companheiro Betinho, e que funcionou até 1994. Sobre a dúvida do Marinho, que perguntou: “Por que não houve a segunda Conferência?” É porque houve um Governo, entre o Governo Itamar Franco e o meu Governo, que não entendia que era necessário combater a fome, porque, para combater a fome, ou as pessoas têm compromisso e solidariedade com os outros ou as pessoas já tiveram experiência, porque nem todo mundo que toma café da manhã, almoça e janta todo dia é obrigado a reconhecer que tem que se preocupar com aqueles que têm fome (SILVA, 2004)

O Consea se consolidou como um importante espaço de mobilização da sociedade civil não só na organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, como no estímulo a criação de conselhos semelhantes nos estados e municípios. Funcionou também no processo de articulação dos diversos órgãos governamentais, fortalecendo a integração das ações de segurança alimentar e nutricional e no combate à fome e a pobreza.

⁹² Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/site/relatorio-final-2deg-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/view>, acesso realizado em 16 de dezembro de 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou investigar a trajetória das políticas de combate à fome e a pobreza no período compreendido entre os antecedentes político-sociais diretos da promulgação da Constituição de 1988 e o final do Governo Lula, em 2010, destacando a participação da sociedade civil na construção desta trajetória.

Inicialmente, procuramos reconstruir, através de alguns autores clássicos da literatura, a chamada “questão social”, analisando a trilha histórica que levou o Estado a tornar-se o principal responsável por administrar os conflitos sociais decorrentes de um modo de produção que agrega em si potenciais explosivos muito fortes, a saber, o modo de produção capitalista. Para tanto, abordamos o caso inglês, clássico estudado por grande parte da literatura. Através disso, procuramos iluminar os delineamentos institucionais que pudemos notar no caso brasileiro, e não “transpor” diretamente a experiência específica do mundo anglo-saxão para a análise do contexto latino-americano, no qual nosso país está inserido. Com isso, concluímos que os conflitos sociais, associados ao processo de industrialização das sociedades modernas, impulsionaram o Estado a intervir e a instituir certas garantias, na medida em que se ampliou o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica para suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes.

Abordamos em especial a reflexão de Karl Polanyi (1980). Esse autor identifica uma contradição interna fundamental do sistema de mercado, como regulador das atividades econômicas da sociedade, no denominado “duplo movimento”. Por um lado, um movimento de expansão da sociabilidade capitalista. Por outro, um contra movimento contestatório de autoproteção da sociedade opondo-se ao estabelecimento do que chamou de “moinho satânico”: o catastrófico resultado social a que se chegou com a condução dos problemas sociais unicamente por meio do mecanismo de mercado.

A tarefa de uma política social a partir do século XIX será escorar a estrutura do livre contrato de trabalho e a redução de riscos, tecendo, em torno da relação de trabalho, sistemas de garantias mais ou menos sólidas. A liberdade e o espaço da ação individual, contudo, comportariam uma face sombria: a situação de todos aqueles que se encontram sem vínculos de trabalho e sem suporte, privados de qualquer proteção e de qualquer reconhecimento. Surge então, a questão social, que é o termo usado para designar os problemas colocados, nas esferas social e política, pela classe trabalhadora e

que aqui é entendido no sentido que lhe dá Castel: como uma contradição em torno da qual “uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta afastar o risco de sua fratura” (CASTEL, 2012: 30).

A origem das políticas sociais é geralmente relacionada aos movimentos de massa social democratas e ao estabelecimento dos Estados-Nações na Europa do final do século XIX, marcos do fracasso da ordem social puramente liberal. A consolidação da sociedade burguesa exigia uma forma superior de coordenação social, que pudesse integrar, ainda que de forma tensa e conflituosa, todos aqueles que haviam sido “liberados” de seus laços de servidão, e que agora se viam não só incapazes de, por si mesmos, produzir o necessário para a sua subsistência, mas também totalmente desamparados dos mecanismos filantrópicos.

A ampliação do Estado Social no pós-Segunda Guerra Mundial (pós-1945) seu momento de maior aceleração, quando os Estados de Bem-Estar se tornaram verdadeiros organizadores de sistemas de garantias legais e do acesso a bens e serviços que asseguravam a proteção social do indivíduo contra as vulnerabilidades sociais, riscos sociais – doenças, velhice, morte, desemprego –, contra a pobreza e de garantia de acesso aos serviços de educação e saúde.

Aqui abordei a pobreza enquanto fenômeno multidimensional e complexo. Não se trata apenas de uma referência a privações em termos de necessidades materiais de bem-estar, mas também à negação de oportunidades de se levar uma vida dentro de padrões aceitáveis socialmente; nesse sentido, as abordagens multidimensionais abarcam também dimensões sociais e mesmo políticas.

A atuação social do Estado brasileiro teve origem na busca pela atenuação dos conflitos que marcaram as relações capital-trabalho no processo de crescente industrialização, por volta da década de 1930. No Brasil, como em outros países, a interferência governamental no âmbito das relações sociais acompanhou a intensidade dos conflitos gerados pela forma industrial de acumulação. Com o industrialismo, o Estado passa a intervir nas relações de trabalho, particularmente sobre as questões referentes a acidentes e trabalho, e, em seguida, na questão previdenciária (velhice, invalidez), expandindo-se depois para outras áreas, até chegar ao seguro-desemprego (SANTOS, 1979). Os projetos de modernização da economia e da sociedade que se sucederam desde o fim da República Velha (1889-1930) previam a integração dos

pobres, em especial dos pobres urbanos, aos benefícios do progresso pela via do trabalho, e, mais especificamente, do trabalho assalariado. Este modelo de gestão econômica da pobreza se projetava no futuro, com a promessa de sua incorporação progressiva ao mundo do trabalho regulado.

Em nosso país a cidadania foi influenciada pela regulação do trabalho e pela disciplina imposta ao trabalhador urbano tutelado pelo Estado. A este tipo de cidadania Wanderley Guilherme dos Santos denominou de “cidadania regulada”, onde “A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece” (SANTOS, 1979: 75). Desta forma, era o “Estado quem definia quem era e quem não era cidadão, via profissão” (SANTOS, 1979: 75). Nesta concepção de cidadania regulada, restrita ao mundo do trabalho formal, os desempregados, subempregados e trabalhadores rurais estavam à margem das ações do Estado e da proteção legal. Foi com este marco da cidadania regulada que o Brasil viveu até 1988, com a nova Carta Constitucional.

A partir de meados dos anos 70 e ao longo dos anos 80 diversos movimentos populares e segmentos de setores médios da sociedade começaram a se organizar na resistência à ditadura militar e pela redemocratização do país, advogando a necessidade de uma assembleia nacional constituinte que incorporasse o acúmulo produzido em torno de reivindicações específicas, como saúde, educação, assistência social, moradia, transporte coletivo e pela restauração do Estado Democrático de Direito no Brasil. A atuação destes movimentos sociais urbanos, no período, contribuiu para as mudanças no padrão de relacionamento Estado/sociedade, conformando novos instrumentos e mecanismos de participação social nas políticas públicas e novos arranjos institucionais na Constituição de 1988.

Descrevi como, ao longo do processo constituinte, houve o envolvimento de pessoas e entidades diversas, demonstrando um forte ímpeto por mudança e participação, em um conjunto de temas que envolveram questões políticas, econômicas, sociais e culturais. Não obstante as contradições, embates ideológicos e disputas por interesses diversos, houve uma experiência de cidadania política que possibilitou a ampliação dos espaços de envolvimento, reconhecimento e de participação na sociedade brasileira.

A “Constituição Cidadã” de 1988 assegurou um conjunto de novos direitos sociais aos brasileiros, contribuindo no processo de construção no país de um sistema de proteção social universal e igualitário, independente da inserção no mercado de trabalho, característico da cidadania regulada do período anterior, na perspectiva dos modelos clássicos de Estado de Bem-Estar Social. Combinou um arcabouço de justiça social com direito dos cidadãos à proteção social, independentemente de raça, cor, sexo, idade ou de sua inserção no mercado de trabalho, assegurando o dever do Estado na garantia desse direito. Graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais na nova Constituição, transformando em *direito* o que sempre fora tratado como *favor* e reconhecendo os desamparados como sujeitos de direito.

Ao mesmo tempo em que avançou no reconhecimento de direitos sociais, a nova Constituição alargou o conceito de democracia, ao conjugar a democracia representativa com a democracia participativa. Ela definiu importantes espaços de participação social, como mecanismos de ampliação democrática, como os conselhos gestores de políticas públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação do Estado e da sociedade civil, indicando que as gestões das políticas públicas deveriam ter caráter democrático e descentralizado. A ampliação do diálogo dos movimentos sociais com o Estado e a disposição desses atores em ocupar esses novos arranjos institucionais de participação ampliaram as possibilidades de formulação e de apresentação de políticas públicas, tendo em vista que estes segmentos destacavam que suas reivindicações não seriam satisfeitas somente por meio de eleições, lutando também pela existência de mecanismos participativos na gestão do Estado.

A ação da sociedade civil contribuiu para a superação da cidadania regulada, tutelada ou concedida, dominante no período anterior, para a construção de uma *nova cidadania*, que incorpora a dimensão social dos direitos coletivos universais com inúmeros mecanismos participativos, reafirmando o “direito a ter direitos”. A participação política e social para grupos antes excluídos é implementada com base na universalidade e na integralidade dos direitos sociais, independentemente de qualquer condicionalidade e lugar social em que se encontram os cidadãos. Além disso, compartilham, através de diversos mecanismos participativos, o processo decisório de construção de políticas públicas.

A agenda liberal dos anos noventa não alcançou integralmente as políticas sociais de forma a comprometer os avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, em grande parte devido às próprias garantias jurídicas do sistema brasileiro de proteção social. Por outro lado, esse sistema lastreado em princípios universais teve de se defrontar com o desafio de reduzir as desigualdades, combater a pobreza e promover a equidade. O debate sobre a adoção de políticas sociais focalizadas e de ação afirmativa ganhou espaço na discussão acadêmica e política, revertendo o quadro social historicamente marcado pela iniquidade e pela enorme dívida social acumulada.

Após o afastamento de Collor de Melo e da posse de Itamar Franco a sociedade civil organizou um dos mais importantes movimentos sociais do país - o “Movimento Ação da Cidadania, contra a fome, a miséria e pela vida”, ou simplesmente “Ação da Cidadania”, liderada por Herbert de Souza, o Betinho. O objetivo desta campanha era transformar o tema da fome numa questão política, gerando condições para uma grande mobilização da sociedade civil e inscrevendo-a no debate mais amplo das acentuadas desigualdades sociais do Brasil. A solidariedade foi o elemento chave desta campanha.

Segundo Gohn (2005), os movimentos sociais nos anos 90 deslocaram o eixo das reivindicações populares, antes centradas em questões como saúde, educação, moradia e/ou transportes para reivindicações relativas à sobrevivência física dos indivíduos, visando garantir um suporte mínimo para o consumo individual, como a alimentação. Soma-se a isso o aumento da miséria e da fome, especialmente nos grandes centros urbanos, ocasionados pela seca nordestina e pelo desemprego.

Durante o governo de Itamar Franco, observa-se uma mudança importante no que diz respeito às temáticas da fome e da miséria. Aceitando a sugestão de Lula, Itamar criou o primeiro Consea. O papel desempenhado pela mobilização da Ação da Cidadania e da sociedade civil, pelo Consea e pelo presidente Itamar Franco foram significativas para uma mudança tanto na abordagem governamental sobre a temática, quanto para o papel dos movimentos sociais na elaboração e acompanhamento de políticas públicas de combate à fome e à miséria no país. A experiência do primeiro CONSEA ampliou claramente o envolvimento dos atores sociais nos processos de decisão e implementação das políticas sociais de combate à fome e a miséria, respondendo a demandas em torno da participação e da democratização do Estado brasileiro. O funcionamento deste "modelo de participação" da sociedade na gestão

pública, forjado na dinâmica das lutas sociais e incluído na Constituição de 1988, possibilitou redefinir os laços entre espaço institucional e práticas cidadãs, não como polos que se excluem, mas como processos conflituosos que se complementam, pondo em relevo a luta pela inscrição de conquistas sociais na institucionalidade democrática.

O governo de Fernando Henrique Cardoso acabou com o Consea e criou o Conselho do Comunidade Solidária. Posto isso, enfatizava que as condições essenciais para erradicar a miséria e a pobreza seriam dadas pela retomada do desenvolvimento econômico, com redistribuição de renda e geração de empregos, pelo controle da inflação e pela reforma do Estado para garantir mais investimentos na área social e maior eficácia nos programas compensatórios, incrementados por diversos programas de transferências de rendas condicionadas – Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Peti e Agente Jovem.

O Governo Lula retoma e recria o Consea e unifica os programas de transferências de renda, dando importância e escala com a criação do Programa Bolsa Família. Nesse contexto, incluiria a temática da fome e da pobreza na agenda nacional e internacional e marcaria seu governo com o selo do desenvolvimento econômico com inclusão social. Com isso, a gestão petista consegue conformar um eficiente modelo de políticas públicas de transferência de renda mundialmente reconhecido por sua eficácia na diminuição do sofrimento da população mais pobre do país.

Procurei, nesta tese, percorrer de forma minuciosa os caminhos institucionais que levaram das mobilizações populares das décadas de 1970 e 1980 até a consolidação e o sucesso do Programa Bolsa Família, mostrando a linha que liga claramente aqueles a este – embora, obviamente, ele não seja nem de longe seu único fruto, nem, talvez, o mais importante –, passando pelo movimento constituinte e seu papel fundamental na consolidação jurídica e política da importância da questão social no Brasil, que não deveria ser mais particularizada enquanto mero efeito da inclusão pelo trabalho. Com a pesquisa aqui apresentada penso ter conseguido demonstrar que o PBF, particularmente, contribui para a superação da secular tendência à restrição da cidadania no Brasil, em direção à produção de uma cidadania universal, justificada não mais enquanto uma *função social* considerada útil aos olhos do Estado, mas sim enquanto um direito humano universal, existente em função apenas da natureza humana do cidadão. Embora este caminho tenha sido tortuoso e sujeito a retrocessos históricos – como o apontado

recuo que pudemos perceber durante os anos de hegemonia neoliberal mundial –, ainda mais porque ele não se desenvolveu em uma posição de isolamento nacional – o Brasil, como qualquer país, é fortemente influenciado pelas inflexões políticas e econômicas ocorridas em outros países –, penso ter deixado claro aqui que o PBF, bem como outras políticas, é fruto de um movimento histórico virtuoso em direção à produção de uma cidadania brasileira ainda mais universalizada na dimensão do social. E, como vimos no primeiro capítulo, tê-lo significa também, de acordo com as análises dos autores que visitamos, ter um modelo de sociedade mais estável e menos sujeito a graves problemas políticos e/ou sociais.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, Wanderley G.; COIMBRA, Marcos A. *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.

ABRANCHES, Sérgio. *Os despossuídos: Crescimento e Pobreza no País do Milagre*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.

AÇÃO DA CIDADANIA CONTRA A MISÉRIA E PELA VIDA. *Cartilha para ajudar a formar comitês*. Brasília, Secretaria Nacional da Ação da Cidadania Contra a Miséria e pela Vida, 1993.

ARAGÃO, Murillo de. Grupos de pressão no Congresso Nacional. Dissertação de Mestrado. Brasília, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da UnB, 1993.

AROUCA, Sérgio. *Reforma sanitária*. Fundação Oswaldo Cruz, s/d. Disponível em <https://bvसारouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html>. Acesso em 15 de maio de 2018.

ARRETICHE, Marta (Org). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015.

_____. “Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas”. In: *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: ANPOCS, Relume-Dumará, n. 39, 1995.

AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. O papel da participação nas políticas sociais do governo federal. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Eds.). *Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, 2010.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (coord.). *A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BEGHIN, Nathalie. *Parcerias e pobreza no Brasil: as contradições dos arranjos realizados entre entidades governamentais e empresas privadas para combater a pobreza no Brasil dos últimos 20 anos*. Tese de Doutorado. Brasília: Instituto de Ciências Humanas - Universidade de Brasília – UnB, 2009.

BEHRING, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2011.

BENEVIDES, M. V. M. A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Ática, 1991.

BOFF, Leonardo. *O legado profético de Zilda Arns*. 2009. Disponível em http://www.rts.org.br/artigos/artigos_-_2009/o-legado-profetico-de-zilda-arns, Acesso realizado em 12 de setembro de 2018.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social*. Brasília: Letras Livres/Editora da UNB, 2006.

BRASIL. *Ata da reunião da Câmara de Políticas Sociais de 13 de março de 2003*. Brasília, DF, 2003

_____. *Ata da reunião da Câmara de Políticas Sociais de 3 de abril de 2003*. Disponibilizada pela Subchefia de Coordenação da Ação Governamental (SAG) da Casa Civil da Presidência da República. Brasília, DF, 2003a

_____. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 28 de abril de 2003*. Brasília, DF, 2003b.

_____. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 7 de maio de 2003*. Brasília, DF, 2003c.

_____. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 13 de maio*. Brasília, DF, 2003d.

_____. *Ata da Reunião da Câmara de Políticas Sociais de 12 de junho de 2003*. Brasília, DF, 2003e.

_____. *Ata da reunião do Presidente Lula com os ministérios envolvidos no processo de unificação dos programas de transferências de renda do Governo federal, realizada em 6 de agosto de 2003*. Disponibilizada pela subchefia de Coordenação da Ação Governamental (SAG) da Casa Civil da presidência de República. Brasília, DF, 2003f.

_____. *Ata da reunião com os representantes dos Senhores Governadores, realizada em 5 de setembro de 2003*, no Auditório de Videodifusão, subsolo, sala 51, Palácio do Planalto. Brasília, DF, 2003g.

CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli. Continuidade e mudança no Brasil da Nova República. São Paulo: Vértice; Editora Revista dos Tribunais, 1989.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à Obra, Brasil: Proposta de Governo*, SP, 1994.

_____. *Discurso na solenidade de posse do conselho consultivo do Programa Comunidade Solidária*. Brasília: Palácio do Planalto, 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1995-1/24%20->

[%20Discurso%20na%20solenidade%20de%20posse%20do%20conselho%20consultivo%20do%20Programa%20Comunidade%20Solidaria%20-%20Palacio%20do%20Planalto%20-%20Brasilia%20-%20Distrito%20Federal%20-%202021-02-1995.pdf/view](#). Acesso realizado em 20 de novembro de 2018.

CARDOSO, Ruth "A Trajetória dos Movimentos Sociais", in E. Dagnino (org.), *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.

_____ ; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy. *Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade: sete lições da experiência da Comunidade Solidária*, 2001. Disponível em www.comunidadesolidaria.org.br/ref/referencia.htm.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social— uma crônica do salário*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

CASTRO, Josué de. *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil*. Recife: Ed. Imprensa Industrial, 1932.

_____. *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

_____. *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CODES. Ana Luiza Machado de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: Em direção a uma visão complexa. Brasília: IPEA. Texto para discussão 1332.

COHN, A. *Previdência Social e Processo Político no Brasil*. São Paulo: Ed. Moderna, 1980.

CF 1988, Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal.

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

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. *I Conferência Nacional de Segurança Alimentar*. Brasília, 1995.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição para o Brasil novo. In: SADER, Emir et al., 1985.
- DRAIBE, Sônia. Políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: ABREU, J. B. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas das políticas públicas*. Brasília: Ipea, 1990.
- _____. “O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas”. In: *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS, 1989.
- _____. As políticas sociais nos anos 1990. In: BAUMANN, Renato (Org.). *Brasil: uma década em transição*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- _____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social. Revista da Sociologia da USP*, vol. 15, n. 2, nov. São Paulo, 2003.
- _____. & AURELIANO, Liana. “A especificidade do “Welfare State” Brasileiro”. In: *Economia e Desenvolvimento*. Brasília: Cepal/MPAS, n.3, 1989.
- SCOREL, S. Reviravolta na saúde: origem e articulação do Movimento Sanitário. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: ENSP-Fiocruz, 1987.
- ESPING-ANDERSEN, G. “As Três Economias Políticas do Welfare State”. In: *Lua Nova*. São Paulo: Lua Nova, n.35, 1991.
- _____. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 35, CEDEC, 1995.
- FAGNANI, E. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de Doutorado. Campinas: IE-Unicamp, 2005.
- _____. Seguridade Social no Brasil (1996/2006): longo calvário e novos desafios. In: CESIT. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, n. 7, set./dez. 2007.
- FALEIROS, V. P. *Política Social do Estado Capitalista*. São Paulo: Cortez, 1980.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987
- FICO, Carlos. *O “Movimento pela Ética na Política” de 1992*. Brasil Recente, 2011. Texto disponível em <<http://www.brasilrecente.com/2011/08/o-movimento-pela-etica-na-politica-de.html>>. Acesso realizado em 21 de dezembro de 2018.
- FIORI, José Luis. Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises. Texto disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fioribemestarsocial.pdf>, acesso realizado em 13 de julho de 2016

FLEURY, Sonia; e OLIVEIRA, Jaime. A (Im)Previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1989.

FLEURY, S. "Previdência versus Assistência na Política Social Brasileira". In. *Dados*. Rio de Janeiro: Dados, n. 27, IUPERJ, 1984.

FLEURY, S. Antecedentes da Reforma Sanitária. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 1988.

FONSECA, Ana Maria Medeiros. *Transferencias condicionadas: erradicación del hambre y la desnutrición crônica*. Santiago de Chile, ALSCH/FAO, 2009. V. 1.

_____. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____; MONTEIRO, Iraneth. Direito à renda no contexto do Fome Zero e a experiência e unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira*, v. 2, Brasília: MDS, 2010.

FRANCO, Itamar. Discurso proferido na cerimônia de posse ministerial. Palácio do Planalto, 1992a. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/vice-presidente/discurso-vice-presidente/discurso-do-senhor-itamar-franco-vice-presidente-da-republica-no-exercicio-do-cargo-de-presidente-da-republica-na-cerimonia-de-posse-ministerial-no-palacio-do-planalto.-brasilia-df-5-de-outubro-de-1992/view>. Acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

_____. Primeiro pronunciamento à nação, em cadeia de rádio e TV. Palácio do Planalto, 1992b. Disponível em [www.biblioteca.presidencia.gov.br/.../itamar/discursos.../Discursos%20-%20out%2092....](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/.../itamar/discursos.../Discursos%20-%20out%2092...) Acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

_____. *Discurso do Senhor Itamar Franco, Presidente da República, na Solenidade de Abertura do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), no Palácio do Planalto*. Brasília, 1993. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/itamar-franco/discursos/1993/16%20-%20/view>. Acesso realizado em 18 de novembro de 2018.

_____. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>, acesso 12 novembro de 2018.

GOHN, M. da G. As relações sociedade civil e estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. *Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, ano XII, n. 36, ago. 1991.

_____. *Historia dos Movimentos e Lutas Sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: ed. Loyola, 1995.

_____. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. Campanhas Contra Fome na História do Brasil. In: Os Sem-Terra, ONGs e Cidadania. São Paulo: Cortez, 2000

_____. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

GUIMARÃES, Ulysses. Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988. Câmara dos Deputados, 1988. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Ulysses%20Guimaraes%20-%20DISCURSO%20%20REVISADO.pdf>. Acesso realizado em 15/05/2018.

HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. Lua Nova, n. 36, 1995.

_____. Direito e democracia: entre factibilidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

HENRIQUES, R. *Raça e gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação*. Brasília: UNESCO, 2002.

_____. Entrevista concedida a Helena Celestino e Maiá Menezes. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21 mai 2002. Disponível em: <http://www.ifcs.ufrj.br/~observa/entrevistas/ricardo_henriques.htm>. Acesso em: 1 dez. 2018.

HIRAI, Wanda; ANJOS, Flávio. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. *Revista textos & contextos*, v. 6, n. 2, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo, Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, 2001.

INSTITUTO LULA. História. S/d. Disponível em <<https://www.institutolula.org/historia>>. Acesso realizado em 21 de dezembro de 2018.

IPEA. Estado, instituições e democracia : democracia. Volume 2. Brasília: Ipea, 2010.

_____. Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Brasília: IPEA, 1993. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/o-mapa-da-fome-vol1.pdf>. Acesso realizado em 12 de novembro de 2018.

JACCOUD, L. *et al.* Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA, *Políticas Sociais: acompanhamento e análise: vinte anos da Constituição Federal*. Brasília: Ipea, 2009. Edição 17.

_____. Indigência e pobreza; efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e de transferência de renda. In: PELIANO, Anna (org). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília: IPEA, 2006. Texto para discussão nº. 1248.

_____(Org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

_____. *Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios*. In *Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão: A Reinvenção do Estado Social no Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

_____. *Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil*. Texto para Discussão n. 748. Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2000.

LINHARES, Maria Yedda; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *História Política do Abastecimento (1918-1974)*, Brasília, BINAGRI Edições, 1979

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *A Carta da Democracia: o processo constituinte da ordem pública de 1988*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

MALUF, Renato. *Segurança alimentar e fome no Brasil - 10 anos da cúpula mundial de alimentação*. Relatórios Técnicos, 2. CERESAN. Rio de Janeiro. 2006.

_____. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

_____. *Institutional framework and public policies for food security and sovereignty in Brazil*. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON THE DYNAMICS OF RURAL TRANSFORMATION IN EMERGING ECONOMIES, New Delhi, 2010.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. *Caderno segurança alimentar*. Conferências do Fórum Social Mundial, 2000.

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco; VALENTE, Flávio. *Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil*. Revista cadernos de debate, v. 4, 1996.

MARINI, Ruy Mauro. *Possibilidades e limites da Assembleia Constituinte*. In: SADER, Emir et al., 1985.

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

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I: O processo de produção do capital (vol. 2). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.

- MEDEIROS, Marcelo. *A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990*. IPEA. Brasília: Texto para discussão n° 852. 2001.
- MESA-LAGO, C. Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI. In: *IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. México, 1999.
- MESA-LAGO, C. ; MÜLLER, K. La política de la reforma de pensiones en América Latina. In: HUJO, Katia, Mesa-Lago, C.; NITSCH, Manfred (eds). *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2004.
- MICHILES, Carlos et al. Cidadão constituinte: a saga das emendas populares. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MONTEIRO, Iraneth. *Integração de Políticas Sociais: Um Estudo de Caso sobre o Programa Bolsa Família*. RJ: CPDOC-FGV, 2011 (Mestrado Profissional).
- _____. O estado brasileiro e a participação social. Teoria e Debate Urgente. Fundação Perseu Abramo. 2006. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=835>>.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. In: Seleções CEBRAP, São Paulo, 1975.
- OLIVEIRA, J. A. de A. & TEIXEIRA, S. M. F. *(Im)previdência Social: 60 anos de história da Previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, Abrasco, 1986.
- OLIVEIRA, M. A. (2002). Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil. Tese de Doutorado. Campinas: IE- Unicamp.
- PAIVA, Denise. Era uma Outra História: política social do governo Itamar Franco 1992-1994. Juiz de Fora: Editora UFJF; FAP, 2009.
- PANDOLFI, Dulce; HEYMANN, Luciana (Org). Um abraço, Betinho. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- PANDOLFI, Dulce; GAZIR, Augusto; CORRÊA, Lucas (Org). O Brasil de Betinho. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2012.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos*. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 19 dezembro de 2018 p. 45

PELIANO, A. M. (coord.). *Plano de combate à fome e à miséria: princípios, prioridades e mapa das ações de governo*. Brasília: IPEA, 1993.

_____. *O mapa da fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar*. Brasília: IPEA, 1993. Documento de Política n. 14.

_____. *O mapa da fome II: Informações sobre a indigência por municípios da Federação*. Brasília: IPEA, 1993. Documento de Política n. 15.

_____. *O mapa da fome III: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios)*. Brasília: IPEA, 1993. Documento de Política n. 17.

_____ (coord.). *II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria – 1994*. IPEA, Diretoria de Política Social, 1994.

_____. *Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais*. Revista de Política Agrícola, Ano X, n. 1, Jan-mar, 2001.

_____. *Lições da história – avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil*. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *Fome Zero: Uma história brasileira*. Brasília: MDS, v.1, 2010.

PEREIRA, Potyara A.P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2011.

POLANY, Karl. *A Grande Transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RESENDE, Luís Fernando de Lara. *Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais*. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2000.

ROCHA, Enid. *Projetos políticos e arranjos participativos nacionais: os significados e os desdobramentos nos conselhos nacionais*. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp, 2013.

_____. *A constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. In: VAZ, F.T; MUSSE, J.S; SANTOS, R.F. (Coord.). *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da Seguridade Social*. Brasília: ANFIP, 2008.

RODRIGUES, Carla (org.). *Democracia: cinco princípios e um fim*. “Coleção Polêmica”. São Paulo: Moderna, 1996.

SADER, Emir. *Constituinte, democracia e poder*. In: SADER, Emir et al. *Constituinte e democracia no Brasil hoje*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Edusp, 2005.

SANTOS, Vanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, Luiz Inácio da. *Compromisso de Mudança de 28 de outubro de 2002*. Disponível em: www.pt.org.br/.../download.php?.../c091003192420compromissocomamudanca. Acesso em 12 setembro de 2018.

_____. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília, 2003. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/01-01-pronunciamento-a-nacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-a-cerimonia-de-posse.pdf/view>. Acesso realizado em 12 de dezembro de 2018.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à Vila Irmã Dulce. Teresina – PI, 2003a. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/10-01-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-visita-a-vila-irma-dulce.pdf/view>. Acesso em 12 de dezembro de 2018

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial. Porto Alegre – RS, 2003b. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/24-01-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-iii-forum-social-mundial.pdf/view>. Acesso realizado em 12 de dezembro de 2018.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Brasília – DF, 2003c. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/30-01-2003-disc-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerim-de-lancamento-inst-do-programa-fome-zero.pdf/view>. Acesso realizado em 12 de dezembro de 2018.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – Consea. Brasília – DF, 2003d. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/25-02-2003-discurso->

do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-reuniao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar.pdf/view. Acesso realizado em 12 de dezembro de 2018.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família, de transferência de renda. Brasília – DF, 2003e. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/20-10-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-bolsa-familia.pdf/view>. Acesso realizado em 13 de dezembro de 2018.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Olinda – PE, 2004. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/17-03-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar>. Acesso em 27 de dezembro de 2018.

_____; SILVA, J Gomes da. Política Nacional de Segurança Alimentar. São Paulo, Governo Paralelo, 1991. Não paginado. Mimeografado.

SILVA, Sandro Pereira. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades E Consolidação. Brasília: IPEA. Texto para discussão n. 1953, 2014.

SOJO, Ana. La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. Chile, CEPAL, 2007.

SOUZA, Herbert de. Construir a utopia – proposta de democracia. “Coleção Fazer”. Petrópolis (RJ): Vozes, 1987.

_____. Escritos indignados. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991.

_____. A lista de Alice. São Paulo: Cia. das Letras, 1996a.

_____. No fio da navalha. Rio de Janeiro: Revan, 1996b.

_____. Revoluções da minha geração. São Paulo: Moderna, 1996c.

TAKAGI, Maya. *A Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2006.

TAVARES, Laura Soares. *Focalização versus universalização*. S/d. Disponível em <http://latinoamericana.wiki.br/verbetes/f/focalizacao-versus-universalizacao>. Acesso realizado em 24 de novembro de 2018.

THOMPSON, Edward Palmer. *A formação da classe operária inglesa, Volume II "A maldição de Adão"*. 1a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Cap. 1 “Exploração” e Cap. 2 “Os trabalhadores rurais”, Pp. 11-69.

A formação da classe operária inglesa, Volume III "A força dos trabalhadores". 1a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Cap. 4 "Consciência de classe", Item V ("Uma espécie de máquina") Pp. 361-440.

TORRES FILHO, E.; CARVALHO, M. Uma Análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos Anos 80: desempenho e formas de organização. In: MPAS/CEPAL. A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. Vol. III Avaliação das políticas sociais brasileiras. Brasília, 1989.

VERSIANI, Maria Helena. Uma república na constituinte (1985 – 1988). In: *Revista Brasileira de História*. São Paulo: Revista Brasileira de História vol.16 no. 60, 2010.

VIANA, A.L.d'A. & LEVCOVITZ, E. Proteção social: introduzindo o debate. In: VIANA, A.L.d'A.; ELIAS, P.E.M.; IBÁÑEZ, N. (Orgs) *Proteção Social: dilemas e desafios*. São Paulo: Hucitec, 2005.

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